VOL. I

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

NACIONES UNIDAS

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

Celebrado en la ciudad de Guatemala, del 15 de septiembre al 15 de octubre de 1952, bajo los auspicios del Gobierno de Guatemala, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

I. CONCLUSIONES GENERALES

NACIONES UNIDAS
México, enero de 1954

E/CN. 12/305

Enero 1954

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 1953. II. G. 1. Vol. I

Precio: $1.25 (EE. UU.)

ÍNDICE DE MATERIAS

Tema VIII

Tema IX

Tema X

Tema XI

Nota

En los volúmenes II y III de esta *Memoria* se incluye toda la documentación aportada al Seminario, distribuída en la siguiente forma: vol. II. *Panorama del Crédito Agrícola en los países del área del Seminario* (temas I y II); vol. III. *Legislación sobre Crédito Agrícola en los países del área del Seminario* (temas III a XI).

PREAMBULO

1. Antecedentes

Durante el tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que tuvo lugar en Montevideo en junio de 1950, la Secretaría General de dicha Organización presentó estudios descriptivos sobre la situación del crédito agrícola en cada uno de los cinco países centroamericanos. A moción de Guatemala se aprobó entonces una resolución por la cual los gobiernos miembros recomendaron que el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, junto con el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hiciera los arreglos necesarios para una reunión de expertos en crédito agrícola en un país centroamericano. A la sazón, en la mayor parte de estos países había profundas inquietudes relacionadas con el crédito agrícola, pues mientras unos trataban de fundar nuevas instituciones, otros acababan de crearlas y algunos más pensaban en la reorganización de las existentes.

Durante el cuarto período de sesiones de la CEPAL, realizado en México en junio de 1951, se ratificó la resolución anterior. Muy poco después, en noviembre de 1951, la Conferencia de la FAO recomendó que los países dieran una importancia preferente a las medidas conducentes al establecimiento de buenos servicios de crédito agrícola, y acordó que el Director General se encargaría, en cooperación con otras dependencias internacionales, de organizar seminarios regionales de crédito agrícola.

En cumplimiento de las resoluciones anteriores, la CEPAL y la FAO iniciaron proyectos para la realización de un Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola. Se consultó a Guatemala, país iniciador de la idea, sobre si querría servir como sede y patrocinar, juntamente con la CEPAL y la FAO, la realización del Seminario. Esta consulta fué contestada inmediatamente en forma afirmativa. Así quedó establecido que el Seminario tendría lugar en la ciudad de Guatemala, patrocinado por dicho Gobierno, FAO y CEPAL, y se realizaría del 15 de septiembre al 15 de octubre de 1952.

2. Objeto

Se estableció que el objeto del Seminario sería proporcionar una oportunidad a los países participantes para intercambiar ideas y experiencias en materia de crédito agrícola. Se examinarían las necesidades y obstáculos para la expansión y perfeccionamiento de los servicios de crédito agrícola, con la finalidad última de facilitar el progreso de la agricultura. Se planteó la conveniencia de obtener, como producto de las deliberaciones del Seminario, un cuerpo de conclusiones, que constituyeran algo así como una doctrina sobre crédito agrícola aplicable principalmente a los países participantes, pero sin duda con utilidad para los demás de la América Latina y otros del mundo.

3. Países participantes

A los cinco países centroamericanos originalmente considerados para participar en esta reunión (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se acordó unir, en igualdad de condiciones, al resto de los países de la región norte de América Latina, a saber: Cuba, Haití, México, República Dominicana y Panamá. Los países hasta aquí señalados son los que se consideran "del área del Seminario"; pero se invitó también al resto de los países de América Latina, a Estados Unidos de Norte América, Reino Unido, Francia y Holanda; al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; al Fondo Monetario Internacional; a la Organización de Estados Americanos, a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Comisión del Caribe, dejando todavía libre el acceso, en calidad de observadores, a otras organizaciones interesadas y a estudiantes con fines de capacitación.

De hecho, concurrieron personas de todos los países y organizaciones específicamente mencionados, con excepción de la República Dominicana, Reino Unido, Francia y Holanda. Se hicieron representar asimismo, Brasil, Chile y la Federación Cafetalera de Centroamérica, México y el Caribe (FEDECAME).

Cada país envió un cierto número de participantes oficiales, a quienes se unieron en algunos casos otros privados. Además, la FAO y la CEPAL enviaron expertos de su personal o contratados especialmente.

El número de participantes llegó así a un total de 87 que pueden clasificarse como sigue:

Participantes de los países:	
Oficiales	51
Privados	10
De organismos internacionales:	
Naciones Unidas	19
Otros	3
Observadores	4
Total	87

Los nombres de todos los participantes se dan por separado.

4. Organización

En el mes de febrero de 1952 se firmó el Convenio entre el Gobierno de Guatemala, la CEPAL y la FAO para auspiciar conjuntamente el Seminario.

En el mes de mayo se constituyó en Guatemala la Comisión Organizadora, formada por funcionarios de este país y presidida por el Señor Doctor Max Jiménez

Pinto, a la sazón Gerente del Banco de Guatemala. Dicha Comisión fué reforzada posteriormente con dos funcionarios de la FAO, los Ingenieros G. Insfrán Guerreros y Darío Brossard. Este último vino a encargarse de la Secretaría General del Seminario.

La Comisión Organizadora desempeñó su cometido, desde su constitución, con un gran dinamismo. Instó a los gobiernos participantes a designar cuanto antes a quienes habrían de concurrir. Estableció luego correspondencia directa con las personas designadas, indicándoles, en primer lugar que, según la Convocatoria que se había hecho circular, no traerían la representación de sus gobiernos u organizaciones, sino que concurrirían como simples expertos individuales, pues no se trataba de una convención internacional, sino de un Seminario, cuyas conclusiones, por consiguiente, no tenían fuerza obligatoria y serían sólamente postulados de carácter técnico.

Se pidió a los participantes que presentaran ponencias sobre algunos de los puntos del Temario contenido en la mencionada Convocatoria. Al irse recibiendo estas ponencias por la Comisión Organizadora, se hacían circular entre todos los participantes, instándolos a tener reuniones previas en sus respectivos países para la discusión anticipada de dichas ponencias. Esto se realizó en un mínimo de casos, porque la mayor parte de las ponencias se recibieron a última hora y no hubo ya tiempo para hacerlas circular. En total se presentaron 56 ponencias y 51 aportaciones. Estas se distinguieron de las primeras por ser estudios puramente descriptivos o informativos.

Se designó un Comité Ejecutivo formado por representantes de cada uno de los patrocinadores; dos Presidentes, altos funcionarios del Gobierno de Guatemala; un Director de Debates contratado especialmente por la FAO, y un Secretario General y un Secretario de Debates designados por la FAO de su personal. Se constituyó también, para funcionar durante el período de trabajo del Seminario, un Comité Asesor formado por cinco asesores específicos de la FAO y el participante de la CEPAL. Por su parte, el Gobierno de Guatemala designó a la mayoría de los componentes de la Comisión Organizadora, como quedó indicado, el personal administrativo del Seminario y proporcionó todas las facilidades materiales. Son de señalarse también, las finas y abundantes cortesías que el Gobierno de Guatemala tuvo para los concurrentes.

Ante la imposibilidad e inconveniencia de discutir ponencia por ponencia, se optó por distribuir los puntos del Temario entre los miembros del Comité Asesor mencionado, a fin de que éstos, en funciones de relatores, tomaran a su cargo la elaboración de proyectos de conclusiones para cada uno de los temas a base de las ponencias presentadas y de su propio criterio. Estos proyectos sirvieron de base para las discusiones de mesa redonda; fueron modificados por el mismo relator como resultado de esas discusiones, y presentados nuevamente a sesión plenaria. Finalmente, el relator incluyó las adiciones y modificaciones existentes derivadas de la nueva consideración en sesión plenaria.

Las mesas redondas y las sesiones plenarias se realizaron en todos los casos con el conjunto de los participantes, no distinguiéndose sino en constituir dos instancias sucesivas para la consideración del mismo punto, y en que las discusiones de sesión plenaria fueron mucho más sintéticas y concretas que las de mesa redonda.

5. Los debates

Las discusiones en el Seminario se basaron, como se indicó, en los proyectos de los relatores. En primer lugar se concedía, en las mesas redondas, el uso de la palabra a quienes hubieran presentado ponencias relacionadas con el tema, y después se abría la discusión general.

Los debates se desenvolvieron siempre en un plano muy satisfactorio. El tono nunca acusó la defensa de intereses, ni materiales ni políticos. Las intervenciones perseguían la aportación de experiencias y el esclarecimiento de ideas. No hubo nunca necesidad de recurrir a votaciones formales, si bien en algunos casos, a fin de descubrir la opinión más generalizada, se procedió a pedir opiniones concretas país por país. Más que de rebatir ideas de otros, cada quien trataba de expresar las propias como una aportación que pudiera ser útil para enriquecer las conclusiones. Igual actitud tomaron los relatores.

Sin embargo, se notaron claramente dos tendencias: la de quienes consideraban al crédito agrícola principalmente como un instrumento de servicio social, y la de quienes lo entendían fundamentalmente como un arma de desarrollo económico. Puede decirse que predominó la segunda de estas tendencias, sin exclusión de la primera, ya que ambas no eran inconciliables. De todas maneras el mayor interés de los debates residió con frecuencia en la contraposición de estas dos tendencias, lo cual sirvió mucho para esclarecer ideas y afinar conceptos.

Se realizaron 29 mesas redondas y 11 sesiones plenarias, sin contar con las sesiones extraordinarias solemnes de inauguración y de clausura, en las cuales hubo discursos de altos funcionarios del Gobierno de Guatemala, del representante de la FAO y de representantes de los participantes. La sesión inaugural fué presidida por el Señor Presidente de la República de Guatemala y la de clausura por el Señor Ministro de Economía y Trabajo.

En la última sesión plenaria los participantes acordaron la constitución de una Comisión Redactora de la Memoria del Seminario, la cual quedó formada por representantes del Gobierno de Guatemala, de la FAO y de la CEPAL. El Gobierno de Guatemala ofreció todas las facilidades materiales para el trabajo de dicha Comisión.

La Comisión Redactora dedicó dos meses a la revisión y ordenamiento de las conclusiones, a la selección de las ponencias que habrían de publicarse, y a todo el trabajo necesario para dejar listos los originales de imprenta de este libro.

Los participantes al Seminario acordaron también dejar constancia de su gratitud al país anfitrión y de su satisfacción por la forma como se realizó el Seminario, colocando una placa de bronce conmemorativa en el edificio en que tuvieron lugar los trabajos y ofreciendo una medalla de oro al Doctor Max Jiménez Pinto, Presidente de la Comisión Organizadora.

Los participantes cubanos ofrecieron su país para la siguiente reunión, que se acordó realizar el año de 1957.

6. Otros trabajos

Durante los primeros días del Seminario se nombró una Comisión encargada de redactar un vocabulario del crédito agrícola en los países del área. Se habían notado grandes diferencias y poca precisión en los términos usados, hasta el punto de variar no sólo de un país a otro, sino de una institución de crédito a otra dentro del mismo país. Esto traía inconvenientes y el Seminario presentaba una oportunidad muy adecuada para afrontar el problema. Se pensó que debería elaborarse una especie de diccionario, donde aparecieran todos los tecnicismos relacionados estrictamente con la materia en uso en los diez países, con su definición. Al mismo tiempo se darían en cada caso los términos equivalentes al definido, en uso en el área, señalando países, con lo que se tendría una sinonimia. Simultáneamente se marcarían con cierto tipo los términos propuestos para su adopción generalizada, y con otro tipo los que debieran desecharse, con lo cual se tendría un vocabulario depurado para emprender una campaña de uniformación. A fin de hacer más viable este primer esfuerzo, no se pretendería tomar en cuenta a todos los países de habla española, sino solamente a los diez del área.

El trabajo hecho por la Comisión de Vocabulario fué apenas una iniciación, por el poco tiempo de que pudieron disponer los designados. La Comisión Redactora de la Memoria siguió trabajando, y llegó al término de sus labores con algo más consistente, pero que requiere todavía depuración y enriquecimiento, y sobre todo consulta con las instituciones de crédito de estos países ya que no puede pensarse en imponer puntos de vista que pueden resultar unilaterales.

Consecuentemente, se ha prescindido de incluir el mencionado vocabulario en esta Memoria; pero el trabajo hecho se salva debido a la oferta espontánea del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, para seguirse encargando del mismo y terminarlo. No se pretende esperar hasta el nuevo Seminario para presentar el vocabulario, sino que el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba hará las consultas, dará cima al trabajo y se encargará de su publicación en un término mucho más corto.

TEMARIO

I. Crédito y política agrícolas
II. Organización y administración del crédito agrícola
III. Fuentes de financiamiento
IV. Operaciones activas
V. Intereses, garantías y recuperaciones
VI. Análisis, planeación y fiscalización de los préstamos
VII. Usuarios del crédito agrícola
VIII. Préstamos de capacitación
IX. Factores externos
X. Crédito agrícola y tenencia de la tierra
XI. Cooperación internacional

AUTORIDADES Y PARTICIPANTES

DIRECTIVA

Presidentes

Señor J. Roberto Fanjul G.
Ministro de Economía y Trabajo, Guatemala, C. A.

Señor Nicolás Brol
Ministro de Agricultura, Guatemala, C. A.

Director de Debates

Dr. Alfonso Rochac
Asesor Específico de la FAO, Asesor del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Secretario General

Dr. Darío Brossard
División de Agricultura de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, Roma, Italia.

COMISIÓN ORGANIZADORA

Presidente

Dr. Max Jiménez Pinto
Gerente del Banco de Guatemala, Guatemala, C. A.

Secretario

Ing. G. Insfrán Guerreros
Jefe de la Misin de la FAO en Honduras, Banco de Fomento, Tagucigalpa D. C., Honduras, C. A.

Vocales

Lic. Enrique Santa Cruz
Coordinador del Consejo Técnico del Instituto de Fomento de la Producción, Guatemala, C. A.

Lic. Julio A. Paredes R.
Asesor Bancario Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Guatemala, C. A.

Lic. Manuel Villacorta E.
Asesor del Departamento de Estudios y Análisis de la Dirección General de Estadística, Guatemala, C. A.

COMISIÓN REDACTORA DE LA MEMORIA

Miembros

Dr. Manuel Noriega Morales
Dr. Max Jiménez Pinto
Dr. Darío Brossard
Ing. Ramón Fernández y Fernández
Dr. Alfonso Rochac

Colaboradores

Lic. Carlos Humberto Matute
Lic. J. Antonio Palacios
Lic. Manuel Villacorta E.
Srita. Hilda Gadea

COMITÉ ASESOR

Ing. Marco Antonio Durán
Asesor Específico de la FAO. Director de Crédito del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A. (Prolongación Calzada del Desierto 45, Villa Obregón), México, D. F.

Ing. Casto Ferragut
Asesor Específico de la FAO. Gerente de la División Agrícola del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Ing. Salvador Lira López
Asesor Específico de la FAO. Sub-Gerente del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., Uruguay Nº 56, México, D. F.

Ing. Bernardo R. Yglesias
Asesor Específico de la FAO. Apartado 1494, San José, Costa Rica, C. A.

Sr. Atanasio G. Saravia
Asesor Específico de la FAO. Sub-Director del Banco Nacional de México, S. A., Isabel La Católica Nº 45, México, D. F.

Ing. Ramón Fernández y Fernández
Jefe de la Sección Agrícola de la CEPAL, Sub-Sede de México, Paseo de la Reforma 476, 7º piso, México, D. F.

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Administración
Lic. J. Francisco Fernández Rivas
Asistente de Gerencia del Banco de Guatemala, Guatemala, C. A.

Servicio de Relaciones Sociales
Sr. Adolfo Rudeke
7ª Av. N. Nº 8-90, Guatemala, C. A.

Servicio de Oficina
Dr. Rafael de Buen y Lozano
Instituto de Fomento de la Producción, Guatemala, C. A.

Servicio de Prensa
Lic. Mario Ribas Montes
7ª Av. N. Nº 150. Finca "Murga", Guatemala, C. A.

Servicio de Radiodifusión
Lic. José Humberto Hernández Cobos
Callejón Durán Nº 25, Tívoli, Guatemala, C. A.

Sr. Fernando F. Revuelta
6ª Av. Norte Nº 3, Guatemala, C. A.

PARTICIPANTES

Costa Rica

Participantes oficiales

Ing. Elías Azofeifa González
Jefe de Sección de Tasaciones, Banco Nacional de Costa Rica, San José, Costa Rica, C. A.

Ing. Carlos Enrique Alfaro F.
Jefe de Sección de Crédito, Banco Nacional de Costa Rica, San José, Costa Rica, C. A.

Ing. José Ml. Guzmán Guzmán
Jefe del Departamento de Fomento Agrícola, Consejo Nacional de Producción, Apartado 2205, San José, Costa Rica, C. A.

Cuba

Participantes oficiales

C. P. José Miguel Novo y Fonte
Jefe de Crédito Agrícola, Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja de Comercio, La Habana, Cuba.

Ing. José R. Aróstegui
Jefe de la Sección de Préstamos del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Ing. Arturo Pino Navarro
Administrador de la Oficina Rural del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Contramaestre, Cuba.

Dr. Narciso Cobo y de Armas
Asesor legal de la División Agrícola, Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Participante

Dr. Ramón Román
Cónsul General de Cuba, Guatemala, C. A.

El Salvador

Participantes oficiales

Dr. Manuel Chavarría
Director del Instituto de Estudios Económicos del Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Rafael Glower V.
Superintendente de Bancos del Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Baltasar Ferreiro
Director Propietario de la Federación de Cajas de Crédito, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Humberto Lungo h.
Gerente de la Federación de Cajas de Crédito, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Juan Gutiérrez Herrera
Jefe del Departamento Administrativo de la Federación de Cajas de Crédito, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Ricardo Amaya Rivera
Jefe de Contabilidad de la Federación de Cajas de Crédito, San Salvador, El Salvador, C. A.

Dr. Francisco Antonio Barriere
Sub-Gerente del Banco Hipotecario, San Salvador, El Salvador, C. A.

Guatemala

Participantes oficiales

Dr. Manuel Noriega Morales
Presidente del Banco de Guatemala, Guatemala, C. A.

Lic. Carlos Leonidas Acevedo
Gerente General del Instituto de Fomento de la Producción, Guatemala, C. A.

Lic. Raúl Sierra Franco
Director General de Estadística, 10ª calle y 8ª avenida, Guatemala, C. A.

Lic. Efraín Castillo Urrutia
Ministerio de Economía y Trabajo, Palacio Nacional, Guatemala, C. A.

Per. Agr. Héctor Cabarrús
Director General de Agricultura, Ministerio de Agricultura, Palacio Nacional, C. A.

Lic. J. Antonio Palacios
Estudios Económicos, Banco de Guatemala, Guatemala, C. A.

Lic. Juan Maegli hijo
Agricultor y Economista, Villa Gloria, Av. La Reforma, Guatemala, C. A.

Prof. Leonardo Castillo Flores
Confederación Nacional Campesina, Avenida Simeón Cañas Nº 38, Guatemala, C. A.

Sr. Salvador Marbán
Asesor del Departamento de Fomento Cooperativo, 5ª Av. Sur Nº 26, Guatemala, C. A.

Lic. Marco Antonio Ramírez
Asesor Economista, Crédito Hipotecario Nacional, Guatemala, C. A.

Lic. Juan de Dios Rosales
Instituto Indigenista Nacional, 11ª Av. Sur Nº 20, Guatemala, C. A.

Participantes

Sr. Donald Shaw Bruni
Departamento Agrario Nacional, Guatemala, C. A.

Sr. Rodolfo Gracias Sandoval
Departamento Agrario Nacional, Guatemala, C. A.

Haití

Participantes oficiales

Agrónomo Max Vieux

Consejero Técnico Adjunto al Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial, Pto. Príncipe, República de Haití.

Sr. Edmond Policard

Sub-Director del Banco Nacional de la República de Haití, (Departamento Comercial), Consejero Técnico del Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial, Pto. Príncipe, República de Haití.

Sr. Mercene Florent

Agente de Extensión Agrícola, Servicio Cooperativo Inter-Americano de la Producción Agrícola, Departamento Norte Oeste, Pto. Príncipe, República de Haití.

Honduras

Participantes oficiales

Lic. Guillermo López Rodezno

Presidente del Banco Nacional de Fomento, Tegucigalpa D. C., Honduras, C. A.

P. M. Tomás Cálix Moncada

Vice-Presidente del Banco Central de Honduras, Tegucigalpa D. C., Honduras, C. A.

Lic. Carlos Humberto Matute

Jefe del Crédito Agrícola Supervisado, Banco Nacional de Fomento, Tegucigalpa D. C., Honduras, C. A.

P. M. Jorge Bueso Arias

Gerente del Banco de Occidente, Santa Rosa de Copán, Honduras, C. A.

Participante

Lic. Francisco Zacapa

Auxiliar de la Sección de Análisis de Crédito, Banco Nacional de Fomento, Tegucigalpa D. C., Honduras, C. A.

México

Participantes oficiales

Ing. Ignacio Lira Zamudio

Jefe de Zona del Banco Nacional de Crédito Ejidal, Comarca Lagunera, El Pilar, Torreón, Coahuila, México.

Ing. Ernesto Reza Rivera

Jefe de la Sección de Investigaciones Agrícolas, Banco de México, S. A., Condesa Nº 6, México, D. F., México.

Ing. Jorge Domínguez Figueroa

Jefe de Sección Encargado del Sector de Estudios Económicos, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., Motolinía Nº 11, México, D. F.

Participantes

Lic. Daniel Kuri Breña

Delegado de la Asociación de Banqueros de México, Crédito Minero y Mercantil, S. A., San Juan de Letrán Nº 11, 6º piso, México, D. F., México.

Ing. Octavio Javier Saldívar

Delegado del Banco Nacional de Crédito Ejidal, E. N. A. Chapingo, México.

Ing. José María Castillejos

Delegado del Banco Nacional de Crédito Ejidal, E. N. A. Chapingo, México.

Nicaragua

Participantes oficiales

Sr. Alfredo Enríquez

Primer Vice-Gerente del Banco Nacional de Nicaragua, Managua, Nicaragua, C. A.

Sr. Orlando González Alemán

Colaborador General de Industrias Nacionales Agrícolas, Delegado del Ministerio de Economía, Managua, Nicaragua, C. A.

Sr. J. Ernesto Somarriba

Jefe de la Agencia en Jinotepe Carazo, del Banco Nacional de Nicaragua, Managua, Nicaragua, C. A.

Panamá

Participante oficial

Lic. Juan A. Rivera Z.

Director de la Sección Agropecuaria del Departamento de Censos de La Contraloría General de la República, Panamá, Panamá.

Brasil

Participante oficial

Sr. Mario Loureiro Días Costa

Secretario de la Legación de los Estados Unidos del Brasil, Guatemala, C. A.

Chile

Participantes oficiales

Dr. Rodrigo González Allende

Embajador de la República de Chile, Guatemala, Guatemala, C. A.

Ing. Matías Tirado Barros

Servicio Técnico-Agronómico de los Nitratos de Chile en América Central, 20 C. O. N. Nº 22, Guatemala, C. A.

Estados Unidos de Norte América

Participantes oficiales

Dr. Carl Colvin

Deputy Governor, Farm Credit Administration U. S. Department of Agriculture, Washington 25, D. C., U. S. A.

Dr. Martin Hernández

Sub-Secretario de Agricultura y Comercio del Gobierno de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

Participantes

Sr. Nathan Koenig

Ayudante del Secretario de Agricultura del Gobierno Federal, U. S. Department of Agriculture, Washington 25, D. C. U. S. A.

Sr. Buenaventura Quiñonez Chacón

Director, Seguro del Café, Departamento de Agricultura y Comercio de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

Sr. Guillermo Serra

Director, Administración de Mercados, Departamento de Agricultura y Comercio de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Participantes oficiales

Dr. Darío Brossard
División de Agricultura de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, Roma, Italia.

Ing. Andrés R. Córdova
Director Regional para México y Centroamérica, Apartado Postal 10778, México, D. F.

Ing. Ángel G. Sandoval
Funcionario de Enlace para la América Latina, Apartado 2933, San José, Costa Rica, C. A.

Ing. G. Insfrán Guerreros
Jefe de Misión en Honduras. Banco Nacional de Fomento, Tegucigalpa, Honduras, C. A.

Sr. Ricardo Ortiz
Jefe del Servicio Latinoamericano de Información, Apartado Postal 10778, México, D. F.

Asesores

Dr. Alfonso Rochac
Asesor del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, La Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Ing. Marco Antonio Durán
Director de Crédito del Banco de Crédito Agrícola y Ganadero de México, Prolongación Calzada del Desierto 45, Villa Obregón, México, D. F.

Ing. Casto Ferragut
Gerente de la División Agrícola del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Lonja del Comercio, La Habana, Cuba.

Ing. Salvador Lira López
Sub-Gerente del Banco Nacional de Crédito Ejidal de México, Uruguay Nº 56, México, D. F.

Ing. Bernardo R. Yglesias
Apartado 1494, San José, Costa Rica, C. A.

Sr. Atanasio G. Saravia
Sub-Director del Banco Nacional de México, S. A., Isabel La Católica Nº 45, México, D. F.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Participantes oficiales

Dr. George Barr
Jefe de la Sección Agrícola de la CEPAL, Avenida Providencia 871, Santiago de Chile.

Ing. Ramón Fernández y Fernández
Jefe de la Sección Agrícola de la CEPAL, Sub-Sede de México, Paseo de la Reforma 476, 7º piso, México, D. F.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Participantes oficiales

Dr. Egbert de Vries
Jefe de la División Económica del Departamento de Operaciones Técnicas, 1818 H. St. N. W., Washington 25, D. C. U. S. A.

Srita. María Cristina Beltranena
División Económica del Departamento de Operaciones Técnicas, 1818 H. St. N. W. Washington 25, D. C. U. S. A.

Fondo Monetario Internacional

Participantes oficiales

Dr. Eduardo Montealegre Callejas
Jefe de la División Latinoamericana del Norte, 1818 H. St. N. W., Washington 25, D. C. U. S. A.

Sr. Edgar Picciotto
Economista, 1818 H. St. N. W., Washington 25, D. C. U. S. A.

Oficina Internacional del Trabajo

Participante oficial

Lic. José Rölz Bennett
Representante en Guatemala, Facultad de Humanidades, Guatemala, C. A.

Organización de los Estados Americanos

Participante oficial

Dr. Arthur W. Peterson
Instituto de Ciencias Agrícolas, Turrialba, Costa Rica, C. A.

Comisión del Caribe

Participante oficial

Dr. Martín Hernández
Sub-Secretario de Agricultura y Comercio del Gobierno de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

Federación Cafetalera Centro América - México El Caribe (FEDECAME)

Participantes oficiales

Lic. Arturo Morales Flores
Gerente General de la FEDECAME, Edificio Duke, San Salvador, El Salvador, C. A.

Sr. Guillermo Girón Zirión
Representante de la Oficina Central del Café de Guatemala, ante el Consejo Directivo de la FEDECAME, Callejón Variedades Nº 6, Guatemala, C. A.

CONCLUSIONES

Tema I

CRÉDITO Y POLÍTICA AGRÍCOLAS

A. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y OBJETOS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Generalidades

Antes de formular una definición del crédito agrícola, conviene hacer algunas referencias a la agricultura, como rama económica a la cual este crédito sirve. La agricultura tiene necesidades especiales derivadas de sus rasgos peculiares; comparándola con la industria y el comercio, se pone de relieve que la primera se caracteriza por el predominio de las pequeñas unidades de producción individual, las labores periódicas y cíclicas, los bajos rendimientos, las lentas reacciones y adaptaciones a la demanda de los mercados interiores y exteriores, y la parcial desvinculación con los mercados de capitales, la lenta absorción de los avances técnicos, la lenta circulación y bajo empleo de capitales, la sujeción a los azares climatológicos, y el bajo ingreso *per cápita*.

El comercio y la industria, al contrario, se caracterizan por operar en unidades relativamente grandes, que admiten fácilmente la organización de compañías, y cuentan con trabajo contínuo, circulación más rápida del capital, intervenciones diversas en los mercados del dinero, apreciables ganancias y flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes del consumo.

En algunos países del área del Seminario se dan casos especiales de empresas agrícolas que han podido adoptar la modalidad de sociedades mercantiles por acciones; pero esto se debe casi siempre a que tales empresas desarrollan actividades complementarias de carácter industrial o comercial, y así compensan las incertidumbres y la baja rentabilidad de la agricultura, o a que se trata de cultivos para surtir la demanda internacional, cuyo hecho facilita los contactos con los centros financieros. Pero este tipo de agricultura integrada a la economía moderna forma una porción relativamente reducida de la agricultura en los países del área.

Una de las características económicas más relevantes de nuestra agricultura, considerada en conjunto, es la baja productividad de sus factores, sobre todo del trabajo humano, y con gran frecuencia éste interviene en forma predominante en la composición de los costos. A esta situación de inferioridad económica de la agricultura respecto a otras actividades, se le ha llamado su "depresión crónica". Estriba en un complejo de causas entre las que pueden destacarse como principales: *a*) el bajo poder de contratación frente a otras actividades con las cuales la agricultura tiene que intercambiar productos, y *b*) el excesivo número de personas que demandan ocupación en esta actividad, sin otra alternativa por la falta de desarrollo del resto de las ramas de la economía. El resultado es una relación de intercambio crónicamente desfavorable. Se está haciendo referencia a la relación de los precios de los artículos que el agricultor vende, con los precios de los artículos que el agricultor compra, relación que ha recibido también el nombre de índice de paridad y cuyo movimiento en el tiempo está dado por el cociente de los índices generales de precios, correspondientes respectivamente a cada uno de los mencionados grupos de artículos. Independientemente de las fluctuaciones que en el tiempo registra esa relación de intercambio o índice de paridad, los precios a que el agricultor vende son crónicamente bajos respecto a los precios a que compra, como un resultado de la influencia de costos agrícolas basados en una baja retribución del trabajo humano aplicado a esta actividad; lo cual a su vez depende de una oferta de productos agrícolas relativamente grande frente a una demanda en muchos casos inelástica; del indicado bajo poder de contratación de los agricultores, y de la cultura e idiosincrasia de los campesinos. En los países exportadores de productos agrícolas e importadores de manufacturados, lo anterior se traduce en una relación de intercambio crónicamente baja en el comercio internacional.[1] Este es el problema económico básico de la agricultura.

No obstante el indicado panorama general, las características económicas de la agricultura no son homogéneas, pues varían mucho con la fertilidad de la tierra, la localización, el avance técnico, etc., de tal modo que en cada país hay una gama muy amplia, que va desde empresas de una alta redituación, hasta explotaciones primitivas con mera finalidad de subsistencia, incapaces de alternar en una moderna economía de cambio porque remuneran sus factores muy por debajo de las tasas consideradas como corrientes, o como financieramente aceptables.

A veces este problema se perpetúa o se agrava por influencia de la actitud mental de los dirigentes de la política económica, quienes, por tradición o por consideraciones sociales o humanitarias, tienden a dirigir todos los esfuerzos del gobierno hacia la base de la población agrícola, tan llena de trabas para su mejoramiento, y no atienden suficientemente aquellos sectores capaces de dar más pronta respuesta a los estímulos de superación, porque consideran socialmente indeseables la conversión en asalariado del campesino y la concentración de la producción, hechos que suelen acompañar, cuando menos en nuestros países, a las formas modernas de

[1] La relación de intercambio, interior o internacional, se acostumbra calcular sólo por lo que respecta a su movimiento en el tiempo, en forma de índices. Esto es muy útil, pero no suficiente: da la relación con el período base, pero no una medida absoluta. Esta se obtendrá aproximadamente relacionando tasas de salarios. Una medida más rigurosa sería muy complicada. Como este tema se toca aquí sólo incidentalmente, no se quiere profundizar.

agricultura. En ocasiones también ha faltado la comprensión de que el desarrollo agrícola no puede efectuarse, o se realizará sólo trabajosamente y raquíticamente, a menos de ser inducido o acompañado por el de otras ramas de la economía, sobre todo por la industria, precisamente de la misma manera como, dentro de la propia agricultura, la liberación de los campesinos pobres de la base ha de venir, no sólo como resultado de la acción directa del estado, sino, principalmente, como una repercusión del desarrollo de los sectores más afortunados en cuanto a recursos naturales y técnicos.

En un país con fuerte presión demográfica sobre la tierra, se llega a un punto en que el progreso económico se concibe sólo como un proceso de infiltración de influencias: de la industria hacia la agricultura comercial, y de ésta hacia la agricultura de subsistencia. El movimiento contrario no es viable o puede operar sólo en una escala muy pequeña y con gran lentitud. Lo anterior sucedería cuando la agricultura hubiere agotado sus posibilidades de expansión y no pueda tampoco intensificarse porque la presión demográfica tienda a hacerla cada vez más "activa", con altos rendimientos por unidad de superficie y bajos por unidad de trabajo. No se llega aún a este límite en todos los países del área, aunque para algunos está casi presente o muy cercano. La agricultura tiene todavía, en muchos, posibilidades propias de desarrollo; pero entonces conviene que avance en forma armónica con los otros sectores. Si las demás ramas progresan y la agricultura se va quedando a la zaga, se presentarán graves desequilibrios. El desarrollo agrícola ha de significar producir mejor y no sólo producir más, o sea que debe aumentar, fundamentalmente, la productividad del esfuerzo humano.

Hablando en general y sobre todo para ciertos países del área del Seminario, no hay abundancia de recursos inexplotados, y la expansión de la agricultura se hace cada vez más costosa, porque requiere de mejoramientos del medio cada vez más difíciles. La abundancia de recursos inexplotados es en varios países sólo una ilusión. En algunos países hay desempleo estacional; en otros lo hay poco pero perennemente, y en todos hay un subempleo muy acentuado; porque la agricultura submarginal absorbe el crecimiento demográfico y la desocupación tecnológica. Una alta proporción de la fuerza humana se dedica a la producción de alimentos, de carácter urgente y demanda rígida. A medida que la industria y los servicios absorban trabajadores, debe crecer y mejorarse el sector de la agricultura comercial, como quiera que esté socialmente organizado, e irse empequeñeciendo el otro sector, de la agricultura de subsistencia. De otra manera se lograría algún crecimiento económico, pero no verdadero desarrollo económico, y aun se correría el riesgo de que este último se volviera negativo.

La agricultura (y esto tiene un valor especial para el área comprendida por el Seminario) está expuesta a contingencias tales como inundaciones, sequías, ciclones, heladas, tempestades, temblores de tierra, erupciones volcánicas, etc. Estos riesgos no pueden en general predecirse. Algunos pueden ser objeto de aseguros, pero desafortunadamente esta clase de protección no ha alcanzado todavía bastante generalización en los países del área y su organización no está exenta de dificultades. No obstante, las instituciones de crédito agrícola pueden lograr, con los años, experiencia para estimar las probabilidades de daños causados por siniestros inevitables, y la agricultura puede ser una actividad financieramente sana, a pesar de estos riesgos. El crédito necesita adecuarse a este carácter azaroso de la agricultura.

La fisonomía especial de la agricultura, se debe, además de sus características económicas ya enumeradas, a que constituye un proceso de naturaleza biológica. Las tareas agrícolas más comunes consisten en el establecimiento de plantaciones permanentes o periódicas, en el levantamiento de cosechas o en la cría de animales. Es necesario que transcurra cierto tiempo entre la siembra y la recolección, o entre el nacimiento y pleno desarrollo del ganado. El poder del empresario agrícola para adelantar o posponer el tiempo de la recolección o cría es muy limitado o casi nulo.

Con frecuencia el agricultor no percibe ingresos sino hasta después de transcurrido el ciclo de desarrollo de los frutos o de los animales. El pescador o el cazador tienen que suspender sus labores en la época de veda, sin posibilidad de obtener ingresos durante ese período.

Las épocas de siembra y recolección de cosechas, y hasta cierto punto las épocas de venta de los productos, están sujetas al ciclo de las estaciones. Hay tiempos fijos para realizar determinadas operaciones, con períodos en que los trabajos son más intensos. Como consecuencia, las solicitudes de préstamos agrícolas se concentran en ciertas épocas y las recuperaciones en otras, de acuerdo con las cosechas y las oportunidades de venta que ofrezcan los mercados. El hecho enunciado significa, para las instituciones de crédito agrícola, fluctuaciones periódicas en el volumen de préstamos y recuperaciones, y para los agricultores que los plazos no puedan fijarse en períodos arbitrarios de dos, tres o cuatro meses, como en el caso del comercio, sino precisamente de acuerdo con las épocas de recolección y venta de los productos.

En cuanto a los problemas de la agricultura frente a las fluctuaciones del mercado, la producción agrícola comercial se desarrolla en condiciones muy cercanas a las de libre competencia entre los distintos productores y otros ofertistas agrícolas, incluyendo los de sucedáneos. Esto ocurre en forma más acusada que en otros sectores de la economía. Varios artículos producidos en otras épocas en los países del área del Seminario, desaparecieron rápidamente por efecto de la competencia de substitutos, y son ejemplos el añil y la cochinilla. A otros la competencia no los aniquila de una vez, y continúan produciéndose en espera de una posible reacción; entonces sobreviene una secuela de fenómenos dolorosos: miseria de los campesinos, regresión a la agricultura de subsistencia, concentración de la tierra en pocas manos...

Las fuerzas de ajuste no actúan en el largo plazo con igual intensidad y del mismo modo que sobre las industrias en los países desarrollados. La oferta muestra gran rigidez, sobre todo para su contracción. La caída de las cotizaciones del café (cultivo perenne) no trae la reducción de la producción necesaria para elevar los precios a los niveles deseables; el alza de los precios no produce tampoco un aumento de importancia de la producción, porque las plantaciones requieren un período de tres a seis años, contados desde su siembra, para producir, y porque hay dificultades para la movilización de recursoso hacia nuevas siembras. En cambio, en los tiempos de prosperidad la producción de azúcar (cul-

tivo periódico) responde pronto a un ajuste al aumento de la demanda internacional; pero al declinar la demanda se dificulta el descenso de la producción y los precios siguen bajando.

Los agricultores que sienten la disminución de la demanda no están dispuestos a aceptar esta situación como permanente ni quieren abandonar su actividad tradicional; antes soportan un largo proceso de consunción del capital invertido. Este comportamiento es comprensible porque la producción puede continuar en tanto los ingresos cubran apenas los gastos variables, aunque de hecho se estén teniendo pérdidas. Frente a la baja elasticidad de la oferta de los factores de producción empleados en la agricultura, sobre todo en cuanto a capitales fijos, está una demanda también inelástica para la mayoría de los productos agrícolas. Para reducir la producción, los productores tendrían que retirarse parcialmente, lo cual se retarda por falta de ocupaciones supletorias y de posibilidades de movilización de los capitales fijos.

La inversión mayor en una empresa agrícola es la finca, a veces gravada con hipoteca. En los años de prosperidad los agricultores, al amparo de los buenos precios, contraen obligaciones a tipos de interés que en el período de contracción resultan altos. En los años de depresión estas obligaciones no pueden reducirse ni diferirse. Como los gastos variables son sólo una parte del costo total, el agricultor sigue produciendo, y aun se ve compelido a aumentar la producción, con la esperanza de sostener sus ingresos y poder atender sus obligaciones como deudor hipotecario.

Esta conducta agrava el problema; los precios de los productos bajan más, hasta no cubrir los gastos más indispensables y el valor de la tierra se reduce tan drásticamente que imposibilita al agricultor para vender y poder salvar aunque sea una parte de sus ahorros. Vienen las ejecuciones en masa o bien el estado tiene que promulgar leyes moratorias o de liquidación especial de deudas, después de haber reducido los impuestos.

Las ejecuciones no amenguan la producción, pues no significan cancelación de fuentes sino sólo su cambio de dueño. Los acreedores que adquieren las fincas se encuentran con una inversión crecida frente a un mercado de bienes inmuebles muy deprimido. En tal caso, cualquier ingreso que pueda obtenerse rentando la finca, o cubriendo los gastos variables a salarios deprimidos, es preferible a dejarla abandonada. En muchos casos el propietario original pasa a ser arrendatario y él mismo continúa produciendo. Los inmuebles agrícolas se agotan más lentamente que los edificios o equipos industriales o comerciales. Sólo las fincas más malas tienen probabilidad de ser sustraídas de la producción como resultado de las ejecuciones.

La agricultura es una actividad primaria y esencial en los paísese que abarca el Seminario; pero adolece de todos los inconvenientes y problemas económicos expresados. Por ello carece, en gran medida, de impulsos propios para llegar a convertirse en base de un mayor bienestar para las poblaciones rurales. El crédito ayuda a prestar estos impulsos. Algunos productores requieren, además del crédito, servicios complementarios para rebasar su debilidad económica o su falta de conocimientos técnicos. La lucha por mejorar la agricultura requiere, en fin, de la acción simultánea de diversas labores encaminadas a allanar múltiples obstáculos. El crédito es sólo uno entre los medios a emplear por la política agrícola, y no puede resolver todos los complejos problemas que aquejan a la agricultura. Ni debe pretenderlo, sino concentrarse a hacer bien su parte, que constituye una función bien delimitada y específica: la función de financiamiento, considerada la agricultura como una actividad económica, es decir, como una actividad financiable.

2. Definición

Hechas las consideraciones anteriores, puede ya intentarse una definición adecuada para las condiciones de nuestros países:

El crédito agrícola es un instrumento económico encaminado a proveer a la agricultura (cultivos, ganadería, forestería, pesca y actividades afines) de los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio suficiente. El crédito se encarga de dicha provisión supletoria, mediante la estipulación de condiciones equitativas, y para su reintegro oportuno. La mejor finalidad de esta provisión de capital es lograr una mayor o la máxima productividad económica de los otros factores de la producción: el trabajo humano y los recursos naturales. Para cumplir su objeto, el crédito agrícola sirve como mediador entre la actividad agrícola y los mercados del dinero, es decir encauza el ahorro hacia la producción. Se vale de un régimen jurídico especial de garantías, acorde con las peculiaridades de la agricultura. Sus indicados propósitos se alcanzan más cabalmente cuando su acción se armoniza con la de otros servicios que la agricultura demanda para su desarrollo.

La definición anterior contiene sólo las características y finalidades fundamentales y obligadas. Pero hay otras, no por accesorias menos importantes, a las cuales se va a hacer en seguida referencia.

3. Características

Los préstamos agrícolas deben tener fines productivos específicos. Esto no sólo desde el punto de vista de cada operación, sino desde un ángulo general, para evitar que las derramas de fondos tengan un efecto inflacionario, lo que sucede cuando aumentan el consumo en mayor grado que la producción. Este peligro se presenta más comúnmente cuando el crédito sigue inspiraciones de tipo social más que de promoción económica, y cuando no se proyectan métodos que permitan obtener simultáneamente ambas finalidades.

Los préstamos deben otorgarse en las cantidades necesarias para alcanzar el fin propuesto. Si las sumas otorgadas son inferiores a las necesidades, la producción puede resultar deficiente en menoscabo de la capacidad de pago, o bien el productor tendrá que recurrir a otras fuentes onerosas. Si la cantidad fuere superior a las verdaderas necesidades, el prestatario puede caer en la insolvencia al llegar el vencimiento, ya por haber destinado cantidades demasiado amplias al consumo, ya por haber sobrecapitalizado la explotación.

El crédito agrícola requiere una vigilancia especial para que las financiaciones no se desvíen de sus destinos. Esto, combinado con la dispersión y pequeñez individual de la mayoría de las operaciones, implica el

establecimiento de complicados y costosos mecanismos administrativos.[1]

Para la buena utilización de los préstamos, la agricultura requiere otros servicios conexos con el de crédito, ya los proporcione la misma institución o provengan de otras en forma bien coordinada. Al actuar conjunta y armónicamente con los otros servicios, el crédito se convierte en un instrumento de política económica, lo que sucede con más vigor cuando se trata del proporcionado por bancos del estado.[2]

Si, dentro de un moderno régimen de cambio, la agricultura sólo en parte puede considerarse como una actividad económica; si la política agrícola pretende mejorar la agricultura como un todo y elevar el nivel de vida de las grandes masas rurales, y si el crédito es uno de los instrumentos de dicha política, se comprende fácilmente que el crédito agrícola tenga con tanta frecuencia, y nunca pueda eludir por completo, un contenido político y social del que casi carecen otros tipos de crédito. Una primera resultante de estas circunstancias es que la agrícola sea la rama crediticia en donde con más frecuencia y más de antiguo se presenta la intervención del estado, precisamente para hacer frente a finalidades que no podría tomar a su cargo la banca privada. Presentes en el escenario económico las instituciones de estado y dadas las características económicas de la agricultura, es natural que el crédito agrícola rebase en muchos aspectos los cánones ortodoxos de la banca. La necesidad y aun la conveniencia de lo anterior no pueden dejar de admitirse; sin embargo, habrá que tender a evitar la dilución de características inherentes, la pérdida de individualidad, y la confusión del servicio de crédito con los múltiples servicios de gobierno. Se trata de evitar que al estatal le quede de crédito sólo el nombre, y se diferencie de tal manera del privado que toda analogía entre los dos quede borrada. Al evitar lo anterior, se favorece al entendimiento entre los dos tipos de crédito, y la complementación y el apoyo de la labor crediticia privada por la estatal. La acción estatal de encauzamiento y regulación del crédito agrícola como un todo, podrá así ser desempeñada.

De aquí surge el problema de elaborar una doctrina guiadora de la intervención estatal en el campo del crédito agrícola, y de plantear las finalidades y métodos del crédito agrícola en general, todo sin desvirtuar ni la función del estado dentro del crédito, ni las finalidades sociales a la vez que económicas que indujeron al estado a intervenir en este campo. Un primer intento de tal doctrina está en las conclusiones de este Seminario.

4. Objetos

La enumeración de los grandes objetos del crédito agrícola viene siendo, en parte, un resumen de los puntos anteriores. Dichos objetos son:

a) Vincular la agricultura con las fuentes de financiación. Este objeto preeminente se realiza al crear instrumentos jurídicos y económicos capaces de movilizar financieramente la riqueza agrícola, para que, sobre esa base, puedan apoyarse las inversiones agrícolas, encauzándose capitales hacia ellas. Los demás objetos se derivan de éste.

b) Favorecer el desarrollo de la agricultura, y por ende el desarrollo económico general, para lo cual el crédito tendrá que actuar juntamente con los demás instrumentos de la política agrícola.

c) Promover la creación de otros servicios para los agricultores, sobre todo aquellos auxiliares del crédito, y colaborar con los demás servicios agrícolas, dentro de las posibilidades de sus funciones propias.

d) Promover y fomentar la organización de los usuarios del crédito, para los fines del crédito mismo y para otros fines conexos.

e) Crear las bases para un mayor bienestar económico y social de la población rural, en consonancia con los logros obtenidos en el campo del desarrollo económico.

f) Eliminar la usura en el medio rural.

g) Como caso especial, sumarse a otros programas que persigan los mismos objetos propuestos, como un apoyo de los mismos, perdiendo en este caso individualidad y adaptándose a finalidades que escapan de sus funciones específicas. Al acoplarse a otro servicio unitario el crédito pierde parte de sus funciones propias. Se está aludiendo a una forma muy peculiar del crédito, que se describirá con detalle bajo el rubro "préstamos de capacitación dentro de un programa de bienestar rural",[3] o a formas análogas que pudieran existir.

B. DIVERSAS MODALIDADES DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Generalidades

El crédito nació como auxiliar del comercio y su técnica original quedó establecida de acuerdo con ese objetivo. De ahí la preocupación por el corto plazo de los préstamos y por la liquidez de la cartera, sobre todo cuando los depósitos a la vista y a corto plazo son las más importantes o las únicas fuentes de recursos, además de la asistencia crediticia de segunda instancia que pueda dar la banca central.

Ha habido grandes dificultades para adaptar las prácticas bancarias comerciales al financiamiento de la agricultura. El primer intento se encuentra en el crédito hipotecario, que presta a largos plazos sobre fincas rústicas, y abre el campo de las operaciones pasivas de plazo mayor de un año. Este crédito, en su primera etapa histórica, se desentiende del destino de los préstamos y se apoya sólo en el valor de la garantía. Es un crédito costoso y difícil, que no satisface las necesidades corrientes de la agricultura.

---

1 Véase Tema VI.
2 Véase Tema IX.
3 Véase Tema VIII.

Mientras tanto el requerimiento de capitales por las explotaciones agrícolas va aumentando, y por consiguiente creciendo su necesidad de préstamos a todos los plazos, principalmente a los cortos y medianos. Hay esfuerzos de adaptación del crédito a estas necesidades, pero son tan exiguos que la agricultura languidece por falta de financiamiento. Los gobiernos se aprestan a resolver el problema y nace la etapa de las instituciones estatales, con orientaciones y doctrina indecisas. Así y todo, el problema dista de quedar resuelto.

El núcleo del problema del crédito agrícola institucional en los paísese del área del Seminario se encuentra en que, frente a una gran demanda insatisfecha de préstamos, las posibilidades de otorgarlos son limitadas. Esta limitación subsistiría aún en el caso de que los bancos contaran con recursos para ampliar considerablemente el volumen de sus operaciones activas, porque estriba en buena parte, en la incapacidad de gran número de los productores para absorber los préstamos en forma financieramente satisfactoria, por falta de garantías suficientes, materiales y personales, o, hablando en forma concreta, por falta de capacidad de pago. La demanda de la agricultura por mayores ingresos para remunerar mejor sus factores de producción se confunde con frecuencia con demanda de créditos, sólo porque ingreso y crédito significan para el agricultor entradas de dinero; pero tal confusión es muy perjudicial. Este problema debe considerarse común para la banca privada y la estatal.

En efecto, a las conocidas dificultades del crédito agrícola, se une en los países del área otra fundamental: que los rendimientos de muchas explotaciones agrícolas son insuficientes para sustentar a la familia del agricultor. Es su depresión crónica lo que sustrae a la agricultura del crédito y no el crédito el que segregue y no quiera atender a la agricultura. El hecho escueto está en que los fondos que buen número de campesinos puedan recibir como préstamos se derivarán a aumentar el consumo y no la producción, con lo cual no podrán ser pagados. El único campo de expansión del crédito está formado por el reducto —relativamente pequeño— de una agricultura comercial que sí obtiene ganancias, sin tener de momento en cuenta que éstas se basen en el pago de salarios muy bajos. Este cuadro —por duro y descarnado que sea— constituye, como se dijo, el núcleo del problema del crédito agrícola.

El campesino pobre de las capas básicas de la población rural aporta una proporción considerable de la producción agrícola destinada al consumo interior. Los mejores elementos han sido absorbidos por la agricultura comercial, sobre todo la que produce para los mercados exteriores, dejando la producción para el consumo interno en gran parte en manos de un desamparado sector de productores que usan las tierras más malas —frecuentemente aquellas que ni siquiera deberían cultivarse—; destinan buena parte de su producción a su propia subsistencia; practican la agricultura tropical migratoria, y económicamente mantienen una posición submarginal. La agricultura practicada por este sector es de tipo "activo" u "hortícola", es decir, con grandes aplicaciones de mano de obra por unidad de superficie. En la existencia de esta clase de agricultura está el núcleo del problema agrícola de nuestros países. Se relaciona estrechamente con la "depresión crónica" de que se hablaba en la parte anterior.

El crédito es una forma moderna de relación, característica de una economía de cambio, y ya se ha dicho que el sector básico rural vive en gran parte desconectado de las transacciones monetarias. El crédito y su actividad son todavía incompatibles. Si los productos no se llevan al mercado, no se ve de dónde va a obtenerse el dinero para pagar los préstamos. Si el consumo está en constante déficit, cualquier ingreso monetario se utilizará para aumentarlo. En cambio, las posibilidades de acrecer la producción son en estas explotaciones nulas o muy limitadas. El crédito se convertirá en caridad, sin cambiar los aspectos del problema. En resumen, que respecto a la capa de productores más pobres, el crédito agrícola no se concibe sino precedido o acompañado de otras acciones de mayor fondo: traslado de campesinos, división adecuada del latifundio, reagrupamiento y abolición del minifundio, diversas obras públicas, educación, en suma un profundo cambio en la estructura y métodos de la producción a manera de lograr un aumento en la retribución del trabajo de estos campesinos. Es indudable que hay una gran urgencia de hacer algo en favor de esta gran masa de población; pero es obvio que la solución no está en prestarles dinero.

De este amplio grupo hacia arriba siguen otros de mejor condición, pero todavía inapropiados para el crédito. Dentro de los grupos siguientes al básico descrito aparecen apenas aquellos adecuados para los préstamos de capacitación, que al final de cuentas no son crédito sino labor de bienestar rural. En cambio tiene que admitirse, aunque sea doloroso, que los préstamos para el sector que practica o va a practicar la agricultura comercial más avanzada serán los que más influyan en el aumento de la producción y en el desarrollo económico. La escasez de crédito para este grupo es, desde luego, mucho menor, pero también existe. Se basa en prácticas bancarias defectuosas y en limitación de recursos de los bancos.

2. Diversos tipos de crédito agrícola

Dada la complejidad del problema del crédito agrícola —derivada de la complejidad de los problemas de la agricultura— parece conveniente intentar una enumeración de las diversas modalidades y fisonomías que el crédito agrícola puede tomar. No se trata precisamente de una clasificación administrativa, sino metodológica, que servirá como una de las mejores bases de la doctrina que aquí se está intentando delinear. No se trata tampoco de una clasificación de los préstamos, asunto contenido más adelante.[1] Sin embargo, quizá pudieran intentarse novedosas e interesantes estadísticas con el uso de esta clasificación del crédito, y aun puede pensarse en que la clasificación jurídica se vaya apegando a la que aquí se presenta, conforme lo permitan las circunstancias prácticas, como una manera de favorecer el uso de los sistemas de crédito en finalidades de política económica.

Esta clasificación atiende simultáneamente a la función económica y social de los préstamos, y al nivel económico de la clientela que en cada caso se pretende

1 Véase Tema IV.

servir. Es aplicable especialmente a los países subdesarrollados. Proporciona, esta misma clasificación, una buena base a la discusión de las diversas orientaciones que pueden imprimirse al crédito agrícola, según la combinación que contenga de sus posibles ingredientes: simples operaciones de banca, apoyo de un programa de desarrollo, medio de mejoramiento económico y social de los pequeños campesinos, etc. Las formas generales de operación serán en cada caso diferentes.

a) *Préstamos agrícolas de capacitación.*[1] Es un servicio de gobierno consistente en una combinación de divulgación agrícola, trabajo social y crédito, y se dirige hacia los campesinos de bajos ingresos, a fin de elevar su nivel económico y cultural hasta convertirles en sujetos aceptables para el resto de los tipos de crédito. Los préstamos de capacitación escapan de las normas ordinarias del crédito, lo que puede expresarse diciendo que no se trata de crédito agrícola bancario. Significa la atención integral, planeada e intensiva, de una aldea o núcleo de población, y al mismo tiempo de cierto número de familias campesinas seleccionadas. Constituye la forma de imprimir al servicio de crédito un carácter social. No obstante, este crédito es, simultáneamente, un instrumento de promoción económica, puesto que en sus finalidades se incluye el logro de una mejor combinación de los elementos productivos, y esto no sólo respecto a los capitales directamente aplicables a la explotación, sino a los mejoramientos del medio ambiente y del hombre mismo.

b) *Crédito agrícola de sostenimiento.* Libera de la usura y satisface, en condiciones razonables, la necesidad primaria de capitales circulantes para la producción agrícola. Se le encuentra principalmente en los préstamos agrícolas de avío, cuando se mantienen las formas tradicionales de cultivo, y ni siquiera se realiza una capitalización.

c) Crédito agrícola de promoción. Trata de modificar progresivamente la estructura económica de la empresa agrícola, dotando a ésta de los capitales fijo y semifijo necesarios para lograr una mayor productividad del trabajo humano aplicado a la tierra. Tiende a modificar los métodos tradicionales. El servicio complementario de ayuda técnica resulta generalmente necesario. Esta clase de crédito se relaciona principalmente con los préstamos de refacción e inmobiliarios; los préstamos de avío participan de esta índole cuando mejoran los métodos de cultivo.

d) *Crédito agrícola dirigido.* Es realmente una modalidad del crédito de promoción. Se espera lograr modificaciones amplias en los métodos de producción y la racionalización de la misma o encaminar los primeros pasos de nuevas empresas agrícolas, a veces de un conjunto homogéneo de ellas. Para suplir garantías y asegurar la eficacia de las inversiones, la institución prestadora se reserva una definida intervención temporal en la administración interna de dichas empresas, y esto constituye el rasgo distintivo de este tipo de crédito.[2] Los créditos pueden suplementarse con inversiones directas de la institución para aquellos servicios colectivos necesarios para el mayor éxito económico, inversiones traspasables a su tiempo a asociaciones de usuarios.

El crédito dirigido tiene rasgos análogos con el de capacitación, pero se sitúa en un nivel superior, y encaja dentro de las prácticas admisibles en una institución de estructura bancaria.

3. Instituciones encargadas de estos tipos de crédito

Como un complemento de la clasificación anterior y como ayuda para aclararla, conviene anotar las instituciones normalmente encargadas de estos tipos de crédito:

Los préstamos agrícolas de capacitación son una parte del trabajo de un servicio de bienestar rural. Constituyen, pues, una labor típica de gobierno y escapan de las posibilidades y funciones de los bancos.

Los créditos de sostenimiento y de promoción quedan a cargo de los bancos, estatales o privados; pero en la práctica es común que el de promoción se opere principalmente por los bancos de estado.

El crédito agrícola dirigido es una función típica de los institutos de fomento, que son organismos estatales de inversión a la vez que bancos.

C. CRÉDITO AGRÍCOLA Y DESARROLLO ECONÓMICO

1. Generalidades

En los países que abarca el Seminario el desarrollo económico significa, forzosa aunque no únicamente, desarrollo agrícola. Este último requiere de un volumen variable de inversiones, públicas y privadas, acorde con el ritmo que se trate de imprimirle. Las inversiones públicas pueden ayudar mucho, pero nunca serán suficientes, ni se pretende que lo sean dentro de nuestros regímenes de iniciativa privada. Ahora bien, uno de los mejores instrumentos para fomentar la inversión privada es el crédito, cuya expansión en la rama agrícola tropieza con dificultades muy conocidas. Para afrontarlas más ampliamente se ha hecho necesaria la intervención gubernamental, cuya forma más común consiste en el establecimiento de instituciones bancarias de estado, especializadas en mayor o menor grado en la agricultura.[3] Además, los bancos centrales contribuyen al desarrollo del crédito agrícola, principalmente por los siguientes medios: *a)* intereses más bajos en sus operaciones activas con los demás bancos del sistema, *b)* privilegios específicos respecto al encaje, *c)* normas especiales de control selectivo de las carteras y *d)* organización del mercado de valores.

---

1 Véase Tema VIII.

2 Para un ejemplo práctico de crédito dirigido puede verse: *Plan Arrocero*, Corporación Venezolana de Fomento. Caracas, 1950.

3 Véanse las diferentes clases de organizaciones bancarias oficiales en el Tema II.

Así la banca de estado apoya, completamente y regula la acción de la banca agrícola privada. Además, principalmente por medio de la primera, el crédito agrícola se ha incorporado a los instrumentos de política económica. Con ayuda del crédito se puede fomentar la producción agrícola en sus ramas deseables; se propicia el mejoramiento de la técnica; se promueve la elevación del nivel de vida de los campesinos; y, en general, se imprimen a la agricultura las modalidades convenientes para acoplarla dentro de un programa general de desarrollo económico. Debe tenerse como mira integrar el desarrollo agrícola dentro de un desarrollo general, de manera que las distintas ramas se apoyen mutuamente en su crecimiento.

Sin embargo, en una política de desarrollo agrícola el crédito es sólo uno de los instrumentos a emplear. La acción del crédito resulta con frecuencia ineficaz si no se resuelven previamente, o al mismo tiempo, otros problemas que estén actuando como limitantes del desarrollo. En resumen, el crédito debe ser sólo una pieza del mecanismo de ejecución de un programa integral de desarrollo de la agricultura; pero, por razones de buena organización y buen funcionamiento, conviene que conserve su individualidad dentro de ese programa, y que se armonice, pero no se confunda, con el resto de las acciones de fomento. Las instituciones de estado, propensas a diluir o a no integrar su naturaleza de bancos, corren el peligro de tomar para sí funciones propias de los órganos directos de gobierno.

Aunque muy desarrollada en algunos países, la banca estatal no alcanza a satisfacer la parte financieramente sana de la demanda de crédito que dejan insatisfecha los bancos privados. Esto sin tener en cuenta que, en numerosas ocasiones, la banca de estado no dirige su preferencia al indicado sector financieramente sano, sino que ocupa sus fondos, en mayor o menor escala, atendiendo a agricultores con nula o dudosa capacidad de pago y de mejoramiento, y no mantiene suficiente preocupación por los efectos del crédito sobre la economía. Si con la atención de esos pequeños empresarios marginales o submarginales no se logra su progresiva capacitación o, dicho de otro modo, si la productividad del trabajo de los mismos no va en aumento, el crédito indicado puede satisfacer designios políticos o finalidades sociales; pero no influye positivamente en el desarrollo económico del país.

Además, si se derraman cantidades considerables de dinero, cualquiera que sea su origen, en préstamos de muy lenta o muy débil repercusión en la cuantía de la producción, y, sobre todo, en créditos de dudosa recuperación, el efecto inflacionista no se hará esperar, con perjuicio especial para las clases de recursos reducidos. Los créditos a largo plazo son indispensables para el desarrollo agrícola, aunque lleven implícita la expansión prolongada de la circulación monetaria, que deberá aminorarse con medidas compensatorias. Pero lo que se ha querido decir es que debe evitarse el uso del crédito como medio de transferencia de recursos o de subsidios en favor del conjunto de agricultores o de cierto grupo de ellos. El único vehículo aceptable de concesión de subsidios, dentro del crédito, es la rebaja de la tasa de interés, y generalmente convendrá elegir otro distinto.[1]

[1] Véase Tema V, A.

Sobre la base de escasez de recursos para el crédito, que es el caso general en nuestros países, habrá que optar entre una política de democratización —hacerlo asequible al mayor número posible de agricultores— y una de selección y prelaciones, en la cual el crédito agrícola se enfoque de preferencia y en forma intensiva hacia aquellos sectores en donde las inversiones tengan un efecto mayor y más rápido sobre el desarrollo. La política más aconsejable es en general esta última, sin que ello se oponga a que el crédito pueda usarse como coadyuvante de una política de redistribución del ingreso, alentando, por ejemplo, la formación y el robustecimiento de una clase media rural progresista.

Volviendo al punto de la escasez de recursos para el crédito agrícola, en todo país en donde se considere que la agricultura no está recibiendo, de la masa total de inversiones, la parte que más convenga para un sano desarrollo económico, deben moverse enérgicamente los resortes necesarios para lograr que así suceda, y entre esos resortes está el financiamiento de las instituciones de crédito agrícola, privadas y públicas, mediante las formas de que se tratará en otra parte de estas conclusiones.[2]

Los créditos de mayor efecto promotor tienen que ser, en buena proporción, de plazos mediano y largo. Tanto la banca oficial como la privada —sobre todo esta última— prefieren tradicionalmente el plazo corto, debido en gran parte a un insuficiente desarrollo del mercado de valores. La proporción de capital fijo dentro del capital total suele ser muy alta en la agricultura, de donde se deduce su necesidad, relativamente mayor que en otras actividades, de crédito a plazos amplios. Hay, pues, una gran astringencia de aquellos tipos de crédito agrícola susceptibles de coadyuvar más eficazmente al desarrollo de la agricultura. Aun en los préstamos a corto plazo, la parte de la demanda atendida en forma institucional suele ser muy baja. Sin tener de momento en cuenta la complicación de que gran número de campesinos no tienen la preparación ni los medios para considerarse sujetos de crédito normal, es un hecho que la carencia de adecuados servicios de crédito ha sido uno de los factores adversos más importantes para el desarrollo agrícola. Afortunadamente esto se está reconociendo cada vez más.

2. Evolución de ideas y hechos

En efecto, en los países participantes en este Seminario se han registrado recientemente evidentes progresos, y, dentro de su creciente interés por el fomento agrícola, que en algunos países presenta las características de un renacimiento, el aumento de la atención al crédito agrícola es uno de los más alentadores indicios. La derrama de crédito institucional ha ido creciendo y, además, los conceptos se han ido depurando y precisándose las orientaciones y metas. Este Seminario ha sido un ejemplo del mencionado interés.[3]

Dentro de la evolución indicada, debe señalarse que buen número de los paísese del área del Seminario han venido modificando los procedimientos del crédito agrí-

[2] Véase Tema III.

[3] Véase: *Panorama del crédito agrícola en los diez países del área del Seminario*, en el segundo volumen de esta Memoria.

cola estatal dirigido hacia los campesinos más pobres, quienes frecuentemente practican una agricultura submarginal o de subsistencia. Aunque persisten en el crédito elementos de subsidio y de bienestar rural, cada vez se entiende más su función como la de un valioso instrumento de desarrollo económico.

Esta nueva orientación parecería ir en mengua de las "finalidades sociales", que por mucho tiempo fueron la inspiración principal de la política de algunos gobiernos en este ramo. Pero debe señalarse que, al mismo tiempo, va tomando impulso la idea (Honduras, Guatemala, Cuba) de dar individualidad y proveer de especial metodología a una forma singular de crédito para agricultores de bajos ingresos (préstamos de capacitación), combinada dentro de un programa de bienestar rural.[1]

Por otra parte, la banca estatal tiende a operar no sólo con el sector de agricultores con capacidad actual de pago, sino también, cada vez más, con el sector de capacidad puramente potencial, que no ofrece garantías materiales o éstas son muy débiles, cuando el crédito puede allí manejarse sin pérdidas. Posiblemente este sector sería rechazado por la banca privada, por falta de suficientes garantías.

Al mismo tiempo, la banca privada viene participando cada vez más en las operaciones de crédito agrícola, en ocasiones con el apoyo de la banca estatal, o en colaboración con ella. A veces, al contrario, la banca privada es la que apoya las operaciones de la estatal, contribuyendo a aumentar sus recursos. Aunque este último caso no se apega al esquema de funcionamiento más sencillo y deseable en el sistema de crédito agrícola de un país, por de pronto lo que interesa es el resultado: más amplios servicios de crédito agrícola bancario, y una creciente interrelación entre la banca privada y la estatal.

3. El crédito y una política agrícola planeada

Considerado el crédito como instrumento de una política económica en el campo de la agricultura, resulta claro que no todos los posibles objetos de los préstamos son igualmente atendibles en un momento dado. Debe recomendarse una selección entre los mismos que propicie un desarrollo ordenado y la más eficiente utilización de los recursos disponibles.

La distribución de los recursos por ramos no debe atender a la importancia actual de cada ramo dentro del producto nacional bruto, sino a su mayor repercusión en el ingreso nacional. Se debe dar preferencia a aquellos objetos del crédito cuyo fomento aumente más el ingreso, en una prelación de programas, asignando a cada programa, por dicho orden, lo que se considere que puede absorber en el año, aunque al final queden sin atender o sólo parcialmente atendidos otros ramos menos relevantes para el desarrollo, así ocupen actualmente un lugar cuantitativo importante en la economía. Dicho de otro modo: la distribución por ramos no ha de hacerse de acuerdo con las necesidades de crédito de cada uno, ni equitativamente de acuerdo con la demanda de cada uno, sino según las perspectivas de mejoramiento de cada uno y la importancia de esas perspectivas para la economía nacional. Más vale pocos ramos promisores atendidos que muchos entre los cuales figuren algunos de poca trascendencia en la actual etapa de desarrollo. No debe prevalecer la preocupación de atender, a cualquier costo, a la mayoría de la población rural; en nuestros países las mayores posibilidades de progreso se fincan muchas veces en sectores minoritarios. Por otra parte, habrá que tener cuidado de no apuntalar con el crédito la agricultura submarginal y de subsistencia; aunque sí debe propiciarse su transformación por medios distintos al de la acción crediticia.

Supuesta una institución estatal central, rectora de la política de crédito agrícola en un país, con capacidad para influir en las formas de operación de las demás instituciones —estatales y privadas— de crédito agrícola, y el caso ideal de planeación del uso del crédito acorde con una planeación de la política agrícola, habría que establecer cupos, distribuyendo los recursos disponibles en primer lugar en tres grandes grupos: *a*) préstamos de bienestar rural, *b*) préstamos de sostenimiento, y *c*) préstamos de promoción.

Por borrosa que sea la línea de demarcación que separa los grupos, esto no impide llevar a la práctica la distribución anterior. Dentro de la parte asignada a cada clase de crédito, habría que establecer nuevos cupos de segundo orden. Se está así, simplemente, formulando un plan de operaciones, medio único de orientar la acción crediticia hacia el uso más eficaz de los recursos financieros dentro de un programa de desarrollo económico. También se ha dicho que así se adelanta una política de crédito *activa*, siendo la pasiva aquella que distribuye los recursos sin ninguna idea preconcebida y simplemente de acuerdo con las solicitudes que se van recibiendo.

No es recomendable que todos los tipos de crédito se manejen por una sola institución; pero si tal fuere el caso, es conveninente que haya una separación nítida de los capitales y recursos destinados por una parte a préstamos de servicio social, y por otra a préstamos de sostenimiento y de desarrollo.

4. Crédito de bienestar rural

La fijación del monto por señalar al crédito de bienestar rural se derivará de la estimación de la parte de las inversiones públicas de que el país pueda disponer para acciones que repercuten en el ingreso nacional sólo en una forma retardada y lenta. Este crédito pertenece al tipo de gastos públicos que más bien han de seguir al aumento del ingreso, en vez de precederlo.[2]

Inclusive por la dificultad que existe para organizarlo bien, este tipo de crédito conviene que se vaya desarrollando gradualmente. Gran cuidado ha de tenerse en que el crédito de servicio social no propicie el mantenimiento de situaciones indeseables, por ejemplo la agricultura de subsistencia, sirviendo así para frenar la evolución agrícola en vez de impulsarla. Esto no implica dejar desamparado al agricultor débil que el crédito agrícola bancario no alcanza a calificar de riesgo aceptable, sino el empleo de métodos de ayuda que se sirven de otros canales, dentro de cuyos métodos el crédito tiene su papel, sin contar la acción indirecta, de absor-

[1] Véase Tema VIII.

[2] Véase Tema VIII.

ción, que el impulso a otros sectores tendrá sobre esta agricultura más retrasada.

5. Crédito de sostenimiento

Al crédito de sostenimiento habría que asignar un volumen de recursos que hiciera posible atender las demandas legítimas de los agricultores por préstamos para el mantenimiento de su producción, dando preferencia a los agricultores que además hubiesen requerido y les pudiera ser otorgado, crédito de promoción. Debe procurarse, además, atender en forma completa la demanda de este tipo de crédito, en ciertas regiones, supuesta la imposibilidad de hacerlo en todas.

Supuesta una situación de insuficiencia de recursos, conviene buscar un equilibrio entre las cantidades que se asignen respectivamente a préstamos de promoción y de sostenimiento, sobre la idea básica de no dispersar la acción del crédito sino más bien de concentrarla. La concentración se localizará en las zonas del país que presenten mayores potencialidades y en ellas se atenderán todas las necesidades de crédito, financieramente sanas, de los clientes, en vez de satisfacer sólo una parte.

Abundando en la misma idea, debe regir el concepto de que más vale contar con pocos productores bien atendidos que con muchos atendidos sólo a medias. El crédito insuficiente —respecto a las demandas individuales racionales— es un gran factor de retardo del desarrollo agrícola. Parece más conveniente impulsar vigorosamente ciertos sectores que generalizar un impulso débil.

Dentro del campo de los créditos de sostenimiento, la distribución entre los distintos cultivos puede variarse de un año a otro, según convenga a la economía nacional, y para hacer frente a problemas de escasez y excedente de productos. Salvo consideraciones distintas que pudieran tener un valor circunstancial, la preferencia ha de ir hacia aquellos cultivos cuya incidencia en el ingreso nacional sea mayor, sin desatender sus ramas complementarias, ya por formar parte de rotaciones de cultivos, ya por contribuir al robustecimiento de explotaciones diversificadas cuya redituación de conjunto sea más satisfactoria, o ya para desviar la producción hacia artículos de demanda sostenida que contribuyan a la estabilidad económica.

Ahora bien, todo lo anterior se viene refiriendo al crédito agrícola en su conjunto, supuesta la posibilidad de someterlo a determinado plan. Si no es éste el caso y el único sector planificable es el estatal, habrá que considerar lo que ya hace el sector privado, a fin de adaptar el estatal de modo que el conjunto cumpla lo más cercanamente posible con los designios planeados. Por ejemplo, si un producto interesante está ya siendo atendido adecuadamente por la banca privada, la estatal puede dejarlo de lado.

6. Crédito de promoción

En el campo del crédito de promoción, la distribución de los préstamos entre los distintos objetos posibles es un problema sujeto a las condiciones que de momento existan. Para anotar aquí algo que pudiera constituir un esquema adaptable a los casos particulares de los países que participan en este Seminario, tiene que recurrirse al establecimiento de ciertas premisas, escogiendo aquellas en realidad más frecuentes en el área: el nivel de los salarios rurales es bajo respecto a las remuneraciones en otras actividades y respecto a otros países; hay subocupación permanente; hay presión de la población sobre los recursos naturales y ésta es una de las causas del bajo nivel de vida: la producción agrícola es escasa y la técnica retrasada; cierta parte de los agricultores se dedican a explotaciones de subsistencia; los capitales son escasos y el tipo de interés corriente es alto.

Sobre las premisas anteriores, que pueden coexistir total o parcialmente, la política de desarrollo económico a la cual se va a servir por medio del crédito agrícola, debe mantener la preocupación de no agravar la presión demográfica, cosa que ocurriría al provocarse desocupación tecnológica. El crédito agrícola ha de favorecer, entonces, las inversiones que aumenten la productividad de la tierra y las que acrezcan la superficie de tierra en cultivo, de preferencia a otras que, desplazando mano de obra, eleven directamente la producción por hora-hombre. Dicho de otro modo: el crédito de promoción debe apoyar los progresos de la tecnología agrícola que ahorren tierra y capital, sobre aquellos otros que ahorran directamente trabajo, en la combinación de factores de producción. Esto concierne, naturalmente, sólo a una primera etapa del desarrollo, mientras se pueden vencer las circunstancias más adversas, pues lo más importante en el desarrollo es la productividad del esfuerzo humano, sólo que primero hay que perseguirla indirectamente (sin ahorrarlo en los procesos productivos) y luego directamente (ahorrándolo). Esta línea general admite excepciones.

7. Mecanización de la agricultura

Las máquinas son la forma más común de empleo de capitales ahorradores de trabajo humano en la agricultura. En el caso hipotético descrito habrá que cuidar mucho, al conceder préstamos para maquinaria, de no sobrecapitalizar las explotaciones. La concesión de préstamos para maquinaria debe ir precedida de estudios suficientes y aun de experimentaciones que comprueben la costeabilidad de su uso en lugar de la fuerza animal o la labor manual. Aun así, antes de fomentar en grado importante la mecanización, habrá que considerar la situación de la balanza de pagos del país, y las alternativas de ocupación de la población campesina.

Con mucha frecuencia, un alto grado de mecanización de la agricultura de nuestros países sólo puede ser posible como resultado de la industrialización, al actuar ésta como forma de absorción de brazos del campo, como proveedora de servicios auxiliares, y, a la larga, como fuente de aprovisionamiento de las máquinas mismas.

Lo anterior no implica en modo alguno la condenación de la idea de la mecanización agrícola en el presente, sino se refiere solamente a sus excesos y al prudente cuidado de no caer en ellos. Cierto grado de mecanización de nuestros campos es ya, sin duda, aconsejable. En ocasiones el simple cambio del trabajo manual al arado de tracción animal significará un paso de importancia.

8. Intensificación y expansión

Puede también apuntarse la conveniencia de la prelación de las inversiones que aumentan los rendimientos de la tierra ya cultivada, sobre aquellas otras inversiones que extienden las áreas en cultivo; pero en este caso la generalización es aún más difícil. Todo depende de lo económico que, en cada caso particular, resulte la apertura de las nuevas áreas, en comparación con las posibilidades de aumentar los rendimientos en los campos ya de antaño cultivados. Sin embargo, será frecuente que la indicada prelación sea racional.

Si se logra organizar un mejor uso de las tierras ya en cultivo, probablemente esto signifique un avance más rápido y menos costoso que la conquista de nuevas áreas. Simplemente el cambio de unos cultivos a otros ha provocado en algunos países (se tienen datos sobre el caso de México) notorios aumentos en el ingreso originado en la agricultura. Sin embargo, la ampliación de áreas ha de conservar un puesto en la política de desarrollo, para responder a los incrementos demográficos, y debido a que con frecuencia los indicados ajustes en la agricultura ya existente sólo son posibles desplazando parte de la población hacia la ocupación de áreas nuevas, a menos que una rápida industrialización tomara a su cargo esta absorción.

Conviene aclarar que, al anotar todo lo anterior, los mejoramientos de importancia introducidos en las zonas ya en explotación, como por ejemplo el establecimiento de riego para los *temporales* o secanos, se han considerado como inversiones que aumentan los rendimientos y no como aquellas que abren áreas nuevas. La misma característica la tiene un uso más amplio de las tierras de labor por medio de la supresión o disminución de los "descansos".

9. Producción de exportación y de consumo interno

Otro dilema que se presentará al pretender distribuir el crédito agrícola en forma que coadyuve lo más eficazmente posible al desarrollo, será el de la preferencia entre artículos para exportar y para el consumo interno. Frecuentemente habrá que optar entre suprimir cierto tipo de importaciones o aumentar exportaciones. En las presentes condiciones de la economía mundial y siempre que se trate de artículos que encuentren dentro del país un medio favorable para su producción eficiente, será casi siempre preferible la prioridad al abastecimiento del consumo interno, con la consecuente supresión de importaciones. Sin embargo, hay que estar en guardia en contra de la desorbitación de esta tendencia, habida cuenta de la necesidad creciente de exportaciones que caracteriza al desarrollo. La norma general, de cualquier manera, será la siguiente: el cultivo, sea de consumo interno o de exportación, que aumente más el ingreso nacional, será siempre el preferible, salvo circunstancias pasajeras sobre las cuales basar excepciones.

La prelación para las ramas que producen para el consumo interior es probablemente más racional cuando no se esté haciendo referencia al conjunto del crédito agrícola del país, sino que el plan se aplique sólo al sistema estatal. Entonces se encontrará que la demanda de préstamos para los artículos de exportación está surtida a veces satisfactoriamente por la banca privada, o recibe financiamiento exterior.

Tema II

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Organización de un sistema

Para su desarrollo, la agricultura requiere una buena organización del crédito y el concurso de servicios complementarios. Es urgente ampliar, o implantar donde no existan, los servicios de crédito agrícola; principalmente en aquellos países donde la agricultura no se ha desarrollado convenientemente y son numerosas sus necesidades insatisfechas. Los gastos de organización del crédito agrícola son generalmente elevados, como lo son los de otros servicios administrativos a cargo del estado; pero tales gastos son directa o indirectamente, a la corta o a larga, recuperables con creces, puesto que tienen por objeto crear el engranaje indispensable para un desarrollo vigoroso de la producción. Ahora bien, el mejoramiento de los servicios de crédito no es sólo cuestión de tener los fondos necesarios, sino que requiere una adecuada organización.

El servicio de crédito institucional de un país está a cargo, generalmente, de más de una sola institución, siendo algunas estatales y otras privadas; pero conviene propender a que todas ellas, debidamente coordinadas, formen un sistema. Dicha organización ha de adaptarse a las condiciones especiales de cada país y a los programas en que se base la política agrícola del estado.

A continuación se enumeran los principales órganos por medio de los cuales pueden ministrarse los préstamos y los servicios complementarios del crédito agrícola, sin querer indicar que todos deben existir en el mismo país o sistema:

i) *Organismos oficiales y semioficiales*

a) Banco central, que es el encargado de la política monetaria y crediticia de un país y opera como prestamista de última instancia de los bancos.

b) Bancos estatales de crédito agrícola, que operan como instituciones de segundo grado para descuento de papel agrícola y apertura de créditos a otros bancos agrícolas. Pueden emitir, con mayores ventajas, valores de mediano y largo plazo, con el apoyo de las obligaciones tomadas de los bancos de crédito agrícola afiliados.

c) Institutos estatales de crédito agrícola de jurisdicción nacional, para operar directamente con agricultores. Pueden descontar operaciones de corto plazo con el banco central y de mediano y largo con el banco indicado en el apartado b); estos institutos reciben comúnmente el nombre de bancos agrícolas.

d) Institutos estatales de alcance nacional para el fin específico de apoyar programas especiales con fondos proporcionados por el gobierno, como por ejemplo los bancos agrarios, bancos ejidales e instituciones de bienestar rural con préstamos de capacitación.

e) Institutos o corporaciones de fomento estatales a quienes, para acelerar el proceso de desarrollo económico, se les asignan facultades de prestar e invertir y las pasivas conexas.

f) Institutos estatales de crédito agrícola de jurisdicción regional, similares a los señalados en el apartado c), pero circunscritos a una región, provincia o zona.

g) Instituciones semioficiales o de economía mixta, para efectuar operaciones de crédito y otras complementarias para ciertas actividades agrícolas y donde personas privadas aportan parte del capital.

ii) *Instituciones privadas*

a) Bancos privados nacionales hipotecarios, de depósito, de ahorro, de capitalización, etc.

b) Sucursales de bancos privados extranjeros.

iii) *Agrupaciones de usuarios*

a) Grupos receptores de crédito en común a base de convenios de responsabilidad solidaria.

b) Sociedades, asociaciones o cajas rurales de crédito que son cooperativas de servicios varios.

c) Uniones o federaciones regionales de sociedades, de asociaciones o de cajas rurales de crédito, que son cooperativas de segundo grado.

d) Sociedades anónimas de usuarios de crédito agrícola, que en algunos países se denominan uniones de crédito agrícola.

Quedan por señalar aparte, por no corresponder a ninguno de los tres grupos señalados, las juntas, patronatos o comités rurales de crédito, utilizados por algunos bancos oficiales para actuar como cuerpos consultivos locales.

Ninguno de los países del área del Seminario tiene todos los organismos enumerados, ni se ha querido indicar que deba tenerlos. Su utilización depende de las necesidades, de los recursos disponibles y de la experiencia que se vaya acumulando. Algunos países han consagrado en sus leyes organizaciones que no han llegado a ensayarse. Otros han ensayado instituciones que por diversos motivos no dieron el resultado esperado. Consecuentemente, no es posible recomendar una estructura determinada o rígida en que se establezca el número, clase y categoría de las instituciones de crédito agrícola. Tampoco es posible adoptar en un país el tipo de organización de otro, simplemente porque allí ha dado buen resultado, pues las condiciones económicas y sociales generalmente son distintas.

En el proceso de organización, siempre evolutivo, de

un sistema de crédito agrícola, deberá tomarse en cuenta lo siguiente:

a) Las formas de explotación agrícola y de tenencia de la tierra.

b) La capacidad de los agricultores en su carácter de empresarios agrícolas y la magnitud de los problemas relativos al mejoramiento de la vida rural.

c) La concentración o dispersión de los núcleos de población rural, en las zonas ya abiertas al cultivo; las zonas por colonizar, las vías de comunicación, los mercados internos y externos, etc.

d) Las rentas específicas que puede asignar el estado a las instituciones de crédito agrícola y los recursos de que podrá disponer para constituir, conservar y aumentar progresivamente el capital de las mismas.

e) Los medios más prácticos para que el estado aumente su contribución para formar y conservar el capital inicial de las instituciones, sin crear problemas monetarios y fiscales; los planes para multiplicar esos capitales canalizando el ahorro nacional hacia la producción agrícola.

f) Los demás recursos financieros que puedan obtenerse del mercado de valores por las instituciones de crédito agrícola para aumentar su capital de operación.

En términos generales, es de recomendarse el establecimiento de un sólo sistema de crédito agrícola con administración de tipo descentralizado, en el cual se delimiten con toda precisión las funciones y las responsabilidades que correspondan respectivamente a los organismos de carácter local, regional y nacional.

La organización general, la estructura del sistema y los métodos de operación, deben permitir, muy especialmente, que el crédito sea accesible al mayor número de pequeños agricultores cuya explotación sea o pueda ser económica, siempre y cuando se encuentren en las zonas o regiones en donde el servicio se considere de mayor utilidad, pues las operaciones aisladas y dispersas resultan onerosas y carecen de significación en el desarrollo de programas de interés público.

El crédito agrícola no sólo ha de ocuparse de la organización de las instituciones encargadas de ministrar los préstamos y prestar servicios complementarios, sino que también debe organizar a los usuarios, particularmente a los débiles, para poder llegar más fácilmente a ellos y que su labor sea más efectiva, sin esperar a que estas organizaciones surjan espontáneamente.

Cuando se desee ministrar el crédito por medio de cualquier tipo de asociaciones de usuarios, es aconsejable establecer un medio que permita al organismo bancario ejercer un adecuado control y establecer procedimientos uniformes de trabajo. Si la administración de estas asociaciones se deja desde un principio en manos de los propios usuarios, entonces es fácil caer en situaciones caóticas que lejos de metodizar las labores, las complican.[1]

Siempre que se inicia un programa de crédito agrícola es posible que la institución se vea abrumada con gran número de solicitudes de préstamo; pero posiblemente se encontrará que muchos de los solicitantes no pueden conceptuarse como sujetos de crédito. A algunos no podrá prestárseles ninguna ayuda; a otros habrá que convertirlos en riesgos crediticios razonables, mediante el perfeccionamiento de los títulos relativos a la tenencia de la tierra, una cuidadosa supervisión y la adopción de técnicas agrícolas más adecuadas. Si esto no se hace en forma decidida, aun elevando los costos de operación y retardando un poco los trámites, el alcance de las operaciones de un instituto estatal puede ser tan limitado como el de los bancos privados, o bien entrar en operaciones inconvenientes e incurrir en grandes pérdidas. Como en todo inicio, no siempre se cuenta con el necesario personal experimentado, y habrá que prepararlo; la institución tendra que operar "sin prisa, pero sin tregua", debiendo dar a conocer a la opinión pública estas circunstancias con el fin de que no se cifren esperanzas exageradas sobre el alcance de las operaciones de la institución durante sus primeros años.

Será preferible contar con una opinión pública desfavorable en este período, que llegar a perder la confianza de esa misma opinión pública por haber hecho malas operaciones a causa de apresuramiento.

2. La autonomía de las instituciones estatales

Las instituciones de crédito agrícola de carácter oficial deben mantener una estrecha vinculación con los respectivos gobiernos precisamente porque el crédito para la agricultura es un instrumento de política agrícola.

Sin embargo, las instituciones oficiales de crédito no deben acomodarse a la concesión de operaciones que respondan a intereses precarios y personalistas de partidos políticos que estén en el gobierno o en la oposición, puesto que dichas instituciones están destinadas a servir programas amplios y bien dirigidos; sanos en su fondo y en su forma, y encaminados a una mejoría económica planteada técnica y correctamente por los dirigentes del estado. Para defender de influencias desfavorables y también para adquirir agilidad en sus operaciones y una personería jurídica independiente de la del gobierno, las instituciones bancarias del estado se hacen autónomas. Esto puede tomar dos formas distintas: en la primera se le da a la institución el carácter de sociedad anónima; en la segunda, por ley especial, el estado crea el patrimonio de la nueva institución descentralizada, le delega ciertas funciones y establece su administración separada con facultades para contratar, demandar, etc. La primera forma (la sociedad anónima) tiene razón de ser cuando el capital es mixto o puede llegar a serlo. En caso contrario es más lógica y sencilla la segunda.

Por razón de su autonomía, la institución no es una simple agencia gubernamental que recibe órdenes y las ejecuta, sino un organismo con libertad y responsabilidad, y con iniciativa para cumplir mejor su función dentro de la política general de fortalecimiento de la agricultura.

Esas instituciones necesitan del respeto y de la confianza del público para desenvolverse adecuadamente, y que puedan confiárseles fondos procedentes del ahorro privado, decisivo para la expansión del crédito agrícola,

[1] Véase Tema VII. Segunda parte.

puesto que los fondos del estado son insuficientes para un programa de amplitud. Es decir, los gobiernos mismos obtienen el mejor provecho de las instituciones de crédito cuando garantizan a éstas una completa autonomía administrativa.

Hay, de todas maneras, el problema de hacer congruentes dos hechos: que una institución estatal de crédito sea autónoma y que sirva al mismo tiempo a los altos fines de la política económica. Cuando las metas planteadas por el gobierno van a beneficiar directamente y a corto plazo a los agricultores, y por ende a la institución, el problema no existe. Pero pueden presentarse casos menos sencillos: las razones del gobierno pueden ser de índole ajena al aspecto comercial en sí (niveles de nutrición, estabilidad, ahorro de importaciones, previsión de eventualidades). Entonces las agricultores pueden tener reticencias y habrá que hacer labor de convencimiento y proporcionar ciertos beneficios o estímulos para que se separen de la línea de su conveniencia inmediata o de lo que aparenta serlo. La negación de préstamos puede entrar en acción pero su efecto será relativamente pequeño. En cuanto a la institución estatal, deberá plegarse a esas directivas si no ponen en peligro su solidez financiera, y en caso contrario pedir garantías o compensaciones. Afortunadamente será o deberá ser muy raro el caso en que el gobierno presione a los agricultores y a un banco autónomo en contra de sus intereses. El gobierno no querrá que banco y agricultores se separen de prácticas de negocios sanas. En el caso de que, a juicio del banco, el gobierno esté equivocado, éste debería respetar la autonomía que él mismo creó y prescindir de utilizar a la institución como instrumento. Que este caso pueda presentarse o no en la práctica dependerá del grado y forma de la autonomía concedida y de la forma como ésta haya sabido ser conservada.

Ha existido siempre la preocupación de asegurar la autonomía mediante determinados arbitrios, a fin de poner a las instituciones al amparo de influencias nocivas. Esta preocupación es muy peculiar puesto que se trata de que el gobierno mismo trata de imponer limitaciones a su derecho de decisión. Por otra parte, el gobierno no puede prescindir de usar esas instituciones propias para sus fines de política económica, de donde se deduce que la autonomía no puede racionalmente referirse sino a la administración interna y a la ejecución de los programas, pero de ninguna manera a los grandes lineamientos del trabajo ni a los planes fundamentales de acción. A veces la preocupación por la autonomía y el temor que el gobierno se tiene a sí mismo como administrador no siempre eficiente, llevan a extremos que nulifican las posibilidades que el gobierno debe conservar para utilizar a las instituciones como instrumentos de su política. Tal sucede cuando se entrega la propiedad y administración de estos organismos a intereses privados, por ejemplo, las organizaciones de productores; o, como caso menos extremista, cuando se entrega a representantes privados solamente la administración.

Las garantías necesarias para la eficacia de la autonomía de las instituciones oficiales de crédito agrícola y para el cumplimiento de su responsabilidad inherente, son las que se enumeran a continuación, no con carácter limitativo ni exhaustivo, sino como enunciación de aquellas fundamentales, que pueden adoptarse en forma combinada:

1º En la propia ley que constituya, organice y regule el funcionamiento de los organismos de crédito estatales, deben estatuirse las garantías de su autonomía; puede también establecerse que estas condiciones no serán modificadas sin tener en cuenta el punto de vista de los órganos directivos de las propias instituciones y del banco central.

2º Es recomendable que las instituciones estatales se organicen con estructura más o menos similar a la de las sociedades mercantiles por acciones (aunque no lo sean) y en consecuencia tengan sus propios órganos de gobierno:

a) La asamblea general de accionistas. En el caso de sociedades por acciones, existe en realidad esta asamblea, sujeta a las normas del código de comercio. Cuando se trate de un organismo descentralizado sin acciones, conviene sustituir a la asamblea general por un consejo superior consultivo, en donde se incluyan los ministros de estado de ramos relacionados, así como representantes de organismos públicos y privados que se consideren pertinentes. Este consejo superior se reúne usualmente sólo una vez al año. Una alternativa, que pudiera ser recomendable, es que estas funciones las desempeñe el mismo cuerpo colegiado superior del banco central.

b) El consejo de administración o junta de directores.

c) El comisario o auditor interno, a cuyo cargo está la vigilancia de la marcha de la institución.

d) Los administradores o gerentes.

En esta forma ya no se trata de una simple dependencia que recibe órdenes, sino de una institución con funcionamiento orgánico.

3º Deben establecerse los requisitos que han de reunir las personas que integren el consejo directivo: capacidad técnica, idoneidad moral, especialización, independencia frente a la política circunstancial. Por ejemplo, la incompatibilidad con un puesto de elección popular, aun cuando se obtenga licencia durante el período que duren esas funciones. Deben también establecerse garantías de inamovilidad para los directores del instituto durante el período para el cual fueron designados, siempre que no incurran en hechos delictuosos que merezcan la privación del cargo, cuya calificación corresponde a un tribunal de justicia competente, ajeno a toda influencia política.

4º Debe establecerse y respetarse la facultad de los consejos directivos para designar libremente al personal de las instituciones; y para este personal debe consagrarse la estabilidad en sus funciones y derechos semejantes a los existentes en las organizaciones privadas.

5º Los fondos destinados a la integración del capital o para el cumplimiento de determinados programas de las instituciones de crédito deben ser entregados por los gobiernos en cantidades suficientes y en épocas oportunas.

6º Los fondos capitales de las instituciones no deben nunca confundirse con los fondos públicos.

7º Los presupuestos de las instituciones deben quedar fuera del control de las dependencias públicas encargadas de la vigilancia fiscal.

8º Debe evitarse toda ingerencia extraña directa o indirecta en lo relativo a la concesión de préstamos u otorgamiento de los servicios bancarios.

La autonomía significa para las instituciones no sólo derechos, sino también responsabilidades, para el cumplimiento de las cuales deben establecerse claramente en las leyes orgánicas de las instituciones estatales de crédito agrícola los siguientes puntos:

a) El régimen de aprobación de presupuestos y discusión de programas de trabajo por los consejos directivos, por lo menos anualmente.

b) El régimen de vigilancia de las operaciones por los organismos de superintendencia de bancos.

c) El régimen de discusión y aprobación de los balances y resultados finales de ejercicio por los comisarios o auditores, y por las asambleas de accionistas, de existir éstas.

d) El régimen estricto de publicidad de los estados financieros, balances y cuentas de resultados (pérdidas y ganancias), así como la periodicidad de las inspecciones y auditorías internas y externas sobre todo el manejo de las instituciones.

e) Finalmente deberá establecerse un sistema de responsabilidad y cauciones para garantizar el limpio manejo por parte de los administradores y funcionarios.

3. Administración de las instituciones de crédito agrícola

La administración de un organismo estatal de crédito agrícola ha de asemejarse a la de un banco privado, y debe eliminar las normas de la burocracia oficial que generan lentitud.

Una administración interna eficiente se caracteriza, en primer lugar, por una adecuada división del trabajo, así: dirección, ejecución, investigación e inspección.

La suprema dirección de los negocios de una institución de crédito agrícola no se confía a una sola voluntad, sino a cuerpos colegiados, a fin de que se produzcan soluciones que sean fruto de equilibradas deliberaciones. Estas juntas, consejos o directorios actuarán ajustándose a la ley y reglamentos correspondientes y, entre sus facultades principales, se pueden mencionar las que se señalan a continuación:

a) Acordar las normas generales para el desenvolvimiento del organismo.

b) Dictar y modificar los reglamentos internos, lo cual en ciertos casos requiere la aprobación de las autoridades bancarias o del poder ejecutivo.

c) Fijar la política de crédito de acuerdo con la política de desarrollo del estado. Esto rige principalmente para los bancos estatales, pero debe ampliarse en lo posible hacia los privados, mediante arbitrios diversos.

d) Acordar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución así como aprobar su ejecución.

e) Comprobar el balance y el estado de ganancias y pérdidas dentro de un plazo prudencial a la terminación de cada ejercicio, y acordar la aplicación de utilidades.

f) Designar y separar a los funcionarios y empleados del instituto, de acuerdo con los reglamentos.

g) Acordar la apertura o clausura de sucursales, agencias y demás dependencias, así como la designación de corresponsales.

En algunas instituciones los directores o consejeros tienen funciones permanentes, en otras sólo se reúnen periódicamente para la celebración de las sesiones. En términos generales se considera preferible el primer sistema. En todos los casos el presidente, o quien haga sus veces, debe dar todo su tiempo a la institución poniéndose al frente de la misma. No se considera en general deseable que el presidente del directorio o consejo de administración sea una persona distinta de quien esté permanentemente al frente de la institución. El caso que presenta mayores inconvenientes es aquel en que el presidente de la junta de directores sólo asiste a las sesiones y desempeña un alto cargo en la administración pública. Con este sistema se trata de vincular a la institución con el gobierno, pero el resultado es la pérdida de la autonomía.

La designación de directores está a cargo de la asamblea de accionistas, del presidente de la república o del poder ejecutivo. En el caso de las instituciones estatales es conveniente que parte de la junta directiva sea designada por el banco central. Algunas leyes dan partipación en las juntas directivas de las instituciones estatales a miembros designados por la banca privada y por las fuerzas vivas (asociaciones de agricultores, ganaderos, etc.). En las instituciones de economía mixta los accionistas privados eligen directores. Las leyes orgánicas deben contener disposiciones concretas sobre incompatibilidades, así como causas de separación de los directores. Debería ser norma inflexible que no puedan desempeñar funciones de directores quienes tengan cargos en los gobiernos nacionales, privinciales o municipales. También debería ser norma invariable que los directores, administradores, gerentes, comisarios y auditores no pudieran ser usuarios de crédito en las instituciones donde trabajan.

Las juntas directivas no pueden resolver todas las solicitudes de préstamo. Según la cuantía de éstos, se delega tal función en comités permanentes, en el presidente, en el gerente, en juntas consultivas locales o en los funcionarios de las sucursales y agencias. Pero la junta directiva habrá hecho la aprobación de un plan global de operaciones para el año.

Las funciones ejecutivas (o sea las de llevar a la práctica los programas de crédito acordados por las juntas directivas), a cargo de gerentes, administradores, jefes de departamento y sección, abogados, tasadores, inspectores, etc., deben realizarse por personas que a la preparación técnica unan la experiencia. Es necesario

que exista una reglamentación rigurosa para el ingreso, promoción y remoción de este personal, a fin de contar con un cuerpo de funcionarios y empleados competentes, probos y útiles. El ideal será que el ingreso y los ascensos se hagan con base en méritos y eficiencia comprobados, utilizando el método de concurso u oposición, así como que exista el dercho de estabilidad y escalafón en favor de quienes desempeñan sus cargos a satisfacción. Para los ascensos el escalafón ha de considerar en primer lugar la capacidad y sólo en segundo la antigüedad.

Las instituciones de crédito agrícola deben contar con una auditoría interna permanente sin funciones ejecutivas, que día a día revise cuentas y comprobantes. Esta revisión es una de las mejores garantías con que contarán los directores y el público que ayude al instituto adquiriendo sus valores.

Es igualmente necesario mantener una constante inspección sobre las sucursales, agencias y demás dependencias, que trabajan lejos de la influencia personal de los directores. La auditoría interna y la inspección contribuirán a que las primas de seguro de fidelidad con que se cubra a los empleados sean más livianas. La auditoría interna y la inspección no significan que deba abolirse la vigilancia que ejercen los organismos competentes del estado como las superintendencias o comisiones nacionales bancarias.

Debe concederse mucha atención a los sistemas de tramitación, de contratación y de contabilidad y a su unificación de unas a otras instituciones del mismo país, sobre todo cuando formen un sistema. Lo anterior es aplicable al uso de la terminología. Es deseable también la unificación de métodos y prácticas de unos países a otros, y esto se refiere particularmente a la comunidad de países centroamericanos. El uso de formularios uniformes facilitará el trabajo, lo hará de aplicación general y al final hará posible la exposición de estadísticas. Para lograr unidad en los procedimientos es muy útil la preparación de instructivos o manuales operativos, que podrán irse depurando con la experiencia ganada en el curso del tiempo, así como el constante intercambio de proyectos y experiencias de unos bancos a otros.

4. Descentralización administrativa interna

Es conveniente la centralización de la política de crédito a la vez que la descentralización administrativa. La administración centralizada, principalmente cuando se opera en regiones muy lejanas de la oficina principal y con numerosa clientela, ha tenido resultados desfavorables, tanto por el considerable tiempo que se pierde en los trámites, cuando por lo inconveniente de tomar, desde una oficina central, decisiones que sólo puede dictar eficaz y oportunamente el personal técnico de los organismos locales, en mejor aptitud para juzgar sobre los problemas y las condiciones existentes en el campo.

Al efecto, conviene insistir en la necesidad de establecer dependencias bancarias con jurisdicción regional y local, delimitando y reglamentando sus facultades y responsabilidades. Se ha ensayado con éxito en algunos países el procedimiento de dotar a dichas dependencias de pequeños capitales propios, o, cuando se trata de dependencias directas, de un patrimonio asignado que es simplemente una parte del capital del instituto nacional. Así se propende a que asuman responsabilidad en la conservación de esos recursos y se previene que actúen con poca prudencia, o fuera de las normas establecidas, originando pérdidas que afecten la situación financiera del banco principal. Si el capital asignado se va agotando, la dependencia va muriendo.

Los capitales que manejen las dependencias locales y regionales pueden también limitarse a una cierta proporción del monto de los créditos de sostenimiento que han de otorgar conforme a los planes autorizados, garantizando así las disponibilidades para que las inversiones iniciales en los distintos cultivos sean oportunas; los recursoos complementarios, asegurados previamente por la institución principal, pueden otorgarse mediante operaciones de descuento o como ministraciones centralizadas que, al ser recuperadas, volverán de nuevo a la oficina matriz.

La zonificación o localización del crédito es una de las condiciones indispensables para un eficaz desarrollo de las operaciones. Es recomendable la división del país en regiones económico-agrícolas, haciendo caso omiso de la división política y atendiendo a los diferentes cultivos, tipos de explotación agropecuaria, vías de comunicación, sistemas de riego, y lugares de concentración, beneficio, almacenamiento y venta de los productos. Una división por cuencas o subcuencas hidrográficas es teóricamente de gran utilidad, pero sirve en la práctica sólo en la medida en que se vayan ejecutando las obras para el desarrollo integral de la cuenca, pues de otra manera hay ocasiones en que las vías de comunicación representan el factor limitante.

La extensión de las regiones económico-agrícolas dependerá necesariamente de la magnitud del país y de su desarrollo económico; pero la idea principal consiste en delimitar la jurisdicción de las sucursales, bancos regionales o agencias, de manera que puedan atender e inspeccionar debidamente un monto de operaciones cuyos réditos compensen con alguna amplitud los gastos de la oficina correspondiente, considerando, en su caso, los subsidios que proporcione el estado a fin de no encarecer el servicio a los pequeños agricultores.

Como regla general, se sugiere la conveniencia de dividir las regiones agrícolas en zonas o localidades de menor extensión, a fin de establecer en ellas las oficinas locales de contacto directo con los productores agrícolas. La extensión de las zonas o localidades debe fijarse conforme al mismo criterio sustentado para el caso de las regiones económico-agrícolas, tratando, igualmente, que con el producto de sus operaciones crediticias se sostenga la oficina respectiva.

La descentralización administrativa consiste, en suma, en la delegación de facultades resolutivas para el otorgamiento de préstamos, en sucursales, agencias, delegaciones, corresponsalías, etc., situadas en determinadas regiones agrícolas, con el fin de que las solicitudes de préstamo puedan tramitarse en el menor tiempo posible.

Para que una institución de crédito agrícola de estructura descentralizada funcione con probabilidades de éxito, es esencial observar los puntos siguientes:

a) Selección adecuada y adiestramiento previo del personal en quien se delegarán funciones resolutivas.

b) Educación permanente del propio personal en cuanto a las actividades relacionadas con el crédito, y sobre las características de los tipos de producción financiados.

c) Vigilancia estrecha, por parte del organismo central, de las actividades y resoluciones adoptadas por las distintas unidades encargadas del otorgamiento de crédito.

La no observancia de los puntos anteriores puede ocasionar graves quebrantos, que harían desaparecer las ventajas de la descentralización administrativa del crédito.

En un sistema de crédito agrícola de tipo descentralizado, la selección de los lugares donde habrán de establecerse sucursales, agencias, delegaciones, etc., debe ser precedida de un amplio estudio económico-social de la región, que comprenda las características generales de la zona (tipos de suelos, aguadas, precipitación anual y su régimen, vías de comunicación, tarifas de transporte, población, servicios públicos, analfabetismo, etc.), la producción agrícola y ganadera, las industrias existentes, los distintos aspectos de la economía de la zona (formas de explotación de la tierra, tamaño de las fincas y sus principales fuentes de ingresos, precios de la tierra, etc.), y las características generales del crédito en la región.

Este estudio debe servir de base para decidir si conviene o no la creación de una agencia o sucursal, y para establecer la política de crédito a aplicar en la zona, así como para determinar las formas más eficaces de atender las necesidades de financiamiento de los agricultores.

Una vez reconocida la necesidad de establecer una agencia de crédito rural, para determinar el área que habrá de quedar bajo su jurisdicción, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

a) Características sociales y económicas de la región delimitada; las cuales deberán ser lo más homogéneas que sea posible.

b) Volumen de operaciones que haga costeable la agencia en un próximo futuro. Salvo consideraciones muy especiales y de verdadera excepción, no debe admitirse que algunas funcionen persistentemente con pérdidas aun en el caso de que éstas pudiesen compensarse con las utilidades de otras agencias.

c) Área lo suficientemente reducida, o bien comunicada, para establecer fácilmente los contactos necesarios con los clientes y observar el desarrollo de las inversiones.

d) Área lo suficientemente reducida para que los recursos disponibles permitan atender todas las solicitudes admisibles, incluyendo la nueva demanda que pueda crearse por la acción concurrente de un servicio de divulgación o de mejoras públicas.

Además, es muy importante que el funcionario o funcionarios que manejan una agencia o sucursal estén familiarizados con las características técnicas y económicas de las empresas que van a financiarse.

Las unidades móviles de crédito, llamadas en algunos paísese brigadas de crédito o misiones de crédito, sólo en condiciones excepcionales constituyen un buen método para la dación de préstamos. Tales unidades móviles suponen la permanencia temporal en una región de un grupo de funcionarios del banco, para tramitar y formalizar los préstamos que se soliciten, los cuales son resueltos por la oficina central o sucursal respectivas. Los clientes de un banco agrícola requieren, por lo general, una atención permanente en cuanto se refiere a la supervisión de las inversiones, vigilancia de las garantías, asesoría técnica, etc., todo lo cual implica la apertura de una oficina permanente. Realizado el estudio económico-social de una región, si se llega a la conclusión de que se trata de una zona de interés agrícola, debe preferirse ir de inmediato al establecimiento de una oficina permanente.

5. Capacitación del personal

Para que las instituciones de crédito agrícola operen eficientemente es indispensable que cuenten con personal bien adiestrado. En la mayoría de los países hay personas capacitadas en la técnica y el mecanismo de las operaciones de las oficinas matrices y sucursales, pero el personal de campo siempre necesitará adiestramiento especial. La clase, duración y contenido de los cursos de adiestramiento dependerá tanto de los elementos reclutados como del tipo de organización adoptado. Esta preparación es necesaria no sólo al iniciarse la vida de una institución de crédito agrícola, sino de manera casi permanente, para preparar personal para las dependencias por abrir y para mantener un espíritu de superación entre los empleados veteranos. Una práctica muy saludable es la celebración periódica de reuniones del personal para discutir y señalar orientaciones, depurar rutinas de trabajo y efectuar ajustes en la organización. De esta manera hay oportunidad de que cada quien aporte la experiencia acumulada y la mejore oyendo los puntos de vista de los demás. Estas reuniones pueden llegar a tener los caracteres de convenciones o seminarios de crédito agrícola, e interesar no sólo al personal subalterno sino aun a los miembros de las juntas directivas.

Como no es aconsejable que los altos funcionarios de las instituciones de crédito se atengan completamente al personal de campo en lo relativo a los problemas agrícolas, será necesario que dichos altos empleados tengan conocimientos sobre agricultura así como sobre banca y administración de empresas. Conviene que visiten frecuentemente las oficinas subalternas, participen en las reuniones y seminarios, y de tiempo en tiempo organicen cursos superiores sobre crédito agrícola.

La tarea de apreciar las garantías, especialmente cuando se trata de tierras, es delicada y demanda un estrecho conocimiento de las localidades, el cual sólo se adquiere con la experiencia. Será aconsejable seleccionar en un principio peritos valuadores sobre bases de experiencia, en vez de calificaciones como banqueros o contables. Cuando la institución ya esté bien establecida pudiera ser útil emplear permanentemente los servicios de técnicos tales como ingenieros, economistas agrícolas, edafólogos, etc. Pero al principio será mejor atenerse a la ayuda de especialistas contratados ocasionalmente, y este procedimiento, si tiene éxito, indicará la conveniencia de organizar un grupo permanente de consejeros técnicos, sin caer en la instalación de servicios que correspondan al gobierno.

Las convenciones, seminarios o centros de capacitación internacionales son muy recomendables, sobre todo cuando se han organizado bien y con tiempo suficiente. Cada país tiende a encerrarse en sus propios métodos y experiencias, hasta establecer una rutina, ignorando la evolución y logros alcanzados en otras partes. Las reuniones internacionales porporcionan una visión más amplia.

6. Separación de las operaciones de bienestar rural[1]

Un punto conexo con la buena organización del crédito agrícola es la separación de los préstamos de bienestar rural (capacitación) de aquellos otros de sostenimiento y promoción, preferiblemente asignándolos a instituciones diversas, y, cuando esto no sea posible, separándolos internamente dentro de la misma institución estatal. Esta separación es necesaria, entre otras razones, porque el banco central sólo admitirá para su redescuento documentos de operaciones sanas, y el mercado de capitales adquirirá las obligaciones o bonos que emita el instituto de crédito agrícola sólo cuando este instituto haya ganado la confianza de los inversionistas, la cual no podrá alcanzarse si las operaciones que realiza no se encuentran apoyadas con adecuadas seguridades.

El ideal será que los servicios de bienestar rural sean ministrados por un instituto especializado; pero en última instancia podría aceptarse que un banco estatal de crédito agrícola se encargara de ellos, siempre que para los mismos disponga de fondos y organización administrativa completamente distintos a los destinados a las demás operaciones de crédito. La contabilidad de cada tipo de operaciones se llevará por separado, aun en el caso de que la institución sólo use fondos de origen estatal, y con más razón cuando la institución de crédito use fondos adicionales a los del estado para sus operaciones de préstamos.

7. El banco central y el crédito agrícola

El banco central es por definición el rector de la política monetaria y crediticia y a la vez es un banco de bancos. Usualmente es una institución estatal y un instrumento de primer orden en la política económica. Las instituciones estatales de crédito agrícola se cuentan entre sus miembros, reciben su orientación y fiscalización y utilizan los beneficios del redescuento y aperturas de crédito, cuando menos para cierta clase de préstamos. En materia de operaciones de bienestar rural (préstamos de capacitación) el banco central no puede ni debe conceder ayuda, de la misma manera que, para el caso, no puede haber vinculaciones con el mercado de valores. La fuente de financiación para préstamos de capacitación y para otros préstamos ocasionales de alto riesgo tiene que ser el estado.

Se han presentado casos en que los bancos estatales de crédito agrícola, apremiados por necesidades urgentes que el estado no puede dejar sin satisfacer, se han visto obligados a conceder préstamos que implican verdaderos auxilios de emergencia. No contando dichos bancos con recursos suficientes, han recurrido a utilizar adelantos del banco central. Pero antes de lograrlos ha sido necesario que el estado se constituya en deudor solidario ante el banco central por virtud de una ley especial.

En algunos países "por excepción" el banco central concede préstamos directos a la agricultura, lo que sólo se explica porque en ellos el sistema bancario no ha alcanzado un suficiente grado de especialización o de desarrollo. Cuando el banco central necesita todavía desempeñar funciones de banco de primer grado, se tiene la indicación de que es necesario crear o vigorizar instituciones estatales de crédito agrícola. Entonces el procedimiento que se ha señalado tiende a desaparecer, en beneficio del mejoramiento del sistema monetario y bancario.

En todo plan de desarrollo económico y de política agrícola es el gobierno quien asume la formulación y la responsabilidad; pero es evidente que el banco central es uno de los órganos de ejecución más importantes. Por esta razón, los organismos estatales de crédito agrícola, que son instrumentos de política agrícola, deben obrar en armonía y vincular su funcionamiento con el banco central.

Las instituciones oficiales de crédito agrícola forman parte del sistema bancario que tiene como punto de aglutinación al banco central y éste no debe hacer distingos entre bancos estatales y bancos privados. Esta afirmación implica que los organismos estatales de crédito agrícola deben comportarse como meros bancos y han de recurrir a las mismas fuentes de financiamiento que los bancos privados. Así se da unidad y coherencia al sistema bancario del país, dentro del cual quedan comprendidos los bancos de estado. Las otras funciones estatales de apoyo a ciertos programas específicos, o de promoción y defensa de sectores desfavorecidos, han de atenderse con fondos directos del tesoro y no con recursos de la banca central ni del mercado de valores. Aun en estos casos el banco central no puede renunciar a su función coordinadora, para evitar trastornos monetarios. Pero se trata de gastos de gobierno hechos fuera del sistema bancario.

La misma evolución experimentada por los bancos de primer grado la están siguiendo ahora los bancos centrales. Esta evolución parte de las operaciones comerciales de corto plazo. Todavía es general que la ayuda de los bancos centrales no se conceda sino para estas operaciones; pero ya va abriéndose paso la idea del apoyo a operaciones de plazo mayor, de que tanto necesita la agricultura para su desarrollo.

Una alternativa puede ser la constitución de un banco central de crédito agrícola, asociado, a su vez, al banco central. Cuando un banco estatal se convierte en financiador de bancos agrícolas privados, está en realidad culminando en el cumplimiento de su misión (funciones de regulación y apoyo de la banca agrícola privada) y todo será satisfactorio siempre que ya no se requiera, o esté cumplida de otra manera, la función de complementar a la dicha banca privada en la satisfacción de la demanda final de los agricultores.

[1] Este punto tiene que tocarse aquí por cuanto se considera básico en la buena organización del crédito agrícola de un país; pero corresponde específicamente al Tema VIII, en el cual se encontrará tratado con mayor amplitud.

8. Institutos de fomento

La banca privada viene proporcionando recursos para promover el desarrollo de negocios mercantiles, actividades industriales y empresas de agricultura comercial que ofrecen pocos riesgos. En la mayoría de los casos los préstamos se conceden para introducir mejoras tecnológicas, adquirir materia prima o aumentar el área de cultivo de empresas firmemente establecidas, cuyos productos alcanzan buenas cotizaciones y encuentran un mercado seguro. La banca privada, por ejemplo, ha ayudado decididamente a la caficultura en Centroamérica y a la producción azucarera en las Antillas; pero no ha apoyado con igual vigor otra clase de cultivos, con lo cual ha contribuído a la formación y mantenimiento de economías de monocultivo.

Para mejorar las condiciones de vida de la población rural, es necesario producir más alimentos y materias primas con mayor eficacia y a menores costos, y diversificar la agricultura a fin de hacer más estable la economía.

Los países del área que comprende el Seminario se caracterizan por la baja productividad de su agricultura, que por lo general no alcanza a satisfacer las necesidades esenciales del consumo interior, viéndose dichos países obligados a importar artículos que podrían producirse en el territorio nacional. Pueden señalarse como principales obstáculos para el incremento y diversificación de la producción: ...

a) Falta de recursos y baja capitalización.

b) Falta de conocimientos técnicos y de capacidad para aplicarlos.

c) Deficiente organización administrativa.

d) Defectuosa organización de los sistemas crediticios.

e) Deficiencias en materia de vías de comunicación, almacenamiento y mercados.

f) Falta de espíritu de empresa.

g) Baja capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población.

h) Desconocimiento de las posibilidades y recursos internos.

i) Falta de información sobre las condiciones de los mercados internos y externos.

j) Defectos en el sistema de tenencia de la tierra.

Para vencer esos obstáculos y acelerar el desarrollo económico, ha sido necesaria la acción del estado, encaminada a estimular, encauzar o suplir el capital y la iniciativa privados. Aun en naciones desarrolladas, ha sido menester que los gobiernos acometan determinados proyectos de alto beneficio colectivo, pero de pocos incentivos para los inversionistas particulares. Son ejemplos la Corporación de Reconstrucción Financiera (1933) y la Autoridad del Valle del Tennessee (1935), en Estados Unidos.

En los países del área del Seminario, la iniciativa privada no es capaz de provocar un desarrollo económico suficientemente rápido. En cambio, el estado, por medio de una inteligente coordinación de los órganos de la administración pública, o, preferiblemente, por conducto de los servicios de una entidad pública con régimen descentralizado y amplias facultades, puede formular las bases de un plan integral de desarrollo económico acelerado, y poner los medios para ejecutar dicho plan, aunque en algunas de sus fases se requiera afrontar grandes riesgos.

A partir de la década de 1930 varios gobiernos de los países del área del Seminario han organizado institutos de crédito agrícola con el objeto de atender las necesidades no satisfechas por la banca privada y los prestamistas individuales. En la mayoría de los casos se han alcanzado positivos progresos, principalmente en cuanto a la reducción de tasas de interés, disminución de la usura y extensión de plazos. Pero la experiencia ha demostrado que el arma del crédito no es suficiente. Para ciertas empresas pueden faltar prestatarios adecuados o no tener éstos manera de garantizar los préstamos. Es necesarios entonces que el estado efectúe inversiones en obras de alto beneficio colectivo, no precisamente con el ánimo de convertir al gobierno en empresario permanente sino para ejercer las funciones de promotor. El gobierno necesita un órgano adecuado para estas nuevas funciones.

Así nacieron los institutos de fomento también llamados finacieras, corporaciones o bancos de fomento. Chile organizó su Corporación de fomento en 1939; instituciones similares se han establecido en Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, México, Puerto Rico, Guatemala, Honduras y Cuba. Otros países no han fundado institutos de fomento propiamente dichos, pero han encomendado algunas de sus funciones a dependencias oficiales ya establecidas o bien han creado organizaciones análogas para programas específicos o han introducido la modalidad del crédito dirigido.[1]

La característica fundamental de los institutos de fomento es la de ser organismos de inversión directa; pero lo son a la vez de crédito, a fin de complementar una actividad con la otra. Se les encomienda comúnmente el fomento y la regulación del mercado de valores, de renta fija y variable. En algunos países se les encarga la elaboración del plan general de desarrollo económico y la coordinación de las labores de gobierno tendientes a la ejecución de dicho plan. Sin embargo, a fin de conservar su fisonomía análoga a la de una empresa privada, conviene que estas dos últimas actividades queden más bien en manos de un organismo oficial distinto.

Los referidos institutos están por lo general facultados para efectuar, con fondos públicos y con la ayuda del mercado de valores, las más variadas operaciones, dependiendo su desarrollo de las necesidades y posibilidades de cada país.

Entre sus actividades más importantes pueden enumerarse las siguientes:

a) Llevar a cabo por sí mismos o en colaboración con otras entidades, estudios concretos sobre la economía del país y sus recursos básicos, con el objeto de determinar las posibilidades de establecer nuevas industrias u

[1] Costa Rica ha logrado eliminar deficiencias en la producción de alimentos básicos para la dieta popular gracias a los servicios prestados por el Consejo Nacional de la Producción. Colombia, Venezuela y Ecuador han mejorado el transporte marítimo con la Flota Gran Colombiana. El Salvador, por medio de la Comisin Nacional de Electricidad que utilizó ventajosamente el mercado de capitales doméstico, va a aprovechar la energía del río Lempa y a hacer obras de riego en la misma cuenca.

otras actividades productivas. Esta es la exploración de nuevos campos de inversión.

b) Organizar o participar en la organización de empresas y sociedades que inicien o amplíen ramos importantes de la producción o servicios de interés colectivo que ofrezcan posibilidades de desarrollo financieramente sano.

c) Invertir directamente o participar en la integración total o parcial del capital de empresas privadas, públicas o mixtas así como comprar o garantizar las obligaciones que éstas emitan.

d) Intervenir en el mercado de valores, para fomentarlo y regularlo.

e) Planificar, ejecutar, contratar, dirigir y administrar proyectos, planes u obras de electrificación, irrigación, inmigración, colonización, vías de comunicación, saneamiento y otros similares, siempre que sean de carácter directamente recuperable.

f) Conceder toda clase de préstamos en conexión con sus programas. Les corresponden específicamente los préstamos dirigidos.

g) Garantizar precios mínimos a los productores agrícolas, con base en los costos de producción, cuando no haya otro organismo dedicado a este fin, siendo lo último lo más deseable.

h) Comprar, vender, exportar, importar, transportar y almacenar productos agrícolas, con miras de asegurar adecuada distribución en los mercados y ganancias equitativas a los productores y evitar fluctuaciones perjudiciales en los precios. Esta actividad está viculada con la anterior y conviene que quede en manos de otro organismo.

i) Establecer, operar en cualquier forma y tomar en arrendamiento elevadores, graneros, depósitos, frigoríficos, molinos o cualquier otro medio de almacenaje, conservación o manipuleo de granos. Esta actividad, ligada a las dos anteriores, conviene también que pase a otro organismo, aun cuando el instinto de fomento puede desempeñar el papel de promotor, como en el caso de cualquier otra empresa necesaria.

j) Adquirir maquinaria, herramientas y aperos agrícolas, animales de raza, forrajes especiales, plantas y semillas de superior calidad, desinfectantes, abonos y fertilizantes, para venderlos o arrendarlos en condiciones favorables a los agricultores.

k) Establecer y mantener centros de mecanización agrícola.

l) Estimular y fomentar la organización de asociaciones de crédito y de servicios entre los productores, así como facilitarles asesoramiento técnico en lo que concierne a métodos de producción, organización de empresas, y beneficio y comercialización de los productos.

m) Fletar y refletar vapores, embarcaciones o cualesquiera otros medios de transporte, adquirirlos o arrendarlos; adquirir acciones de empresas navieras o portuarias nacionales, y encargarse de administrar la flota mercante nacional.

n) Servir de organismo coordinador de la política de fomento económico del gobierno y representarlo ante los organismos internacionales financieros que correspondan. Contratar empréstitos.

Algunos institutos de fomento, para poder desarrollar las atribuciones que sus leyes constitutivas les encomiendan, han necesitado crear entidades filiales permanentes que se especializan en determinadas tareas.[1] Además, las empresas creadas con inversión directa tienen el carácter de filiales temporales, mientras se traspasan esas inversones a manos privadas.

Con base en lo anterior puede afirmarse que los institutos de fomento promueven, dirigen, administran o ejecutan empresas y proyectos agrícolas e industriales, y son el mismo tiempo bancos. También se han organizado instituciones con funciones simultáneas de bancos de crédito para la producción y corporaciones de fomento, cuidando en este caso de contar con capital separado y presentar balances distintos al final de cada ejercicio para cada una de dichas actividades. La combinación anterior responde a las condiciones y posibilidades particulares del país de que se trate.

Las normas administrativas que corresponden a los bancos estatales de crédito agrícola pueden ser aplicables a los institutos de fomento, con ligeras modificaciones.

Un esquema común en la organización de los institutos de fomento consiste en separar su patrimonio en dos grandes fondos: el de fomento y estudios y el de realizaciones. El primero sirve para elaborar los estudios y programas de promoción y se nutre con las utilidades que se obtienen en el segundo. El fondo de realización se dedica a créditos e inversiones de carácter recuperable.

Los mismos fines de un instituto de fomento se pueden lograr por medio de empresas de estado específicas para cada programa, y a veces se optará por esta solución; pero la conveniencia de los institutos de fomento está en la visión de conjunto, la distribución de riesgos y la mayor posibilidad para intervenir en el mercado de valores.

Cuando además del instituto de fomento existe un banco agrícola estatal, como ocurre en varios países, se presenta el problema de la delimitación de campos en materia de crédito agrícola; al banco han de corresponder, entonces, las operaciones normales de crédito, y al instituto de fomento el apoyo, con crédito, de programas de gran aliento, cuya importancia es notoria en el desarrollo económico.

Se ha observado en algunos institutos de fomento la tendencia viciosa a acumular funciones, no sólo en cuanto a crédito, sino tomando a su cargo servicios típicos de gobierno sin carácter recuperable, por ejemplo la investigación y la divulgación agrícolas. Esto debe evitarse, lo mismo que cualquiera otra actividad no adecuada a su índole, conservando el instituto su fisonomía de empresa de negocios.

---

1 El Banco de Comercio Exterior de México tiene como filial a la Compañía Importadora y Exportadora Mexicana (CEIMSA) y ésta a su vez tiene una filial para atender la caficultura, denominada Beneficios Mexicanos de Café, S. A.

9. Banca estatal, banca privada y prestamistas privados

La interrelación de la banca estatal y la privada debe ser de colaboración, y cuando sea necesario por parte de la primera establecer competencia, ha de usarse ésta con tino y ponderación. Es aconsejable todo lo que conduzca a formas coordinadas de cooperación, con la tendencia de estructurar un solo sistema de crédito agrícola en que ambas bancas se ayuden y complementen. Así se irá logrando incluir a la banca agrícola privada entre los instrumentos de una política agrícola, sin restarle por ello vigor.

Se pueden señalar algunas formas de colaboración entre la banca estatal y la privada:

a) Operaciones de la banca estatal con o por mediación de bancos privados: préstamos, descuentos, avales, etc.

b) Operaciones de la misma índole de la banca privada con o por mediación de la banca oficial. Esta foma contraría el esquema más deseable de organización de un sistema nacional de crédito agrícola; pero es admisible, aunque no como básica.

c) Intervención de la banca privada una vez que la banca oficial termine la tarea de crear o rehabilitar cada empresa agrícola, dando lugar a sujetos satisfactorios para el crédito privado.

En suma, la función de la banca agrícola estatal consiste en complementar, regular, apoyar y en lo posible dirigir las labores de la banca agrícola privada. El cumplimiento de esta finalidad requiere la alternación de ambas bancas en los mismos campos, las relaciones interbancarias entre uno y otro sectores, y cierta dosis de competencia. La delimitación rigurosa de campos impediría el cumplimiento amplio de las funciones de la banca estatal, pues implicaría su aislamiento de la privada. No debe existir aislamiento; pero tampoco privilegios de ninguna de las dos partes respecto a la otra. Se reafirma en esta forma que la función de la banca estatal no consiste en desplazar o en substituir a la banca privada, sino, como se dijo, en complementarla.

Sin embargo, hay campos especiales para la acción de una y otra banca, aunque no estén rigurosa ni definitivamente limitados, pues complementar significa, para la estatal, atender de preferencia aquellos sectores desatendidos por cualquier causa por la banca privada.

Por sus características esenciales, la banca privada está en aptitud de operar principalmente préstamos de avío y, sólo en proporción compatible con la necesaria liquidez de su capital y su solidez financiera, préstamos a mediano y largo plazo. La banca oficial, por su propia estructura y para suplir la deficiencia anterior, debe intervenir con amplitud en los préstamos a mediano y largo plazo, proporcionando además avíos a las empresas agrícolas en desarrollo y a aquellas que por sus características actuales no puedan ser atendidas por la banca privada.

Toca pues a la banca oficial atacar decididamente y en la mayor proporción posible, los créditos relativos a compras de tierra; desmontes para apertura de nuevas tierras al cultivo; construcción de obras hidráulicas para riego; edificios necesarios para la explotación agrícola; obras de mejoramiento territorial, como cercas, abrevaderos, trabajos de conservación del suelo, caminos, etc.; plantaciones cuyo primer producto se logra varios años después de iniciadas; adquisiciones de ganado para explotación lechera, para cría o para trabajo; adquisición de maquinaria e implementos agrícolas; instalaciones industriales complementarias de la explotación agrícola; lagunas y praderas artificiales; creación de capital en instituciones auxiliares de crédito.

En algunos países los agricultores grandes, comerciantes, industriales y exportadores desempeñan la función de prestamistas en operaciones de corto plazo, con fondos proporcionados por los bancos privados y aun por instituciones oficiales. El problema está en evitar que esos intermediarios abusen de su carácter de acreedores. Si el sistema se logra reglamentar con esa mira, puede ser satisfactorio, y así lo ha demostrado la experiencia de varios países.[1] Con ello tendremos al sector de los prestamistas privados integrándose también en sistema nacional de crédito agrícola, como distribuidores y a veces como avaladores de préstamos.

10. Instituciones especializadas

Se quiere hacer aquí referencia a los bancos agrícolas que toman a su cargo la atención crediticia de un solo producto, como los bancos cafetaleros, los ganaderos, etcétera. Los productores de determinada rama con frecuencia propugnan su fundación, creyendo así resolver en una mejor forma sus problemas de crédito. Es común pensar que la eficiencia acompaña siempre a la especialización. Sin embargo, no se ha creído que esta solución sea aconsejable, por las razones siguientes:

a) Un banco distribuye mejor sus riesgos cuando tiene distintas clases de operaciones.

b) La utilización de los recursos es más intensa cuando se atienden muchos productos, porque así los préstamos y las recuperaciones se distribuyen en el año.

c) Habría que fundar un enorme número de bancos especializados para atender a todos los productores agrícolas.

d) Con mucha frecuencia la agricultura más deseable es la diversificada; el agricultor que la practica se vería obligado a solicitar préstamos de tantos bancos como ramas tiene su empresa.

e) Los préstamos han de basarse en un plan completo de explotación, del cual depende la capacidad de pago, y no en una sola de las ramas de dicho plan.

f) Considerado el banco como instrumento de política agrícola, debe influir en los cambios de ramas productivas, disminuyendo en cada año los préstamos para ciertos cultivos y aumentándolos para otros. Esto no lo puede hacer el banco especializado.

En relación con este punto, es de señalarse que la separación de instituciones conforme al plazo de los

1 En donde este sistema está mejor organizado es en Costa Rica. Para detalles véase ponencia. *El crédito cafetalero en los países federados*, presentada por la FEDECAME.

préstamos pugna también, por razones análogas a las expresadas, con la moderna doctrina del crédito agrícola.

11. Legislación para el crédito agrícola

En algunos países del área no hay o es deficiente la legislación sobre la materia; las operaciones de los bancos estatales o privados están fuera del alcance del pequeño agricultor y a veces hasta del mediano o grande, porque a dichas instituciones sólo interesan determinados cultivos y las garantías de primera clase, o porque existen impedimentos legales para la expansión del crédito agrícola.

Las bases para la organización de un sistema nacional de crédito agrícola, deben considerarse en una legislación debidamente acoplada con la legislación general en materia de crédito, como si se tratara de las piezas de un gran mecanismo cuyo buen trabajo significa el desarrollo armónico de la economía nacional. Hay distintas ideas sobre la conveniencia de que los ordenamientos del crédito agrícola estén contenidos en la legislación general de bancos, títulos y operaciones de crédito, o en una ley especial. En todo caso los principios doctrinarios sobre esta materia deben enfocarse hacia una legislación que coordine y estatuya la organización del crédito agrícola dentro de las demás actividades económicas del país.

Casi siempre, cuando hay una ley especial para el crédito agrícola, ésta se refiere a la institución o al sistema estatal, mientras que la banca privada rige sus operaciones de acuerdo con la legislación bancaria general. Este sí es un inconveniente fácilmente advertible cuando se considera que la banca de estado tiene la misma índole y similares funciones que la privada, y viceversa, y que una y otra deben poder sustituirse mutuamente o complementarse en las mismas operaciones y campos. La legislación especial para la banca agrícola estatal sólo se explica y justifica cuando la inspiración de dicha banca fué muy distinta de la expresada y quiso tener en cuenta primordialmente finalidades sociales. La segregación de estas finalidades para encomendarlas a los servicios de bienestar rural deja sin objeto el establecimiento de un derecho de excepción y lo hace perjudicial para un desarrollo económico que ha de fincarse en la iniciativa privada y en la empresa privada. El estado entra al crédito agrícola fundando empresas (bancos) que son parte de su patrimonio privado y deben regirse por la ley común, y dejar de existir o convertirse en privadas cuando ya no se requieran como estatales, si es que llega ese momento.

Una legislación especial sobre crédito agrícola para toda la banca —privada y estatal— podría establecer la base fundamental de la organización del sistema y de sus operaciones, dejando los detalles para la reglamentación de la propia ley y los reglamentos internos de las instituciones. En esta forma se consigue mayor elasticidad sin apartarse de los principios esenciales, y se facilita el perfeccionamiento del servicio por simples modificaciones a los reglamentos, a medida que la experiencia aumenta. Tal legislación especial se justificaría como separada sólo cuando se tratara de crear una banca especializada para la agricultura y se vedaran a los demás bancos las operaciones agrícolas, lo cual no parece conveniente. Entonces es la legislación bancaria general la que debe responder a las necesidades de expansión y desarrollo del crédito agrícola.

La legislación sobre crédito agrícola, incluída en la general, debe adaptarse a las condiciones de ambiente y a las modalidades locales de la tenencia y sistemas de explotación de la tierra. Los reglamentos interiores fijarán las bases para que los métodos y procedimientos de operación, o sea la técnica del crédito, estén en armonía con la técnica agrícola, pues la producción y el aumento de la productividad son los objetivos esenciales y a su vez la garantía más firme de cada préstamo.

Conviene que la legislación sobre crédito agrícola que se expida o modifique en fecha posterior a este Seminario, use la terminología que aquí se ha adoptado[1] como la más clara y conveniente para evitar confusiones y expresar ideas bien definidas.

---

[1] El vocabulario del crédito agrícola no pudo incluirse en esta Memoria, por estar aún en consulta de las instituciones interesadas. Será publicado posteriormente por el Banco Nacional de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

Tema III

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Generalidades

La financiación es la cuestión primordial del crédito agrícola. Para resolverla se da en algunos casos mayor importancia a los recursos proporcionados por el gobierno y en otros se trata de descansar en la atracción del ahorro directo. Una u otra tendencias dependen de si se tiene en la mente el crédito de estado como fundamental o se piensa en el privado, y de las mayores o menores facilidades existentes en cada país para acopiar el ahorro privado y encauzarlo hacia la agricultura.

Asunto sujeto a gran debate es el relativo al tipo de interés. Se arguye, por una parte, que la agricultura requiere bajas tasas de interés; pero se reconoce, por otra, que para encauzar institucionalmente el ahorro es necesario ofrecerle una remuneración atractiva, pues de lo contrario prefiere el atesoramiento, o las inversiones privadas directas aun corriendo riesgos. Si las instituciones de crédito no son capaces de atraer ahorros, padecerán escasez de recursos y gran parte de los productores que podrían ser atendidos por ellas caen fatalmente en la usura. La única manera de conceder tasas bajas es la operación exclusiva con capitales aportados por el estado o bien el uso de subsidios del mismo que compensen la falta de correlación adecuada entre el bajo tipo que pagarán los agricultores y el relativamente elevado que habría de reconocerse a los ahorrantes e inversionistas que confiaran sus fondos a las instituciones oficiales o privadas de crédito.[1]

En un país del área del Seminario se está ensayando un sistema un tanto compulsivo de ahorros que consiste en hacer que los usuarios del crédito suscriban acciones en las asociaciones de crédito rural o compren bonos de la institución de crédito en proporción al monto de las cantidades recibidas en préstamo. Arbitrios de esta naturaleza se discuten en el Tema VII.

2. El ahorro y el financiamiento

Uno de los problemas fundamentales del desarrollo económico es su financiamiento, el cual consiste principalmente en el procedimiento para aumentar y movilizar los ahorros. Con el término ahorro se quiere significar toda cantidad sustraída del ingreso que no ha sido empleada en consumo. Para lograr la expansión y desarrollo de la agricultura se requieren recursos monetarios, y el crédito es el vehículo básico para llevarlos a ese fin; pero necesita obtenerlos de alguna parte. De aquí el problema básico del financiamiento del crédito agrícola. Se refiere a la formación del capital de las instituciones y, lo que es todavía más importante, a las operaciones pasivas de crédito, para que esas instituciones, utilizando su capital propio como un apoyo, logren desempeñar su papel de intermediarias entre quien tiene dinero y no puede o no quiere usarlo en la producción, y quien tiene vocación, deseo y capacidad para dedicarse a empresas productivas; pero no tiene el dinero necesario.

El problema general del financiamiento podría plantearse así:

a) Cómo incrementar el ahorro;

b) Cómo canalizar el ahorro ocioso o empleado en usos no esenciales hacia fines productivos, de acuerdo con los objetivos de la política económica; en otras palabras, cómo poner a trabajar esos recursos en beneficio de la agricultura o de otras actividades económicamente importantes.

Un medio para incrementar el ahorro sería la ampliación del medio circulante monetario por medio de expansiones crediticias con el propósito de aumentar los ingresos nominales de los posibles ahorrantes, provocando así situaciones inflacionarias. Ello traería la disminución de las disponibilidades reales para el consumo de ciertos grupos de la población, como consecuencia de un alza de precios, y el incremento de los recursos de otros sectores más propensos a la inversión.

El método inflacionario de financiamiento se considera poco aconsejable, pues a cierto plazo contraría su propia finalidad, al orientar parte de los recursos hacia inversiones especulativas en bienes raíces o en producciones no esenciales; al provocar la fuga de ahorros en forma de depósitos en moneda extranjera por temor a una depreciación monetaria, y al desalentar el ahorro monetario de las clases económicamente débiles. Si se excluye el procedimiento inflacionario, una forma efectiva de enfrentarse al problema del financiamiento es la de aumentar los ahorros espontáneos y aprovecharlos mejor.

El ahorro voluntario es, por sí mismo, insuficiente, y no hay nada que garantice un proceso automático de inversión e impida los atesoramientos. Tampoco es posible asegurar que lo ahorrado será empleado en el crédito agrícola o en el desarrollo económico general y, en consecuencia, además de establecer e intensificar los incentivos para ahorrar, es menester asegurar que los ahorros se utilicen en el fin específico que se desee estimular, que en nuestro caso es el crédito agrícola.

En términos generales puede decirse que la disponibilidad de recursos para el financiamiento depende en gran parte del nivel de ahorros corrientes y de las reservas monetarias internacionales. Desde luego los recursos que se obtengan del exterior en la forma de préstamos vendrían a aumentar la disponibilidad total; pero como lo que puede allegarse por este último concepto es siempre poco en comparación con las necesidades

[1] Véase Tema V.

financieras por colmar, los mayores esfuerzos deben dirigirse hacia el incremento del nivel de los ahorros corrientes. En otra parte de estas conclusiones se hará referencia a las limitaciones a que está sujeta la utilización de los saldos acumulados en monedas extranjeras.

Las principales fuentes de ahorro son tres: *1)* ahorros personales; *2)* ahorros institucionales; y *3)* ahorros gubernamentales. Cada una de estas fuentes tiene diferentes potencialidades.

El volumen de ahorros depende del ingreso de los habitantes y de la capacidad y la voluntad de ahorrar que posea una comunidad. Los países comprendidos en el área del Seminario tienen bajos ingresos per cápita y además una distribución muy desigual de los mismos. Sin embargo, parecería que un incremento considerable de los ahorros corrientes podría venir de aquellos grupos numerosos de ingresos bajos, que son los receptores de la mayor parte del ingreso nacional, sin afectar fuertemente su nivel de vida. Dando eso por sentado, el problema estriba en la posibilidad de elevar los ahorros del grupo numeroso de bajos ingresos.

Una seria limitación de las posibilidades en este campo surge de que parte de este grupo vive fuera de la economía monetaria, y consecuentemente el uso del dinero para sus transacciones o como medio de acumulación es mínimo. Sus ahorros son en especie y no pueden usarse para el financiamiento del crédito agrícola u otros fines similares, por intermedio del mecanismo de cambio. Lo anterior reduce el número de personas de ingresos bajos de que se puede depender para un incremento de los ahorros, y sirve para destacar la necesidad de aumentarlos en el resto del grupo que participa en la economía comercial, no obstante su reconocida alta propensión a consumir.

No se tienen cifras completas del ingreso nacional en los países del área, que puedan indicar exactamente el monto de las rentas reales de los grupos de bajos ingresos; no obstante, hay indicios de que se han elevado en los últimos años. Desde 1943/44 el aumento de los precios agrícolas ha sido, en muchos casos, mayor que el aumento de los precios de los productos manufacturados y los términos de intercambio se han movido en favor de los productos agrícolas. Esto permite suponer que se ha elevado la renta real de algunos sectores agrícolas. Como las rentas de los productos agrícolas forman una proporción apreciable de los ingresos totales, y como los grupos agrícolas están predominantemente formados por el sector de ingresos bajos, el incremento de la renta real da margen para suponer la posibilidad de un aumento de los ahorros, siempre que los niveles de consumo no crezcan en proporción correlativa o mayor.

El crecimiento de la actividad económica y el ritmo de desarrollo actual en la mayoría de estos países, ha dado origen a una elevación de los ingresos reales totales. A fin de aprovechar al máximo esta nueva capacidad, es necesario que los planes de desarrollo se hagan de manera que den lugar a una mayor formación de ahorros. Parece necesario acelerar el desarrollo para que, al provocarse un inmediato y notorio aumento en los ingresos y en los ahorros a originarse de tal aumento, los dichos ahorros puedan utilizarse en inversiones productivas antes de que el cambio de hábitos, derivado del mayor nivel de ingresos, produzca niveles superiores de consumo.

En consecuencia, parece aconsejable hacer el máximo esfuerzo en el menor tiempo para que el ingreso y el consumo se eleven en forma desigual, y de esta manera los ahorros hagan posible que el proceso de desarrollo genere sus propias fuentes de financiación. El indicado primer impulso puede lograrse por una política que aliente las inversiones del sector privado, por medio de inversiones públicas, por empréstitos exteriores y aun por una pequeña dosis de inflación que pronto pueda controlarse. En una etapa siguiente es necesario el ensanchamiento de los mercados internos, a fin de sostener las nuevas industrias y provocar mayor producción agrícola. Para que las empresas florezcan y se expandan, es menester que haya compradores para lo que produzcan la industria y la agricultura. Hay pues un conflicto entre la necesidad de elevar los ahorros para el financiamiento y la necesidad de elevar los ingresos personales para lograr un mejor nivel de vida y sostener una mayor producción. Es posible acercarse a una solución actuando por etapas sucesivas en la forma dicha, y también impulsando por un tiempo parte de la nueva producción hacia los mercados externos que pudieran lograrse, con lo cual las nuevas industrias y la mayor producción agrícola podrían apoyarse en la capacidad de absorción extranjera y la población seria capaz de seguir ahorrando para nuevas inversiones domésticas.

3. El gobierno y las fuentes de financiamiento

El gobierno tiene mucha importancia como fuente de financiamiento para la agricultura. De hecho el gobierno se ha transformado, en muchos países, en un instrumento de traspaso de recursos hacia la agricultura, además de ser un organismo de acumulación de ahorros recogidos mediante una política fiscal adecuada.

El gobierno, para estimular los ahorros y facilitar recursos financieros a la agricultura, puede actuar de las siguientes maneras:

1ª Dentro de un presupuesto dado, los gastos pueden distribuirse en forma de proveer mayores fuentes de financiación para la agricultura; disminuyendo o suprimiendo ciertos desembolsos aplicables a actividades menos importantes para el desarrollo económico;

2ª El presupuesto puede aumentarse, destinándose los aumentos a la financiación agrícola; y

3ª Puede variarse la estructura impositiva con objeto de producir incentivos para el ahorro y trabas para los gastos; incentivos para invertir en campos esenciales y trabas para invertir en líneas no esenciales.

En relación con la primera alternativa, los gastos públicos pueden efectuarse de acuerdo con los objetivos y la escala de prioridades que el gobierno haya adoptado. Si se desea utilizar estos recursos en cantidades considerables como fuente de financiación agrícola, el gobierno tendrá que decidir las prioridades en favor de determinado uso, disminuyendo gastos en otros destinos.

La segunda alternativa consiste en aumentar el presupuesto de ingresos por la vía de los impuestos. El in-

cremento de las entradas dependerá del volumen de las transacciones y de la actividad económica, así como de la imposición de más altos tipos de tributo y de un mejor método de recaudación de los impuestos existentes.

La tercera alternativa es muy importante, pues la selección de los impuestos, los subsidios otorgados y las exenciones contributivas pueden jugar un papel significante para hacer que se pongan mayores recursos a disposición de la agricultura. Esto puede obtenerse mediante el estímulo del uso de los ahorros de los sectores privados en los campos que se quieren ampliar. El procedimiento consiste en ampliar la estructura de los impuestos para otorgar subsidios y exenciones de tributos a ciertos renglones de actividad, e imponer trabas o impuestos punitivos a otras actividades. En sus esfuerzos por obtener las mayores utilidades, el empresario se verá acaso forzado a entrar al campo de las inversiones deseadas.

Estas tres alternativas pueden combinarse.

El traspaso de recursos hacia la agricultura, hecho por el gobierno, puede tener una derivación viciosa, que conviene evitar. Se está haciendo alusión a los fuertes gastos hechos por el gobierno en favor de la clase campesina, gastos cuya recuperación sea directamente el aumento del nivel de vida de dicha clase, en vez de lograrse el mismo efecto vía aumento de la productividad. El peligro se presenta inclusive cuando se financia el crédito agrícola estatal, si este crédito está mal organizado, y opera a base de bajas recuperaciones y tasas de interés de privilegio, con préstamos de simple sostenimiento.

4. Los tipos de interés y el ahorro[1]

Para hacer posible el desarrollo económico se necesita que llegue al productor la clase de crédito que necesita. El ideal sería que el productor pagara el más bajo tipo de interés. Pero el ahorro no tendrá lugar si no encuentra el halago de un tipo de interés atractivo. A ello se debe en gran parte que, en los países del área del Seminario, exista una fuerte propensión a las inversiones especulativas, aun aquellas riesgosas, donde se alcanzan tasas elevadas. Si se trata de estimular y canalizar el ahorro hacia la producción, no es posible que la agricultura pague tipos de interés.

En el momento actual del desarrollo económico de nuestros países resulta más conveniente mantener un tipo de interés relativamente alto, con el objeto de estimular el ahorro, que trata de reducir dicho tipo en beneficio de la producción, pues a fin de cuentas ésta no lograría tal beneficio, por no haberse constituído los ahorros para otorgar el crédito o por no poderlos desviar de otras inversiones. A falta de crédito institucional, buena parte de la producción queda sometida a la usura, en donde paga tipos aún mayores. La tesis del bajo tipo de interés como beneficioso a la economía no puede tener vigencia práctica en países que se encuentran en proceso incipiente de desarrollo.

[1] Véase más adelante, en el Tema V, tratado con mayor detalle el tópico de los tipos de interés.

5. Fuentes de financiamiento

No es posible enumerar todas las fuentes de financiamiento. Se trata aquí de mencionar sólo las principales.

a) *Fondos proporcionados por el estado.* La fuente para la integración de los capitales y fondos especiales de las instituciones estatales de crédito agrícola es principalmente el tesoro público, y esto es cierto por ahora respecto a la casi totalidad de los recursos de estas instituciones. Los fondos pueden entregarse por el gobierno en dinero efectivo de una sola vez o de manera periódica, destinándose en algunos casos fondos con fines específicos. Asímismo el estado puede entregar bonos de deuda pública cuyos intereses ayudarían a cubrir los gastos de administración durante los primeros años, en tanto el instituto de crédito tiene una masa de operaciones suficientemente grande para cubrir dichos gastos. Hay también el sistema de fideicomisos, por el cual se entregan fondos al instituto de crédito para la realización de determinados programas, cubriéndole una comisión por el manejo de los mismos.

Los aportes del estado son más necesarios cuando se trata de programas de bienestar rural, ya que éstos no tienen otras fuentes de financiamiento.

Cuando los fondos es entregan por cuotas, será necesario que se aligeren los procedimientos administrativos a efecto de que los recursos lleguen oportunamente al organismo de crédito, pues de lo contrario pueden ocasionarse trastornos a la producción en general y a los productores en particular, y una merma del prestigio de la institución.

Tratando de asegurar los aportes del gobierno, se ha recurrido con frecuencia a la asignación de determinados ingresos o rentas específicas, o de un tanto por ciento mínimo del presupuesto total.

A veces el gobierno, además de suscribir capital, subsidia a las instituciones de crédito, tomando a su cargo una parte de los gastos de administración o la diferencia entre el interés que se cobra a los agricultores y el que se necesitaría cobrar para cubrir los gastos de operación y los servicios de las operaciones pasivas. En el Tema V se plantea la inconveniencia general de estos procedimientos.

Respecto a los fideicomisos del gobierno, el sistema debe usarse con parquedad, siendo preferible las nuevas suscripciones de capital. El abuso de los fideicomisos mina la autonomía y el carácter bancario de una institución estatal de crédito, deforma su estructura financiera y la tiende a convertir en una agencia de préstamos directos del gobierno.

En resumen, la financiación gubernativa de las instituciones estatales de crédito debe limitarse a la suscripción de capital como forma prevaleciente, quedando las demás en un lugar secundario, para uso más bien ocasional.

En cuanto a los bancos privados, también se concibe la financiación gubernativa, y en ocasiones será deseable. Adopta la forma de suscripciones de capital (en cuyo caso se tienen las llamadas instituciones de de capital mixto), o de fondo de garantía, o de fideicomisos.

b) *Fondos dados por otros institutos descentralizados.* Para la creación de un nuevo instituto de crédito o para ampliar las posibilidades de uno ya establecido, se destinan en algunos casos fondos procedentes de las utilidades de otros institutos públicos. Ejemplos de esta forma de financiación son los siguientes: En 1940 el Banco Hipotecario de El Salvador tuvo ganancias apreciables con la venta de las cuotas de café retenido, que venía manejando por virtud de un contrato con el gobierno; estas ganancias se destinaron a la integración del capital y fondo de estabilización de precios del café de la Compañía Salvadoreña del Café, que tiene, entre otras funciones, otorgar préstamos a productores, beneficiadores y exportadores. En 1949 la ley del Banco Nacional de Cuba dispuso que de las utilidades que dicho Banco entrega al estado al final de cada ejercicio, correspondería un 50% a la División Agrícola del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba. El mismo Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba está facultado para suscribir aportaciones en el capital de las Asociaciones de Crédito Rural.

c) *Fondos de capital aportados por particulares.* Algunas, aunque pocas instituciones estatales de crédito agrícola, han dado posibilidad a que accionistas privados suscriban espontáneamente acciones del capital de las mismas, resultando entonces instituciones de economía mixta. Otras veces se obliga a los prestatarios a esta suscripción, lo cual no es aconsejable.

d) *Depósitos bancarios.* Ha habido controversia sobre si los institutos oficiales de crédito agrícola deben tener capacidad para recibir depósitos del público a la vista y a plazo. Los institutos oficiales de crédito tienen en los depósitos una importante fuente de financiación, y es natural que la utilicen ya que casi siempre están facultados para hacer operaciones activas de corto plazo con agricultores. Esto es más recomendable cuando las instituciones oficiales operan en zonas donde la banca privada no ha establecido servicios.

Para desarrollar una campaña de incremento de los depósitos bancarios, parece indispensable extender paulatinamente por el territorio nacional las facilidades bancarias de la banca oficial y privada, en forma de sucursales o agencias, y estimular el establecimiento de bancos regionales.

Considerando las limitaciones de carácter financiero y administrativo, el sostenimiento de las sucursales, agencias y bancos regionales podría ayudarse mediante los expedientes que siguen:

1º El gobierno, tomando en cuenta la política monetaria, podría hacerles depósitos sin interés en las sumas necesarias para proveerlos de ingresos que les permitan sufragar sus gastos, especialmente durante el período inicial. Esta práctica tiene el peligro de retiros intempestivos de fondos en casos de iliquidez del tesoro.

2º Tales instituciones bancarias locales, con anuencia de las autoridades monetarias, podrían ser las depositarias de fondos de las municipalidades vecinas, y actuar como agentes fiscales para la recepción de ciertos impuestos. Una comisión módica por estos servicios ayudaría a cubrir parte de sus costos de operación.

La localización de estas oficinas debería quedar en áreas rurales donde existan vías de comunicación adecuadas, a efecto de facilitar que la clientela acuda a ellas.

Algunos bancos privados han llegado a establecer servicios móviles para la recepción de depósitos y pago de cheques; tal es el caso del Banco Popular de Puerto Rico.

e) *Depósitos de garantía.* En casi todos los países del área los consumidores de ciertos servicios como alumbrado eléctrico, fuerza motriz, gas, teléfonos, agua, etc., están obligados a hacer un depósito de garantía con la empresa que suministra el servicio. Estos depósitos podrían ser una fuente de financiamiento de mediano y largo plazo. Algunos países ya han establecido la obligación de que las compañías correspondientes mantengan tales depósitos en el banco central. Otros países están discutiendo proyectos de ley donde se establece que los depósitos de garantía se hagan en la institución oficial de crédito agrícola.

La mecánica de esta financiación podría variar en cada país; tal vez sería fácil en algunos casos que las campañías, en vez de hacer directamente los depósitos en la institución oficial de crédito, retuviesen los fondos y adquiriesen con ellos valores de largo plazo emitidos por dichas instituciones de crédito agrícola.

f) *Ahorro postal.* Los países del área del Seminario podrían ensayar la atracción de los ahorros de los pequeños empresarios rurales por medio del sistema de ahorro postal, pues las oficinas de correo son acaso las dependencias administrativas que están más distribuídas en todo el territorio de los países.

g) *Operaciones en el banco central.* El acceso a las facilidades crediticias en el banco central ha de estar abierto, en términos de igualdad, para la banca privada y la estatal.

Es oportuno recalcar que las operaciones con el banco central no son una fuente ilimitada de financiamiento, pues las creaciones de dinero por los bancos centrales han de guardar relación con las necesidades de la producción y la actividad económica en general; deben servir como medio indirecto para movilizar o compensar atesoramientos, y han de constituir una utilización razonable de las reservas a que adelante se hará referencia. Si se rebasan estas finalidades se provocarán trastornos monetarios contrarios al estímulo del ahorro.

Sin embargo, se apunta la posibilidad, que tendría que estudiarse en cada caso, de no limitar las operaciones de banca central, como es usual, al corto plazo, sino abrirlas a las de mediano, en la escala conveniente, y sin detrimento de la estabilidad monetaria.[1]

h) *Compañías de seguros.* La expansión de los servicios de seguros puede ofrecer perspectivas alentadoras para lo movilización de ahorros. El seguro tiene la virtud de desarrollar el hábito de ahorro y proveer recursos financieros de inversión a largo plazo. Actualmente los seguros están circunscritos a las áreas urbanas y a cargo, en la mayoría de los casos, de sucursales de compañías extranjeras o de firmas que actúan como sus agentes. Sería saludable aumentar las facilidades de seguros de todas clases, pero de preferencia con empresas nacionales, que inviertan sus primas en el país. Deberían ha-

[1] Véase Tema II.

cerse las gestiones conducentes a inducir, convencer u obligar a las compañías extranjeras de seguros a que inviertan las primas de futuros negocios en cada país y a que efectúen una repatriación paulatina de los fondos que ahora tienen invertidos en el exterior. Las compañías de seguros, podrían entonces ser las tomadoras de ciertos valores como bonos hipotecarios, cédulas hipotecarias, etc. Algunos países han limitado el ramo de seguros a las compañías nacionales.

i) *Compañías de capitalización.* En varios países del área del Seminario funcionan compañías o bancos de capitalización, que han logrado una prometedora acogida y constituyen un instrumento eficaz para atraer ahorros. El halago del sorteo tiene atractivo aun para los habitantes de las zonas rurales. Por otra parte, las cuotas son en general bajas y están al alcance de personas de recursos modestos. Se ha insinuado que las instituciones de crédito agrícola desarrollen, entre sus operaciones pasivas, la colocación de títulos o pólizas de capitalización. La conveniencia de adicionar un departamento de capitalización a los institutos oficiales de crédito agrícola dependerá de las condiciones especiales de cada país. Convendría inducir a estas compañías a invertir la mayor parte de los ahorros captados, en préstamos para la agricultura o en valores relacionados.

Para evitar la adherencia de los usuarios del crédito a las instituciones prestadoras, y el uso permanente de fondos prestados en vez de capital propio, se ha propuesto que se obligue a los prestatarios a tomar títulos de capitalización, como una manera de formar capital propio. El arbitrio no satisface por completo, pero es digno de consideración en cada país.

j) *Mercado de valores.* Los mercados de valores en los países del área del Seminario constituyen, por de pronto, un recurso incierto. Aun las personas de altos ingresos no han llegado a adquirir el hábito de invertir en valores de renta fija o en acciones. No obstante, en los últimos años se ha logrado un relativo progreso en algunos países. Uno de los principales impedimentos para la aceptación de los valores de renta fija ha radicado en el temor a la desvalorización de la moneda.

Para proporcionar a algunos valores oficiales un grado necesario de liquidez y estabilidad, se ha venido sugiriendo la creación de fondos de estabilización de valores con recursos proporcionados por los bancos centrales o por los gobiernos. Tales fondos de estabilización operan comprando y vendiendo dichos valores a cotizaciones fijadas por los mismos. Esta es una función que encaja dentro de las atribuciones de los institutos de fomento.

Se ha sugerido que los bancos de crédito agrícola hagan esfuerzos continuos para educar al público y generalizar la colocación de valores, utilizando recursos semicompulsivos. Por ejemplo, podrían imponer a los prestatarios la obligación de suscribir valores de mediano y largo plazo, en proporción al monto de cada préstamo. Esta condición sería aplicable a todos los clientes. El arbitrio no parece en general aconsejable.

No es necesario que la política de colocación de valores se empeñe, en su fase inicial, en vender grandes lotes a pocas personas, sino en lograr el mayor número de inversionistas. Los valores comprados por los prestatarios deberían quedar como garantía colateral de los préstamos. Más aún, el préstamo podría adicionarse en la cantidad necesaria para pagar los valores adquiridos, y esta sería una manera de vender valores a plazos. Tal medida es poco útil desde el punto de vista de la financiación, puesto que se trata de obtener fondos precisamente de quienes los demandan; pero puede servir para fomentar el hábito del ahorro y para obligar al prestatario a reunir su propio capital. A la vez, puede ir formando un mercado de valores entre las gentes de pequeños y medianos ingresos. Para que sus valores encuentren mercado, los institutos oficiales de crédito agrícola necesitan ganarse la confianza de los ahorrantes, mostrando que operan con cautela y dentro de procedimientos administrativos ordenados. La venta de valores ha de hacerse, fundamental o únicamente, entre personas distintas de los prestatarios, pues esas personas y no éstos son quienes tienen ahorros por invertir, y aun atendiendo, desde otro aspecto más general, a que la agricultura es incapaz de constituir los capitales que necesita para su desarrollo, y éstos han de venir, por la vía del crédito, de otros sectores en donde las remuneraciones, y por consiguiente los ahorros, son mayores.

Algunos institutos oficiales de crédito agrícola que desarrollan el sistema cooperativa, exigen que los usuarios del crédito suscriban aportaciones en el capital de sus asociaciones o en el de los propios institutos, en proporción al monto de los respectivos préstamos. Este sistema da mayores garantías de estabilidad al crédito agrícola y contribuye a que los ahorros de los usuarios sean, a la larga, una fuente importante de financiación. Pero si en el crédito asociativo convienen estas aportaciones, para ir formando células locales con las cuales puedan operar fácilmente los bancos, el sistema se vuelve artificioso e indesable cuando se trata de suscripciones de las asociaciones o de los prestatarios individuales en el capital del banco.

k) *Reservas internacionales.* Las reservas internacionales monetarias pueden servir de referencia para que el banco central invierta en valores o títulos de crédito cuyo producto se destinaría a los fines agrícolas. Estas operaciones sólo se justifican cuando las reservas internacionales netas llegan a niveles superiores al necesario para asegurar la estabilidad de la moneda.

l) *Fondos capitales extranjeros del sector privado.* Los compradores extranjeros de productos nacionales y las compañías agrícolas-industriales extranjeras que operan en nuestros países, obtienen comúnmente crédito en el exterior. Los compradores extranjeros otorgan préstamos a agentes domésticos para facilitar la compra de ciertas cosechas de exportación a productores nacionales o para financiar la movilización de tales cosechas. Se estima que, si los productos llegaran a sujetarse a especificaciones oficiales, quizá podría conseguirse más crédito de corto plazo de compradores extranjeros. En los países donde se ha logrado esta uniformidad de calidades, los compradores financian gran parte de los cultivos y cubren los impuestos de exportación y fletes internos y marítimos. De esta manera los dichos compradores están siendo fuente de financiación a la par de las instituciones oficiales de crédito.

Este método tiene el inconveniente de que quita unidad al sistema bancario nacional; el de que esas casas conceden a veces sus préstamos en moneda extranjera,

pagaderos en la misma, lo que origina fuertes pérdidas a los prestatarios en caso de una depreciación de la moneda del país; y el de que funcionan en forma contraria al interés del productor por conseguir los mejores precios en el exterior.

m) *Préstamos extranjeros institucionales.* El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Importación y Exportación de Wáshington, son las instituciones de las cuales más puede esperarse como fuentes para financiar proyectos específicos. El ideal sería que esta posibilidad fuera más amplia en favor del crédito agrícola en el área. Las instituciones oficiales de crédito de cada país podrían ser los vehículos mediante los cuales resultaran favorecidos los productores. Los organismos internacionales mencionados pueden hacer préstamos directamente a los gobiernos, o a los institutos de fomento y de crédito agrícola con la garantía de los gobiernos. Esos préstamos pueden destinarse a financiar trabajos de irrigación, drenaje, facilidades de almacenamiento, etc., que ayuden a la agricultura. Asimismo, los préstamos a instituciones de crédito pueden dedicarse a adquirir maquinaria agrícola, implementos y otros equipos indispensables para la tecnificación de la agricultura.

Si estos empréstitos internacionales se emplean bien, pueden ser una gran ayuda como complemento de los recursos propios, a fin de lograr, con el uso combinado de ambos, una mayor celeridad en el desarrollo. Recuérdese lo dicho atrás sobre la necesidad de dar un fuerte impulso al desarrollo. Hay países que tienen una gran urgencia de acelerar su desarrollo, y la ayuda financiera internacional será determinante para lograr tal finalidad.

Tema IV

OPERACIONES ACTIVAS DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Generalidades

Se llaman operaciones activas aquellas de colocación de los recursos de un banco, en contraposición a las operaciones pasivas, mediante las cuales un banco se hace de recursos adicionales a su capital y reservas. El capital propio desempeña el papel de una garantía suplementaria en cuanto a las operaciones pasivas, y el de una fuente suplementaria de fondos en cuanto a las activas. El juego de equilibrar y compensar las operaciones activas con las pasivas constituye la esencia de la función bancaria, en cuyo juego el capital desempeña papel de apoyo. Cuando la fuente principal o única de las operaciones activas es el capital propio, se está frente a un *banco cojo*. La función del capital es de tal manera accesoria en un banco bien desarrollado que las colocaciones, en un momento dado, pueden ser veinte o treinta veces superiores a su capital y reservas, aunque esta relación no debe exceder de cierto límite marcado por la legislación de cada país. Se explica así que se haya llegado a pensar, aunque no se ha realizado, en la fundación de bancos sin capital.

Se ha aceptado que las instituciones de crédito depositen en el banco central cierta parte de los depósitos monetarios que reciban, con el propósito de garantizar la liquidez del instituto correspondiente, en beneficio del sistema crediticio nacional, el cual incluye a los depositantes. Las variaciones de estos *encajes* ordenados por las autoridades monetarias, constituyen un valioso medio para dirigir la política crediticia.

Entre ciertas operaciones pasivas y las correspondientes activas las leyes bancarias establecen también relaciones precisas: los valores emitidos por un banco (operaciones pasivas) no pueden sobrepasar el total o parte del monto de las obligaciones correspondientes constituídas a su favor (operaciones activas).

La principal forma de colocación de los recursos de un banco consiste en los préstamos, que pueden ser a diferentes plazos y tasas de interés, y requerir garantías especiales y formalidades específicas.

En los países desarrollados, donde los organismos de crédito agrícola tienen copiosas fuentes de financiamiento, cuentan con otro capítulo de operaciones activas, constituído por las inversiones en papeles de fácil realización en el mercado de valores, como por ejemplo, cédulas y bonos gubernamentales. Estas inversiones se realizan con las reservas o con los fondos que permanecen ociosos durante ciertos períodos del año en que se efectúan las recuperaciones. Al acercarse el período de actividad en la dación de préstamos, venden en el mercado abierto los valores y así cuentan de nuevo con fondos para colmar las necesidades cíclicas de la agricultura. Igual conducta siguen los bancos hipotecarios cuando se presenta el caso de amortizaciones inespera das. Desafortunadamente este mecanismo, producto de la organización y del progreso económico, no existe o es incipiente en los países subdesarrollados.

Sin embargo, hay en el área institutos de crédito agrícola especiales, como los bancos de fomento, que efectúan inversiones, pero de diversa manera que las descritas antes, conforme se trata en el inciso 3 de este mismo Tema.

Además de los préstamos y de las inversiones, algunas instituciones de crédito agrícola estatales efectúan otras operaciones complementarias, en forma de servicios, con los cuales se trata de atender mejor a los prestatarios, usando la diligencia que es característica en los negocios que maneja la iniciativa privada. Este afán de servir y de tratar al usuario no como un suplicante sino como un cliente que paga por los servicios recibidos, es digno de que se generalice, porque atenúa o borra el concepto muy común de que un banco agrícola gubernamental es una dependencia burocrática lenta y rutinaria. Tales servicios constituyen operaciones activas por cuanto son combinaciones de préstamo e inversión.

En síntesis las operaciones activas de las instituciones de crédito agrícola pueden ser de tres clases: préstamos, inversiones y servicios varios. Los préstamos constituyen las operaciones activas predominantes y de mayor importancia.

2. Préstamos

Los préstamos agrícolas pueden clasificarse desde distintos ángulos, según la finalidad perseguida. Un primer criterio, que permite formar grupos muy numerosos, es el de los objetos específicos. Otra clasificación muy usual distingue los préstamos por sus plazos, los cuales en la práctica están relacionados con los objetos generales de su aplicación, con el tipo de garantías y a veces con la tasa de interés. La clasificación por plazos se vincula inclusive, en cierto grado, con la diversa función económica que los créditos pueden desempeñar, y tiene además la ventaja de adaptarse a los catálogos que sirven para la clasificación de la cartera con fines contables y estadísticos. Por tales razones esta clasificación ha venido prevaleciendo como la más empleada. Es muy conocida, por lo que conviene recapitularla sólo brevemente.

a) *Préstamos de largo plazo*, llamados también inmobiliarios o hipotecarios tanto en atención a sus objetos como a las garantías que los apoyan. Sirven para adquirir tierras agrícolas; llevar a cabo construcciones agrícolas de utilidad para la normal explotación; y establecer mejoras de tipo permanente o de larga duración como obras de riego o de drenaje; compra y construcción de plantas de beneficio o industrialización, talleres, depó-

sitos, etc. Cuando desempeñan en mejor forma su función, los préstamos a largo plazo responden, más que ningún otro tipo, a un plan amplio de mejoramiento o expansión de la explotación agrícola, o atienden a establecer formas más deseables de tenencia y uso de la tierra.[1] Estos préstamos pueden requerir plazos hasta de 25 años, generalmente a partir de un mínimo de 8. Su distinción con las demás clases está en el objeto de las inversiones: capital fijo. La costumbre general es la exigencia de garantía hipotecaria (inmobiliaria indirecta).[2] La recuperación se efectúa por medio de amortizaciones periódicas.[3]

Por la lenta movilidad de los fondos que este tipo de préstamos entraña, es muy frecuente que los recursos de las instituciones de crédito resulten demasiado cortos en relación con las necesidades. En vista de que, al mismo tiempo, una política agrícola de largo alcance encuentra un apoyo primario en esta clase de operaciones, conviene mover los arbitrios necesarios para que vaya aliviándose la astringencia que de este tipo de crédito padecen nuestros países.

Cuando la banca no cuenta con recursos suficientes para atender la demanda de préstamos de largo plazo, suplen esta necesidad los prestamistas privados, con frecuencia documentando las hipotecas a un año de plazo y prometiendo verbalmente prórrogas sucesivas. Esta promesa a veces no se cumple y entonces se efectúa la ejecución. El sistema es, pues, peligroso para los prestatarios.

Una de las dificultades del crédito a largo plazo estriba precisamente en su duración. Condiciones aparentemente razonables al realizarse el préstamo, pueden al cabo de algunos años resultar una carga demasiado pesada para el agricultor o una compensación exigua para la institución de crédito. Estos desajustes se deben a los cambios cíclicos o estructurales de los precios de los productos agrícolas y de la propiedad inmueble. En ciertas épocas ha sido muy elevado el número de prestatarios imposibilitados para seguir cumpliendo con sus obligaciones derivadas de préstamos hipotecarios. Por otra parte, en los países que están sufrinedo un proceso de inflación monetaria, un préstamo a largo plazo se convierte gradualmente en un regalo del prestamista al prestatario, y se cae en una situación de restricción de operaciones debido a que el valor nominal de los nuevos préstamos es cada vez más elevado, y los pagos no son suficientes para hacer frente al mismo volumen de demanda que la atendida con anterioridad. Esto sucede solamente en la medida en que las operaciones activas no se compensan con pasivas, pero precisamente en los períodos inflacionarios tienden a deprimirse estas últimas, porque disminuye la demanda de valores de renta fija. En suma, un proceso inflacionario es nefasto sobre todo para el crédito a largo plazo.

A pesar de lo dicho sobre la utilidad de la función económica de estos préstamos, existe el peligro de que se empleen en gastos de consumo o en el pago de cargas hereditarias. La historia de nuestros países es muy ilustrativa respecto a usos desviados y perjudiciales de la hipoteca. En el peor de los casos el resultado, vía ejecución, es la pérdida de la tierra para quien en realidad la cultiva y su caída en manos de meros especuladores. Evitar estos peligros implica salir de las viejas normas de atender solamente a la garantía, y entrar en las nuevas de prestar para la empresa, de acuerdo con cierto plan de inversiones, el cual se fiscaliza a medida que se ejecuta. El problema de los préstamos a largo plazo no es de ningún modo sólo una cuestión de buen avalúo y de qué porcentaje se ha de prestar sobre el valor tasado.

De todos modos, el préstamo a largo plazo está rodeado de demasiadas formalidades y resulta costoso para los pequeños agricultores. La conversión de los arrendatarios, aparceros y jornaleros agrícolas en pequeños propietarios por medio de estos préstamos constituye un proceso demasiado largo de reforma agraria[4] y es de una viabilidad dudosa. Más bien se concibe el préstamo hipotecario para mejorar y redondear explotaciones que se acerquen a la magnitud óptima económica.

b) *Préstamos de mediano plazo*, llamados también comúnmente refaccionarios. Son los que se destinan para fines tales como la adquisición de animales de cría o de trabajo, aperos de labranza y maquinaria; realización de plantaciones y cultivos permanentes; desmontes; introducción de mejoras cuyo período de amortización no sea muy largo, etc. Se les conoce también como créditos de inventario, porque mejoran el de las empresas agrícolas, o sea su dotación de capital semifijo. El plazo va generalmente de 3 a 7 años. A veces se exige por estos préstamos garantía hipotecaria, lo que puede justificarse cuando la inversión se hace inseparable de la tierra mejorada. Pero en la mayor parte de los casos, y esto es lo característico y deseable, no hay hipoteca de la finca, sino garantías mobiliaria presente y mobiliaria futura; la mobiliaria presente sobre lo adquirido con los fondos del préstamo, a lo cual pueden agregarse bienes análogos.

El plazo se condiciona a la duración de la garantía mobiliaria presente y a las posibilidades de pago, y el préstamo se liquida en amortizaciones periódicas, no por fuerza iguales de un período a otro.

En la modificación de la estructura interna de una explotación agrícola para acercarse al grado de intensidad económica más conveninente, estos préstamos tienen una función promotora de primer orden. En las condiciones más comunes de nuestros países, su demanda total, atendiendo a las necesidades derivadas del programa inmediato de mejoramiento de la agricultura, es todavía mayor que en el caso de los préstamos a largo plazo, mientras que su oferta es todavía menor. Estas inversiones significan una evolución en los métodos, para la cual el agricltor requiere muy frecuentemente de dirección técnica, suministrada por la misma institución prestadora o por su servicio de divulgación coordinado o combinado con el de crédito. Las modalidades de este servicio variarán de acuerdo con las circunstancias generales de ambiente y, sobre todo, según el nivel económico y social de los prestatarios.

Existe en nuestros países la necesidad apremiante de dedicar mayores recursos a esta clase de préstamos y el de la organización de los servicios conexos para que

---

1 Respecto a la relación de estos préstamos con la colonización o la reforma agraria, véase Tema X.

2 Véase Tema V, parte B, inciso 2.

3 Véase Tema V, parte C, inciso 4.

4 Véase Tema X.

dichos préstamos cumplan eficazmente su función promotoria del desarrollo económico.

Hay, sin embargo, algunas dificultades. En los países del área la producción nacional de aperos de labranza y maquinaria es baja, y la concesión de préstamos a plazo mediano implica con frecuencia aumento de las importaciones. Lo mismo acontece respecto al mejoramiento de la ganadería por medio de la introducción de razas selectas. Entonces esta clase de crédito se halla limitada por la disponibilidad de divisas extranjeras y la situación de la balanza de pagos del país.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Wáshington vienen proporcionando recursos para esta clase de préstamos. En tal caso la columna de gastos de la balanza de pagos no se ve de momento afectada por las sumas necesarias para la adquisición de productos extranjeros; pero se verá después por los pagos de esos empréstitos, lo que ha de compensarse con el aumento de exportaciones o disminución de importaciones que resulte del uso de los elementos de producción importados.[1]

En los países desarrollados las casas vendedoras de maquinaria y aperos son una fuente de estos préstamos, lo que no sucede en los subdesarrollados.

c) *Préstamos agrícolas de corto plazo.* Son aquellos que sirven par sufragar costos directos de cultivo[2] amortizables en el mismo ciclo agrícola. Se les llama usualmente préstamos de avío y proveen al agricultor del capital circulante que le falte para sus operaciones ordinarias.

Su plazo va desde unos seis meses o menos hasta dos años. Su garantía típica es la mobiliaria futura y a veces, conjuntamente, la mobiliaria presente. El gravamen hipotecario se usa sólo por excepción y debe eludirse en lo posible. Los vencimientos se hacen coincidir con las épocas de venta de las cosechas o ganado.

Satisfacen las necesidades más apremiantes; pero es común que su transcendencia no vaya más allá de la liberación de la usura, la ampliación de las áreas cultivadas, el cambio a cosechas de mayor redituación y pequeños mejoramientos en los sistemas de cultivo. Estos préstamos son la base ineludible de un servicio de crédito agrícola, y adquieren horizontes cada vez más extensos en sus finalidades cuando se combinan adecuadamente con los otros tipos ya señalados. Conviene evitar que, por la falta de préstamos de mediano y de largo plazo y la carencia de una orientación adecuada de las inversioines, los préstamos de corto plazo se concreten a sostener formas rutinarias y poco avanzadas de practicar la agricultura.

Estos préstamos satisfacen la necesidad de capital circulante, el cual se requiere en cantidades que varían mucho estacionalmente. Si el agricultor fuera propietario de todo su capital circulante, podría mantener depósitos bancarios durante las épocas muertas y usar todo su dinero durante las de mayor actividad, que ocupan una mínima parte del año. Por lo difícil que es para los agricultores ahorrar, la necesidad de préstamos a corto plazo tiende a ser general, y se viene satisfaciendo, desde hace mucho tiempo, de las maneras más diversas. La demanda y la oferta de estos préstamos casi siempre alcanzan un monto mayor que en los clases antes citadas.

En los países del área buena parte de los préstamos de corto plazo no son institucionales y se otorgan en condiciones de usura; la función y el ánimo de los bancos está en sustituir esa usura con financiaciones a más bajo tipo de interés.[3] Esto no es fácil, porque el prestamista privado, al ser casi siempre también intermediario, se encuentra fuertemente incrustado en el proceso producción-mercado; es difícil de desalojar porque lo defiende una larga costumbre, forma parte tradicional de la estructura social y rinde al agricultor servicios más amplios que el de meramente prestarle dinero. Esta última es apenas una parte, y no la más importante, de sus funciones. Generalmente también compra, elabora, almacena, transporta y vende más adelante la producción del agricultor, y a veces también vende a éste artículos para la producción y para el consumo, en condiciones acordes con sus posibilidades temporales de pago. Sustituir al intermediario significa cambiar toda la estructura de las relaciones económicas del agricultor y reorganizar no sólo el crédito sino los múltiples servicios de que aquél se encarga. Sustituirlo solamente en cuanto al crédito, en caso de ser posible, no entrañaría gran utilidad para el agricultor y puede que todas las ventajas se las llevara el intermediario, porque aquél seguiría siendo víctima de la expoliación de éste.

En varios países se ha señalado que el problema principal para el pequeño agricultor no está en la falta de crédito, sino en la inadecuada organización de los servicios de mercado, y en la supeditación del mismo agricultor al capital especulativo. Esto se relaciona con los préstamos comerciales a agricultores, de que se habla más adelante. Respecto a los préstamos para la producción, el banco necesita en tales casos considerar el problema de la provisión al agricultor de los artículos que necesita par producir y para consumo final, organizando departamentos comerciales o asociaciones de los mismos usuarios para consumo y otros servicios. Todo esto no es fácil, y se ha planteado aquí una de las grandes dificultades que se presentan al crédito institucional para mejorar la condición económica de los pequeños agricultores, y, de paso, una de las grandes desventajas económicas de la pequeña empresa agrícola.

d) *Préstamos comerciales a agricultores.* El corto plazo agrícola, a que acaba de hacerse referencia, es más largo que el corto plazo comercial. Ahora bien, dentro del crédito agrícola, o cuando menos dentro del crédito que se otorga a agricultores, existen también préstamos comerciales, de plazo menor que los de avío. Son aquellos que se proporcionan para que los agricultores penetren hasta donde les sea posible en el proceso de mercado. Una de sus formas más comunes es el descuento de bonos de prenda, pero pueden concederse también sobre prenda sin desplazamiento consistente en mercancías listas para su venta. Otra forma es la apertura de cartas de crédito, a fin de que el agricultor pueda, por ejemplo, traer del exterior fertilizantes, sacos, maquinaria, etc. Para expedir una carta de crédito se solicita del agricultor algún anticipo; el banco por medio de

[1] Para una discusión desde otro ángulo sobre los créditos para mecanizar la agricultura, véase Tema I, tercera parte.

[2] Ver Punto VI, párrafo 9.

[3] Véanse otras referencias a la usura en Tema V, parte B.

su corresponsal extranjero paga a los vendedores al ser embarcados los artículos, y cobra o carga en cuenta como préstamo la diferencia al agricultor.

La finalidad más común de los préstamos comerciales consiste en permitir que el agricultor almacene sus productos durante el tiempo necesario para esquivar las bajas cotizaciones que acompañan a la época de cosecha. A veces estos préstamos se refieren a ciertas operaciones intermedias entre la cosecha y la venta, como el beneficio, empaque, clasificación o transporte. Se trata de operaciones bien garantizadas y cuya función es accesoria, aunque no por ello menos útil. Si ha de hacerse completa la atención que se presta a los agricultores, corresponde incluir estos préstamos como una parte del crédito agrícola, si bien por su especial índole (solidez de la garantía y plazo) pueden considerarse también como préstamos comerciales y por tanto son fácilmente proporcionados por los bancos de esta índole, sobre todo cuando llevan el apoyo de títulos expedidos por almacenes de depósito.

Ahora bien, estos créditos presentan también sus dificultades y muchos esfuerzos —entre ellos la fundación de almacenes generales de depósito como filiales del banco agrícola— no siempre han logrado los resultados apetecidos. Para el agricultor, sobre todo para el pequeño, no es fácil penetrar en el proceso de mercado. No tiene tiempo, ni disposiciones, ni preparación para tomar, así sea en mínima parte, las funciones de comerciante. Su actividad se reduce a producir y vender inmediatamente, a veces sólo los excedentes de su propio consumo. Esto se relaciona con lo que se venía diciendo sobre los intermediarios al hablar de préstamos para la producción. El crédito para la distribución es más complicado y requeriría todavía más de la ruptura de toda la estructura de relaciones económicas existente.

La distribución es el sólido baluarte de los intermediarios y prestamistas, muy duro de penetrar. Es un campo de especulación. Si el banco intenta dominarlo, se mete en operaciones riesgosas, difíciles de administrar y ajenas a sus funciones, además de que tendrá que luchar contra la oposición tenaz de los desalojados. Los organismos de crédito no se encuentran más preparados para estas funciones de distribución que los agricultores. Pero si no se facilita a éstos un sistema eficiente de compraventa, no se les podrá independizar de un señorío expoliador, apenas una de cuyas fases es el crédito privado no institucional.

Debe, de consiguiente, recurrirse a la acción de organismos especiales del gobierno, o a filiales bien especializadas de los bancos, o a las cooperativas. Si se logra organizar bien el mercado, desaparecerá la excesiva fluctuación estacional de los precios y por consiguiente la conveniencia de que el agricultor posponga la venta de sus cosechas. Lo fundamental está en no desatender, al operar crédito agrícola, el importante aspecto del mercado, y dar financiamiento (el mismo banco agrícola si es necesario) a las facilidades de distribución, como quiera que se organicen.

La combinación de la anterior clasificación por plazos con la que podría hacerse por clases de garantía, da lugar a la clasificación jurídica, que cambia de acuerdo con la legislación de cada país, y según la cual los títulos de crédito correspondientes pueden dar lugar a operaciones pasivas. Esta es la clasificación que se usa con fines contables y estadísticos, agregándosele las subclasificaciones que se estimen pertinentes. Dentro de una estadística nacional convendrá distinguir, también, los préstamos concedidos por bancos estatales y por privados, así como los préstamos directos y los concedidos mediante asociaciones de usuarios e intermediarios privados.

3. Inversiones

Se llama inversión a toda erogación de fondos que un instituto de crédito agrícola efectúe, como promotor o como empresario, para costear total o parcialmente actividades útiles para promover el desarrollo de la agricultura. Las inversiones son otra de las modalidades que pueden tomar las operaciones activas de las instituciones de crédito agrícola y, aunque adquieran su máxima importancia en los institutos de fomento, también pueden existir y son de utilidad en los bancos agrícolas. Según la finalidad perseguida, pueden clasificarse en cuatro clases:

a) *Inversiones de fomento general.* Son aquellas que se efectúan de conformidad con planes formulados por el estado para hacer posible la realización de obras que la iniciativa privada no emprende por cualquier causa, tales como proyectos de electrificación, riego, drenaje, etc., siempre que por su naturaleza sean directamente recuperables. Generalmente se tiene en mira iniciar y poner en trabajo una obra, para cederla después a inversionistas privados, cuando éstos lleguen a tener confianza en la empresa. En esta clase de inversiones pueden comprenderse las destinadas a adquisición de productos con el fin de valorizarlos y estabilizar sus precios, así como la compra de maquinaria, equipos, repuestos y demás elementos de producción para vender a los agricultores y suplir deficiencias en el abastecimiento por el comercio privado.

b) *Inversiones financieras.* Son las que la banca especializada efectúa para lograr que ciertos papeles como acciones y bonos de empresas privadas tengan aceptación en el mercado de valores, o para regular su precio. A veces sólo se trata de inversión de reservas. También pertenecen a esta clase de inversiones los avales que los bancos conceden a valores emitidos por empresas privadas, cuyos valores no tendrían aceptación en el mercado sin el respaldo de un instituto de crédito prestigiado.

c) *Inversiones de fomento cooperativo.* Son las destinadas a patrocinar la organización de cooperativas y, de manera general, las asociaciones de usuarios que puedan servir para facilitar el más amplio desarrollo del crédito agrícola. Estas inversiones pueden tomar tres formas: la primera consiste en que el instituto de crédito haga aportes en el capital de las asociaciones; la segunda, en adquirir muebles e inmuebles para facilitarlos, a título oneroso, a las mismas asociaciones; y la tercera, en cubrir los salarios y viáticos de gerentes, inspectores y contables de las asociaciones de usuarios mientras ellas mismas no puedan cubrir sus gastos administrativos.

d) *Inversiones para investigación, experimentación y extensión.* Son para realizar estudios básicos y experimen-

tos relacionados con el desarrollo de la agricultura y la preparación de personal especializado. Los trabajos de esta índole son muy amplios y a guisa de ejemplo pueden citarse los siguientes: estudios de zonas donde va a operar el crédito; mantenimiento de estaciones de maquinaria agrícola; establecimiento de plantas piloto; etc. Estas inversiones no siempre son recuperables; pero dan por resultado la adopción de técnicas más perfeccionadas o la apertura de nuevos renglones productivos. Las instituciones bancarias gubernamentales deben tener cuidado de no penetrar en aquellos campos de investigación que corresponden al estado.

4. Servicios varios

En la mayoría de los países del área del Seminario no existe especialidad bancaria y, consecuentemente, las instituciones estatales de crédito agrícola realizan las más variadas operaciones, de acuerdo con sus leyes constitutivas. La pluralidad de operaciones es una ventaja para los usuarios, pues en una sola institución pueden obtener todos o la mayoría de servicios bancarios. Pero, para los bancos, esto puede ser causa de dificultades administrativas. Por otra parte, los bancos estatales que llegan a abarcar muchas actividades causan resentimientos en otras instituciones. La amplia pluralidad de funciones no es recomendable.

Frecuentemente, sin embargo, los bancos de crédito agrícola tienen que extender su acción hacia operaciones muy diversas. A continuación se enumeran brevemente algunos de estos servicios bancarios complementarios:

1º *Cobros por cuenta de usuarios*, en el interior o en el exterior. Algunos agricultores grandes efectúan ventas de sus productos sin intervención de terceros y encomiendan al banco que los financia que efectúe los cobros, aplicando muchas veces las sumas percibidas a cancelar préstamos pendientes. Estas operaciones son muy corrientes en la banca privada.

2º *Pagos por cuenta de usuarios*. Frecuentemente los bancos se hacen cargo de pagar primas de seguro, cánones de arrendamiento, impuestos y diversos desembolsos periódicos fijos, por encargos de sus clientes; otras veces, por razones de control, se encargan de cancelar cuentas, especialmente en casos de refinanciación de adeudos.

3º *Arrendamiento de inmuebles propiedad del banco*. En algunos casos los bancos que tienen inmuebles rústicos no desean venderlos rápidamente para no depreciarlos; entonces los dan en arrendamiento a clientes que a la larga los compran mediante facilidades de pago.

4º *Administración de empresas por voluntad de los usuarios*. Algunas veces los bancos reciben solicitudes apremiantes para que designen administradores de una finca gravada. Son casos en que falta inopinadamente el jefe de la empresa o surgen discordias entre herederos, quienes ven en su banco un elemento moderador o imparcial. El banco se ve obligado a intervenir para evitar trastornos que pueden llegar a afectar la capacidad de pago. Estos mandatos se producen cuando la institución ha logrado sólido prestigio.

5º *Administración de empresas recibidas en anticresis*. En algunos casos de mora, los bancos no desean aplicar la pena capital de la ejecución, y se hacen arreglos de anticresis mientras se cancela la deuda o se equilibra la empresa agrícola.

Todos estos servicios conllevan casi siempre colocaciones de fondos que el banco presta o toma de depósitos que el usuario ha efectuado de antemano. Se proporcionan mediante el cobro de comisiones convencionales que engrosan la cuenta de productos del banco.

5. Operaciones directas y por medio de asociaciones de usuarios

En las operaciones activas de crédito, los préstamos individuales directos son los más comunes, especialmente en el primer período de vida de un banco agrícola. Pero dichos préstamos individuales, otorgados por la oficina matriz o por sus agencias y sucursales, deben considerarse como una forma transitoria de hacer llegar el crédito al agricultor, sobre todo al pequeño. En este caso la meta debe ser la de dar participación y responsabilidad al agricultor en la operación del crédito.

Las cooperativas o tipos análogos de asociaciones de usuarios son las instituciones ideales para otorgamiento de los préstamos agrícolas, y a falta de ellas los agricultores solidariamente agrupados.[1] También son útiles las Juntas o Comités Locales, según lo prueba la experiencia de varios años en Costa Rica.

Cuando, a causa de las características económicas de una región, se encontrare que no es recomendable crear en ella una agencia o sucursal, y existiere cierto número de agricultores que requieran préstamos, puede ser recomendable usar de los servicios de los bancos locales para extender el crédito por su mediación. El uso para el mismo fin de los intermediarios privados es delicado, pero bien reglamentado puede ser aconsejable.

6. Fijación de una política sobre operaciones activas

No es posible establecer normas fijas de carácter general en cuanto a la distribución de los fondos en préstamos a largo, mediano y corto plazo, ni en cuanto a montos máximos o mínimos, globales o individuales para las diferentes clases de préstamos. Ello dependerá de la disponibilidad de recursos invertibles a diferentes plazos, y del mayor o menor estímulo que quiera darse a los distintos tipos de inversiones.[2]

Pero sí es necesario, en cambio, determinar la orientación que deberá darse a la política crediticia de la institución, en sus conceptos generales o para un período determinado, observando el especial cuidado de revisar sus fundamentos periódicamente, a fin de señalar las actividades de la producción agrícola que deben atenderse de preferencia y fijar límites para la asignación de préstamos para tales actividades. De esto dependerá la distribución de los recursos por clases de préstamos.

La mejor relación entre los créditos de distintas finalidades y plazos es aquella que los equilibra, es decir

---

1 Véase Tema VII.
2 Véase Tema I. Parte C.

con la cual se pueden atender todas las necesidades combinadas de créditos de distintos plazos y objetos para los mismos productores, de acuerdo con los correspondientes planes individuales de explotación. Esto sigue la idea de combatir el crédito insuficiente (dar sólo avío, por ejemplo, a quien demanda también refacción), y la idea de que es mejor concentrar esfuerzos que dispersarlos: más vale poca clientela bien atendida que mucha mal atendida. La concentración conviene que sea también geográfica. Todo esto lleva implícito que los recursos de la institución son insuficientes. Ahora bien, no se pueden determinar previamente, con el criterio anterior, las proporciones de los distintos plazos, pues van a depender de los planes de explotación de los prestatarios. El plan de operaciones del banco debe, pues, contener una buena dosis de elasticidad en este aspecto.

Es muy conveniente que las instituciones de crédito formulen con anticipación a cada ejercicio económico un presupuesto de disponibilidades e inversiones, en el cual se pongan en la columna de recursos disponibles los siguientes rubros: fondos en efectivo, subsidios del estado, reservas utilizables, posibilidades de redescuento en el banco central, posibilidad de colocación de papeles en el mercado de valores, recuperaciones, etc. En la columna de las inversiones de dicho presupuesto podrían detallarse los siguientes rubros: sumas destinadas para préstamos de corto, mediano y largo plazo; sumas para las otras actividades que se trata de auspiciar. Naturalmente debe haber una estrecha correlación entre las condiciones de disponibilidad de los recursos y los distintos plazos de las obligaciones. Finalmente convendría hacer una distribución de los mismos préstamos por regiones. Dejar que surja automáticamente la distribución regional de las operaciones, de acuerdo con las solicitudes, puede tener un inconveniente: que el resultado sea una excesiva dispersión geográfica.

Este presupuesto será además utilizable para estimar previamente resultados contables y así fijar los gastos administrativos con vista de los posible ingresos. Un presupuesto de esta índole obliga a hacer un esfuerzo para expresar en cifras la política de las instituciones de crédito agrícola.

Un banco agrícola no puede concretar sus operaciones a los préstamos de corto plazo, ya que la mayoría de las empresas agrícolas requieren financiamiento para diferentes inversiones, algunas de las cuales demandan plazos de varios años; de un determinado plan de explotación de una empresa agrícola se derivan necesidades de préstamos diversos.

La política de préstamos debe marchar acorde con los programas de desarrollo económico y con la política económica general del estado. De no existir tales programas, debe siempre tenderse a favorecer las líneas de producción que se conceptúen de mayor interés para la nación. Por otra parte, la política a seguir en las operaciones activas de crédito depende no sólo de las fuentes y cantidad de dinero disponible para préstamos, y de la demanda de éstos, sino también de las fluctuaciones cíclicas de la agricultura.

Los plazos de los préstamos agrícolas deben siempre fijarse teniendo en cuenta el rendimiento de la inversión que se realiza con dichos préstamos, la capacidad de pago de la empresa y la duración de la garantía. Si se trata de un cultivo anual, el plazo debe finalizar a la recogida de la cosecha, permitiendo un tiempo prudencial para su venta. Si se trata de efectuar mejoras, adquisición de equipo agrícola o compra de una finca, el plazo debe fijarse considerando los dos factores indicados: rendimiento de la inversión y capacidad de pago. Los bancos agrícolas deben estar en aptitud de otorgar préstamos a los plazos que requiera cada tipo de inversión y de explotación agrícola.

En términos generales, la garantía de los préstamos se hace depender de los plazos. A mayor plazo, más difícil es estimar las fluctuaciones futuras del valor de la garantía; por ello en los préstamos de largo plazo la relación entre el monto del crédito y la garantía, en este caso hipotecaria, oscila comúnmente entre 50 y 60%; en los de avío y refaccionarios entre el 50 y el 80%; y en los pignoraticios de productos agrícolas, entre el 60 y el 90%.

Los departamentos de estudios económicos de las instituciones de crédito agrícola deben realizar las investigaciones oportunas para orientar a la institución en cuanto al margen de seguridad prudencial en cada tipo de operaciones crediticias.

Tema V

INTERESES, GARANTÍAS Y RECUPERACIONES

A. TASAS DE INTERÉS

1. Generalidades

En buen número de los países del área del Seminario parece haberse dado una importancia desmedida a la cuestión de los tipos de interés en el crédito agrícola. De hecho la importancia existe, pero no desde el punto de vista como usualmente se enfoca el problema, que es el siguiente: para favorecer a la agricultura con crédito, la tasa de interés de los préstamos debe ser baja. Así se pretende que el crédito se hará asequible a un mayor número de agricultores y no sólo a quienes puedan pagar los intereses corrientes porque la redituación de sus explotaciones es suficientemente alta. A lo anterior se unen consideraciones sentimentales y políticas.

Como se trata de países donde los capitales son escasos y su demanda muy fuerte, el tipo de interés corriente tiende a ser alto. Otro factor radica en que el prestamista trata de protegerse contra pérdidas del poder adquisitivo de la moneda, y otro más puede deberse a un clima de inestabilidad política y falta de confianza. Esto último inclina a los ahorrantes a colocar su dinero en países desarrollados, no obstante la tasa más baja que allí prevalece; y la huída de capitales contribuye a mantener altas las tasas internas. En tales condiciones, el crédito, considerado en sus funciones más amplias (como canalizador del ahorro hacia la producción), no puede existir si se le obliga a la posición artificial y limitante de que los préstamos agrícolas han de otorgarse a tasas más bajas que las corrientes.

La manipulación de la tasa de interés ha sido una de las armas más poderosas de los bancos centrales para regular la actividad económica. Después se ha complementado con la política monetaria y fiscal y las inversiones directas del gobierno, lo que ha hecho perder importancia como instrumento a la tasa de interés. Ahora bien, el problema actual de los países subdesarrollados no es el de regulación, sino primordialmente el de lograr y acelerar el desarrollo. Con este enfoque vuelve a tomar importancia la tasa de interés, como un medio de estimular la inversión privada, para complementar la pública, siempre magra e insuficiente. Además el estado no trata de substituir, sino de estimular a la inversión privada, la cual ha de seguir desempeñando el papel determinante. Para la inversión en valores —que es lo que interesa desde el punto de vista del crédito agrícola— la tasa de interés o rendimiento de esos valores no es el único estímulo; pero es un estímulo. Los otros, como la confianza y la propensión al ahorro y a la inversión,[1] dependen de factores difíciles de influir y que escapan a nuestro tema.

La tasa de interés que se cobra a los prestatarios es la llamada tasa bruta. Sus componentes son la tasa neta (remuneración del dinero invertido en condiciones de seguridad); una prima para compensar riesgos; y la remuneración por los servicios bancarios, que tiene que variar de acuerdo con su costo. La igualación teórica de la tasa de interés en un mercado de capitales se realiza (hasta donde este mercado se encuentre bien organizado, en condiciones de libre y amplia concurrencia) sólo por lo que respecta a la tasa neta de interés. Los otros componentes de la tasa bruta varían con cada caso particular. Claro que deben hacerse los esfuerzos necesarios para reducir el peso de estos componentes, usando los arbitrios que se señalan en otro lugar;[2] pero esto no cambia en esencia la situación que viene describiéndose. Sin embargo, conviene dejar aquí apuntado que el crédito institucional puede ser más caro que cualquier otro sistema si no se emplean adecuadamente esos arbitrios y si no se simplifica en lo posible la administración.

Ahora bien, la diferencia entre las tasas bruta y neta tiende a ser mayor en el crédito agrícola que en otras clases de crédito, porque los riesgos y los costos de prestar son generalmente mayores. Esto entra en contradicción con la tendencia a asignar tasas de privilegio a los préstamos agrícolas, cuya tendencia se basa en la baja redituación de la agricultura, o de amplios sectores de la misma. En el fondo se trata de contrarrestar la deficiente rentabilidad, o sea la falta de capacidad de pago de los agricultores, por medio de bajas tasas de interés.

Con la adopción de esta medida muy poco se logra, porque en los costos de la producción agrícola el interés pagado por préstamos institucionales resulta una proporción muy pequeña, y así se estorba el desarrollo del crédito agrícola en su conjunto porque, salvo raras excepciones, las tasas bajas para préstamos agrícolas se pretenden hacer extensivas a todos los tipos de agricultura. Cuando hay alguna distinción, como en Guatemala con el caso del café, la contradicción indicada se acentúa, pues la tasa se varía en proporción inversa a la redituación de las ramas agrícolas que se diferencian, es decir la tasa se fija desde el punto de vista de las necesidades del usuario de los préstamos, y no desde el punto de vista del banco y del desarrollo del crédito. El resultado no puede ser otro que la astringencia de crédito precisamente para aquellos sectores que principalmente se tratan de favorecer.

La situación artificial descrita sólo podría sostenerse a base de instituciones estatales que no recurrieran al

---

[1] Entre las ponencias que se publican en esta Memoria se encontrará un escrito del Lic. Arturo Morales Flores, quien sustenta una tesis diferente a la doctrina que aquí se expone.

[2] Véase Tema III.

mercado de capitales para hacerse de recursos, sino que los obtuvieran amplios y gratuitos directamente del gobierno; pero esta posibilidad no existe en nuestros países sino en una escala muy limitada, amén de que así las instituciones estatales no estarían cumpliendo a cabalidad su función de bancos, sino que serían meras agencias de préstamos del gobierno o "bancos cojos". Además, admitido que los bancos de estado sí puedan cobrar tasas más bajas que las requeridas para una adecuada compensación de sus servicios, ha de tenerse en cuenta que entonces los costos del servicio, en una u otra forma, gravitarían en parte sobre el estado, disminuyendo así su capacidad para contribuir al aumento del capital de operación de los dichos bancos estatales. Se sacrifica la expansión del crédito a las cualidades del mismo y habrá que juzgar sobre la bondad de dicha prelación para el desarrollo económico.

En la base de la clase de los empresarios agrícolas se encuentran los pequeños, que practican la agricultura manual, "hortícola" o "activa"; producen en gran parte con fines de subsistencia y carecen frecuentemente de capacidad de pago cuando menos desde un punto de vista bancario. Del grupo básico señalado hasta el grupo superior que practica en escala mediana o grande la agricultura comercial más redituable, la tasa de interés de los préstamos otorgados tendrá la tendencia natural de ir disminuyendo, porque disminuyen dos de los componentes de la tasa bruta: los riesgos y el costo de prestar. Algo podrá lograrse para suavizar esta tendencia por medio de la compensación entre las pérdidas que deje a los bancos el primer sector y las utilidades que le deje el segundo; pero invertir el orden lógico indicado, como a veces se pretende, resultará artificioso y quizá contraproducente, y tal conducta se concebiría sólo, en todo caso, en los bancos agrícolas estatales, los cuales no cubren toda la demanda de préstamos agrícolas, ni se espera que la cubran, pues su función se concibe como marginal y complementaria de la de la banca privada, sobre la cual descansa fundamentalmente, o ha de descansar con el tiempo, la resolución del problema del crédito agrícola.

Además, la indicada compensación implica que la agricultura pobre reciba subsidios de la rica. Esta consideración entra de lleno en la política agrícola y escapa del radio de un análisis de la política de crédito; pero se apunta aquí la conveniencia de pesar el efecto sobre el desarrollo económico de tal mecanismo de traspaso de ingresos. Y probablemente el análisis no desestimaría los factores sociales en juego. Más adelante se examina otro aspecto: el uso de una tasa de interés de privilegio como forma de subsidiar la agricultura, considerada ésta en conjunto.[1]

2. La usura

Al ir del sector agrícola básico al superior, según se han descrito, podría suponerse que la tasa de interés bruto tiende a subir; pero la de interés neto permanece igual. En realidad no es así y también ésta disminuye de los grupos más desamparados hacia los de mejor condición, porque no hay un mercado del dinero bien organizado que produzca la existencia de una sola tasa neta corriente. En la subdivisión compleja de los distintos mercados del dinero, hay compartimientos con poca o ninguna relación entre sí. Esto es más cierto a medida que nos acerquemos, hacia abajo, a las fuentes de crédito dislocadas, no institucionales y casi clandestinas, a que recurre el campesino pobre. Excluyendo ciertas manifestaciones mutualistas, esas fuentes forman el amplio campo conocido con el nombre de usura.

La usura se caracteriza por elevadas tasas de interés, derivadas de situaciones monopolísticas en la oferta del dinero, e influídas también por los altos riesgos y costos de prestar. Es muy común en los países del área y asume formas diversas: la compra anticipada de cosechas a precios bajos; los préstamos, en dinero o especie, de los comerciantes para que el campesino subsista mientras recoge la cosecha, el aprovisionamiento de semilla y de implementos agrícolas, etc. Las tasas de interés resultantes de las condiciones en que se presta son enormes: van, para dar idea concreta, de un 2 a un 50% mensuales (o sea 24 a 600% anuales). Se establece así el círculo vicioso de que el campesino recurre a la usura por su pobreza y la usura lo empobrece más; las posibilidades de capitalización para librarse de la usura son nulas, en parte por la exacción que la usura significa. Y la repetida usura, por falta de facilidades de crédito, hace estragos aun en estratos más altos que el del pequeño campesino, si bien los intereses disminuyen a medida que se eleva el nivel económico de los prestatarios.

Las fuentes de fondos de la usura son diversas. Hasta cierto punto los usureros usan su propio capital, pero buena parte proviene de préstamos obtenidos en bancos. Los préstamos concedidos por los bancos a comerciantes son a menudo tranformados por éstos en préstamos para productores. Otras personas hipotecan sus propiedades, sobre todo urbanas, para obtener dinero para prestar. Las tasas bajas de interés que tienen establecidas por la ley los bancos en algunos países, favorecen la usura —y de paso el intermediarismo— porque impiden a los bancos prestar dinero directamente a los productores, y permiten y aun hacen precisa la existencia de intermediarios entre bancos y productores, que es a quienes esas bajas tasas de interés vienen a favorecer.

Sin embargo, hay que admitir que los intermediarios para el crédito desempeñan en algunos países una función útil como distribuidores del mismo. En ciertos países el crédito cafetalero está organizado en forma bastante satisfactoria con la mediación de los dueños de las plantas de beneficio o los exportadores. Este sistema es admisible cuando se controla debidamente, pero si no existe vigilancia sobre las condiciones del préstamo y sobre los precios pagados al productor, el peligro de abusos está siempre presente. Tienen bien organizado este sistema Costa Rica y El Salvador, y en México lo han adoptado varios gobiernos de los Estados, también en forma controlada. Pero la práctica existe en casi todas partes y se sabe que es común en Honduras y Nicaragua.

El mejoramiento de los servicios de crédito ha de significar que la usura se vaya substituyendo por crédito institucional. Esto trae, para los campesinos, el beneficio de una tasa de interés relativamente mucho más baja. Esta tasa será baja en relación con la usura, pero no lo puede ser en relación con las de otras operaciones bancarias, sencillamente porque las agrícolas son más riesgosas y más costosas. Querer pasar súbitamente de

[1] Véase punto 4 de este Tema.

las altísimas tasas de la usura a otras de privilegio para los agricultores, inferiores a la tasa bancaria corriente, es ahuyentar el crédito bancario de la agricultura y retardar el movimiento de substitución de la usura, es decir, conseguir fines contrarios a los deseados.

3. Tasas máximas legales. Tasa baja versus tasa corriente

En varios países del área de este Seminario existen fijadas legalmente tasas máximas de interés que pueden cargar los bancos, y para las operaciones agrícolas generalmente la tasa es más pequeña. Al mismo tiempo, y a modo de compensación de lo anterior, la tasa de redescuento es también más baja. Por ejemplo en Guatemala la tasa máxima para préstamos de avío agrícola, ganadero e industrial (excluídos los avíos para el café) es de 4% sin ninguna comisión adicional, mientras que para otros préstamos, de mayor plazo y mejores garantías, es de 6% más 1% de comisión. En forma concordante, las tasas de redescuento son de 1 y 2% para los préstamos agrícolas de corto plazo y de 3 a 4% para otros préstamos. En varios países hay disposiciones análogas. La compensación de la tasa de redescuento opera sólo parcialmente, porque el margen resulta de todas maneras muy limitado, y porque el redescuento es sólo una —y no siempre la más importante— entre las fuentes de recursos de un banco. Esto, de paso, entraña el peligro de estimular la ya de por sí grande tendencia de los bancos a la liquidez, al establecerse tasas preferenciales de redescuento sólo para los plazos cortos.

Se han dejado anotados atrás algunos de los inconvenientes de las tasas de interés artificialmente bajas; pero ya antes (Tema III) se había tocado uno todavía más importante: la necesidad de canalizar el ahorro hacia la agricultura, lo que no puede lograrse sin que los bancos cubran intereses que estimulen ese ahorro. En su demanda de préstamos, la agricultura tiene que competir con el comercio y la industria, que ofrecen mejores garantías, vencimientos y fecha fija y a corto plazo, y mayor seguridad en las recuperaciones, condiciones que la agricultura no puede igualar. Para el banco la agricultura no será un campo adecuado de colocación de préstamos, mientras no cobre intereses brutos mayores que en otras colocaciones. Estos intereses deben, al mismo tiempo, dejar margen suficiente para el pago de tasas atractivas a los ahorrantes en las operaciones bancarias pasivas, que constituyen o deben constituir la fuente principal de capitales canalizables hacia la agricultura.

En todo lo anterior ha venido quedando implícito algo muy importante: la inconveniencia general de establecer tipos máximos de interés para el crédito agrícola. Tratando de favorecer a la agricultura y de atender la presión política por crédito agrícola barato, esos máximos se fijan en un nivel muy bajo, lo que en realidad restringe todo el crédito agrícola, lo impide para los agricultores de pequeños recursos, pues operar con ellos resulta más costoso, y lo hace posible sólo para las empresas agrícolas grandes. La tasa cobrada se apega siempre al máximo, lo que hace que en realidad se hayan estipulado tasas fijas e inflexibles. La función del estado debe ser, más bien, la de regular la tasa de interés corriente, por medio de las tasas de redescuento del banco central y por la acción competitiva marginal de los bancos de estado de primer grado. La indicada regulación ha de afectar a la tasa de interés neto, dejando campo para las variaciones del interés bruto según la índole de cada operación. La tasa máxima legal sólo se justificaría en una situación de monopolio del crédito. Cuando el máximo legal es más bajo para la agricultura, los bancos rehuirán en lo posible este campo en sus colocaciones. Además, al obligarse a los bancos a que presten a tasas de interés muy bajas, éstos se vuelven más temerosos de los riesgos y aumentan sus exigencias de garantías sólidas, lo que no favorece las finalidades del crédito agrícola.[1]

Los bancos de estado deben también apegarse como regla general al tipo corriente de interés, como única forma de lograr la expansión de sus recursos y cumplir a mayor cabalidad sus finalidades. Al adoptar un banco de estado un tipo de interés de privilegio para la agricultura, se está limitando él mismo, drásticamente, todas sus posibilidades de influencia en el sistema bancario del país, en el mercado de capitales y en el desarrollo económico. Se está condenando a quedar como un "banco cojo".

La mejor manera de hacer bajar las tasas de interés es favorecer el desarrollo del crédito agrícola, es decir el aumento de sus recursos. La mayor oferta de préstamos para la agricultura tiene que provocar su abaratamiento, sin desnaturalizar a las instituciones de crédito. La mayor oferta de crédito institucional desplazará la usura y, en tanto permanezca, la hará por competencia bajar sus tasas. Los recursos de gobierno, para la necesidad anterior, son insuficientes, y la masa preponderante ha de venir del ahorro privado que los bancos (estatales y privados) logren encauzar hacia la agricultura. La baja de la tasa para el crédito agrícola, por lo demás, ha de ser concomitante con la baja de la tasa general corriente, lo que ocurrirá como un resultado —y no como condición previa— del desarrollo económico. Por ahora existe el dilema: o crédito barato o crédito abundante, y sus dos términos no pueden fácilmente compaginarse.

4. La tasa de interés como vehículo de subsidio

Hay, sin embargo, un arbitrio para lograr que el agricultor pague bajas tasas de interés, mientras los bancos las perciban adecuadas para que sus operaciones no les arrojen pérdidas. Consiste en que el estado subsidie a los bancos por el equivalente de la diferencia entre las tasas cobradas y las que necesitan percibir. Esto puede hacerse extensivo a los bancos privados. Tal subsidio lo estaría en realidad recibiendo la agricultura por mediación de los bancos. No se va a entrar aquí en la cuestión de si conviene a la economía que el estado subsidie la agricultura; pero es un hecho que en muchos países, en una forma o en otra, el gobierno es un instrumento de traslación de ingresos de otros sectores hacia la agricultura. Sin embargo, supuesta la conveniencia, habría aún que considerar si no existen otras formas más apropiadas y más útiles de subsidio que la indicada. Esta tiene, cuando menos, los siguientes inconvenientes:

a) Es una forma inequitativa de subsidio, puesto que favorece a los agricultores que piden préstamo y no a quienes operan con capital propio.

[1] Véase parte B de este Tema.

b) Propicia la sobrecapitalización, pues el grado de intensidad a que puede llegar una empresa agrícola con tasa baja es mayor que el que conseguiría con una tasa corriente. Aunque no hay sobrecapitalización desde el punto de vista individual de las finanzas de la empresa, sí la puede haber desde el punto de vista económico general.

c) Pudieran presentarse casos de substitución, en las empresas agrícolas, de capitales propios por otros conseguidos en préstamo, y de desviaciones del dinero pedido para fines agrícolas hacia otros destinos.

En cambio, las formas mejores de subsidiar la agricultura serían aquellas, conexas con los servicios de divulgación, que estimularan la introducción de mejoras técnicas en la agricultura.

5. Los intereses y la banca de estado

Si se acepta la tesis de que la banca de estado debe combinar su acción con la banca privada en beneficio de la agricultura, se caerá en la conclusión de que la primera debe cobrar intereses análogos a los que rigen en la segunda. De otra manera no son posibles algunas operaciones interbancarias, se dificulta la substitución de la banca de estado por la privada, y, a menos de que hubiera una estricta separación de actividades y delimitación de campos (que en otra parte de estas conclusiones se ha considerado no deseable), se estaría haciendo una competencia indebida a la banca privada. Además, para su completo desarrollo, la banca de estado requiere, lo mismo que la privada, de hacerse de recursos por medio de las operaciones pasivas.

Sin embargo, aceptando que la banca agrícola estatal es instrumento directo de política agrícola, ha de admitirse la conveniencia de establecer en la misma un sistema discriminatorio de tipos de interés, en el cual se recomienda prudencia. Aquellos renglones cuyo fomento más interese a la política agrícola pueden hacerse objeto de tasas de privilegio. En realidad no hay incongruencia entre esto y lo establecido en el párrafo anterior, porque puede lograrse una compensación para obtener en promedio la tasa de interés corriente. Sí hay una separación, a base de excepciones, de la norma general de que cada operación cubra sus costos.

Una consideración más que quita rigidez, pero no destruye en lo fundamental, a lo que se ha establecido es la siguiente: los bancos de estado han desempeñado en muchos países una función útil haciendo bajar las tasas bancarias de interés para los préstamos agrícolas, al combatir, mediante una adecuada competencia, situaciones de monopolio regional en la oferta de crédito; así han contribuído también a unificar los mercados del dinero dentro de un país, o sea a disminuir la desigualdad de las tasas de interés de unas regiones a otras. Esta acción de la banca estatal es, naturalmente, deseable; pero debe cuidarse de que la dosis de competencia que entraña no llegue a ser tan alta como para producir astringencia o impedir el desarrollo en los servicios de la banca privada.

A propósito de lo anterior, una preocupación de los bancos de estado debe ser la de ir haciendo desaparecer las diferencias no racionales de la tasa de interés, de unas regiones a otras y de unas clases de préstamo a otras. Por ejemplo, ir contribuyendo a abolir el aumento del tipo de interés en relación con el plazo, donde ésta sea la práctica común de la banca privada; y la costumbre de cobrar mayores intereses en las agencias locales que en la matriz. Todo esto sin perjuicio de las posibles distinciones con fines de política agrícola, a que se ha hecho referencia arriba, y de aquellas otras derivadas de diferencias notorias de riesgos y costos de prestar entre ramas del crédito o entre regiones con tipos distintos de agricultura.

Un caso que se separa de todo lo que se viene diciendo son los préstamos de capacitación dentro de un servicio de bienestar rural. Aquí no hay inconvenientes y antes es aconsejable que se cobren tasas de interés por debajo de las bancarias corrientes.[1]

6. Los intereses y el plazo de los préstamos

Las operaciones de largo plazo tienen usualmente una garantía más sólida que las de plazo corto, se conciertan por cantidades mayores y significan menores costos para la institución prestadora. Debido a esto sería lógico que las tasas fueran más altas para los préstamos a plazo corto que para los de largo. Esto se realiza a veces en los países desarrollados, con un mercado de capitales bien organizado. Pero suele no verificarse en los países subdesarrollados, en donde hay pocos fondos que puedan dedicarse a estas operaciones y poca confianza de los prestamistas para operar a base de expectativas lejanas. En los mismos países desarrollados pesa la consideración del mayor interés que debe pagarse en el mercado de capitales por los valores de largo plazo. Otro factor, éste artificial, es que a veces se establecen tasas más bajas para el corto plazo en las disposiciones sobre tasas máximas legalmente permitidas, basándose en la consideración de que la necesidad de avíos para la agricultura es más perentoria. Esta situción contraría la tendencia natural a que cada operación cubra sus propios costos, tendencia que en general debe considerarse sana, y además hace más costosos para el agricultor los préstamos de largo plazo, que son los de mayor efecto promotor.

La resolución del problema de los réditos relativamente altos en los plazos largos, estriba en la vigorización del mercado de valores, uno de cuyos grandes enemigos es la inflación monetaria y otro la desconfianza en el futuro. Los medios utilizables son objeto del Tema III.

Un arbitrio a que puede recurrirse para fomentar los préstamos a plazo largo, es permitir los ajustes periódicos del interés originalmente contratado, de acuerdo con la tasa corriente del mercado del dinero. Pero estos ajustes no podrían dejarse al arbitrio del acreedor, en caso de alza de la tasa, o del deudor en caso de baja, sino que tendrían que apoyarse en disposiciones o en la publicación de tasas normales por las autoridades monetarias. Contando con la base anterior y con legislación relativa, la forma de ajuste se establecería en el contrato de crédito.

---

1 Véanse conclusiones sobre el Tema VIII.

7. Algunas normas administrativas

Las fechas en que los intereses se hacen exigibles son generalmente aquellas en que han de hacerse pagos de principal. Sin embargo, en los contratos de crédito puede estipularse, y así convendrá en ocasiones hacerlo, la obligación para el deudor de cubrir en ciertas fechas solamente los intereses hasta entonces vencidos. Esto es más común en los créditos de mediano y largo plazo, sobre todo cuando se difieren por una temporada larga los pagos de principal.

No es recomendable en el crédito agrícola la práctica seguida por algunos bancos de cobrar intereses penales, es decir, de aplicar una sobretasa a los adeudos insolutos, a partir de la fecha de su vencimiento. Si la falta de pago está justificada, deben concederse las prórrogas necesarias, y si no lo está debe procederse al cobro judicial; pero no es equitativo empeorar la situación del deudor por medio de recargos de la tasa de interés. Lo mismo ha de decirse de cualquiera otra forma similar de compulsión económica.

El cobro de comisiones, además de los intereses, al conceder un banco los préstamos, es una práctica que debe limitarse lo más posible. Es frecuente que las comisiones disfracen tasas de interés elevadas. La comisión se justifica solamente en caso de que, para conceder el préstamo, el banco tenga que realizar algunos trabajos extraordinarios que puedan considerarse fuera de los costos normales de prestar, o, si acaso, para cobrar una cuota fija por su servicio cuyo costo es independiente del monto del préstamo y de su plazo.

Aunque se trata de puntos casi obvios, no conviene dejar de anotar que deben condenarse las prácticas seguidas por algunos bancos para elevar la tasa verdadera de interés que los clientes han de pagar, sobre la que se apunta nominalmente. Se está haciendo alusión al cobro adelantado de los intereses, rebajándolos del préstamo; al cargo de intereses a partir del momento de la apertura del crédito, por cantidades que el prestatario no ha retirado, cuando el retiro se hace en partes sucesivas; al cobro de intereses sobre la cantidad global de un préstamo que ha de pagarse por cuotas, en vez de aplicar, como es lo debido, esos intereses sólo a los saldos insolutos. También es condenable, y está proscrita por la mayor parte de las legislaciones bancarias, la práctica de capitalizar intereses en las operaciones activas. En cambio, hay en algunos bancos la práctica, tendiente a rebajar los costos de administración, de calcular los intereses en fechas fijas, por ejemplo, cada trimestre, y de no recalcular en el momento del pago, con lo cual unos prestatarios salen ligeramente favorecidos y otros perjudicados, ateniéndose el banco a la compensación resultante.

B. GARANTIAS

1. Evolucion del concepto

De acuerdo con los principios bancarios clásicos, las garantías constituyen la base de la concesión de préstamos, y limitan terminantemente por su índole el plazo y por su valor el monto del préstamo. Esto se refleja en la legislación bancaria de muchos países, haciendo que, por ejemplo, no puedan ocurrir al banco en demanda de dinero a mediano o largo plazo sino las personas que posean bienes presentes admisibles como garantía, cuyo valor exceda bastante al préstamo pedido.

La naturaleza especial de la producción agrícola, el uso del crédito como instrumento de política agrícola, y las necesidades inherentes al desarrollo, han venido debilitando el concepto clásico de las garantías, que también se denominaban cauciones. Interviene asimismo en esta evolución la dosis creciente de confianza mutua que se encuentra en las transacciones económicas.

Actualmente se va abriendo paso la idea de que las garantías materiales específicas, llamadas también reales por ser existentes y tangibles al firmarse el contrato, no deben limitar el monto del préstamo, sino adaptarse éste a las necesidades de la producción. La perspectiva de desposeer al agricultor de sus bienes en caso de no pagar el préstamo, perspectiva que ocupó un primer plano en la mentalidad de los prestamistas de antaño, se ha ido diluyendo, en fuerza de no ser conveniente ni para el productor, ni para el banco, ni para la economía del país.

Acompañando al concepto de que el crédito ha de gastarse o invertirse en fines específicos aprobados por el banco, y de que dichos gastos e inversiones han de vigilarse, va perfilándose cada vez más nítida la idea de que la garantía principal y más apetecible —para deudor y acreedor— está en los resultados de la inversión del préstamo. Esos resultados necesitan, pues, preverse y el préstamo basarse, por consiguiente, en un plan de explotación. Dicho plan viene entonces a constituir la garantía primaria, y las otras, aunque conservan su lugar jurídico, pasan en realidad a ser garantías colaterales o secundarias.

La garantía hipotecaria, por ejemplo, fué antes ineludible y primaria, y ha venido a no exigirse o a tener un valor meramente psicológico o simbólico, si bien susceptible de transformarse en valor real en última instancia, o para sentar precedentes y actuar con energía cuando alguien pretenda eludir con dolo el cumplimiento de sus obligaciones. En los regímenes de propiedad privada restringida[1] la hipoteca ni siquiera es posible para muchos de los agricultores.

La prenda, por su parte, ha sido una garantía usual en los negocios mercantiles. El comerciante y el industrial pueden entregar a su banquero acciones, bonos y valores negociables para seguridad de los préstamos. Pero esto no resulta aplicable a la agricultura, justamente porque los bienes que el productor pudiera dejar en garantía al acreedor o a un tercero como depositario, son sus instrumentos de producción (ganados, maquinaria, aperos, etc.). Si los entrega no podría producir, debilitando y hasta perdiendo su capacidad de pago. La prenda consistente en mercancías listas para su venta es también una garantía muy usual —representadas dichas

[1] Véase Tema X.

mercancías por un título— en el crédito comercial. El equivalente para el agricultor son las cosechas, ciertamente una de las garantías más importantes, pero no existen o son frutos pendientes cuando el agricultor necesita los fondos y, si se trata de frutos ya percibidos o en proceso de elaboración, entonces el agricultor carece de un título de crédito que los represente, y, si lo tiene, ya estamos en el caso del crédito para el comercio (la venta de primera mano) y no en el de los préstamos aplicables a la producción. El agricultor que pide dinero sobre mercancías existentes es de hecho un agricultor metido a comerciante. El crédito nació por cierto como un auxiliar del comercio y de allí las dificultades para adaptarlo a la producción agrícola, la rama económica con menos parecido al comercio.

Para resolver esas dificultades se creó una nueva convención que se llamó la prenda agrícola, por cuya virtud un agricultor o ganadero recibe un préstamo en dinero o en especie, ofreciendo como garantía del mismo sus cosechas, ganados, aperos de labor, etc., los cuales continúan en su poder pudiendo disfrutarlos y aprovecharse de ellos, mediante el compromiso de satisfacer el interés estipulado, pagar el préstamo en su plazo, inscribir el contrato en el registro respectivo y no enajenar los objetos pignorados durante la vigencia del referido contrato sin consentimiento del acreedor.

Entre dichos objetos comprometidos se incluyen las cosechas futuras o pendientes, y ocupan generalmente un lugar preeminente —no obstante su inexistencia en el momento de concertarse el préstamo— porque de la venta de esas cosechas provendrá precisamente el dinero para pagar el préstamo. Esta es la modalidad más novedosa y que en mayor grado rompe con los antiguos cánones. El préstamo ha venido así a descansar más en la buena fe del prestatario que en las cosas afectadas. Y gracias a la prenda agrícola ha podido extenderse la financiación llamada de avío.

Esta evolución del concepto de garantía no ha debilitado la operación del crédito agrícola; al contrario, la ha precisado en sus objetivos y la ha vigorizado y enriquecido en los procedimientos. Se ha logrado, al quitar rigidez a la función de la garantía, romper el círculo vicioso, estrangulador del desarrollo, de no poderse obtener crédito por falta de garantías, y las garantías no crearse por falta de crédito.

Sin embargo, las garantías siguen desempeñando una función legal, y no parece haber llegado aún el momento ideal en que pudiera pensarse en su abolición, si acaso fuera la tendencia hacia allá. Pero si los bienes reales, susceptibles de tasación anterior al préstamo, pierden importancia y ya no limitan, el préstamo principia a fundarse en una esperanza, y dicha esperanza ha de fincarse en una fe: la que se tenga sobre la conducta del productor. Toma así cuerpo una forma intangible de garantía, que se ha llamado moral o personal. Desde el punto de vista de la productividad del préstamo, se confía en que el agricultor lleve debidamente a cabo un plan de explotación aprobado por el banco, cuyo plan constituye, como se ha dicho, el apoyo primario del préstamo. El banco, por consiguiente, está interesado en vigilar que así ocurra, y dicha vigilancia viene a robustecer esta forma de garantía, sobre todo cuando no se esté suficientemente seguro de la moralidad o de la capacidad del sujeto.

Lo anterior puede resumirse diciendo que, en el moderno crédito agrícola, la garantía moral y la capacidad de pago son las dos columnas primarias que sostienen un préstamo, y ha pasado a un segundo orden la existencia de un valor de cualquier índole, mayor que el del préstamo y afecto al pago del mismo. Esta idea se reitera en diversas formas en los párrafos que siguen.

Conforme a la nueva tendencia la vinculación entre banco y prestatario se vuelve más estrecha. El banco se interesa en el éxito de la empresa. Los riesgos se reparten entre banco y agricultor, si bien es usual que sean mayores para el prestatario que para el prestador y no parece conveniente que fuera de otro modo. La experiencia ha mostrado que el agricultor nunca debe contar solamente con préstamos para obtener el capital que requieren sus operaciones. El crédito se debe usar en lo posible sólo para completar el capital propio, adquirido con el ahorro o de otra manera. El caso más favorable para el banco, y el más deseable en términos generales, será aquel en que la mayor parte del capital sea propio del prestatario. El banco comparte los riesgos de la empresa, pero ha de cuidar que los que toma a su cargo sean mínimos, tanto financiando empresas bien planeadas y con pocos riesgos, como absorbiendo la menor parte de los que subsistan y dejando al empresario la mayor. De otra manera tendríamos a la banca prácticamente absorbida por negocios diversos, haciendo frente a los azares y vaivenes de las empresas privadas de producción. Conviene a la economía que subsista la división de funciones y se evite la confusión anterior, con lo cual se mantendrá una mayor solidez financiera de la banca para que pueda cumplir mejor su delicada función.

A la banca del estado, sin embargo, corresponderá un papel regulador, en el sentido de compensar hasta donde sea posible la tendencia de la banca privada a retraerse cuando las empresas productivas atraviesan por una mala época. La banca del estado estará así, cuando menos en ciertas épocas, dispuesta a tomar a su cargo una mayor proporción de los riesgos que la banca privada, cuando esto sea necesario para que la primera cumpla mejor su función de instrumento de una política económica; sin embargo, lo que se ha dicho sobre la banca en general respecto a los riesgos, sigue siendo cierto en una escala apenas un poco menor en el caso de la banca agrícola del estado, y sólo deja de serlo en un sector especial de esta última: los institutos de fomento, que ya son, además de bancos, organismos del gobierno de inversión directa, dispuestos a tomar a su cargo la mayor parte y aun todos los riesgos de las empresas de producción, en aquellos ramos que demanden un empuje especial para la prosecución del desarrollo económico, y en tratándose de empresas singulares, de gran aliento, con trascendencia en dicho desarrollo, y que la iniciativa privada por sí misma rehuiría por largo tiempo, y no de empresas ordinarias como las que la banca, estatal y privada, atienden con préstamos.

2. Clasificación

Las garantías del crédito agrícola se clasifican en personales y materiales.

La garantía personal está representada por las cua-

lidades individuales del deudor, es decir la posibilidad de cumplimiento de sus obligaciones apoyada en su honradez, su capacidad intelectual, su dedicación al trabajo, su salud y su conducta. Esta garantía es la fundamental y no puede prescindirse de ella. No es substituible, sino que las otras le son adicionales y sirven sólo para proteger el préstamo contra riesgos eventuales.

Puede incluirse como garantía personal la fianza, que significa el traspaso de la responsabilidad del pago del préstamo a un tercero, a quien se suponen cualidades individuales que le inducirán a pagar supletoriamente. Generalmente el acreedor exige que el fiador renuncie expresamente al beneficio de excusión, con objeto de poder hacer efectiva la satisfacción del crédito sobre los bienes del deudor principal o del fiador, indistintamente, según convenga a sus intereses.

El fiador, a su vez, puede presentar garantía material adicional a la personal. De todos modos, de acuerdo con la ya explicada evolución del concepto de garantía, la fiduciaria pierde importancia y aun podría tenerse por poco deseable, pues la tendencia es hacer recaer la responsabilidad en el sujeto de crédito, que debe ser siempre el productor, y como base material en la producción misma, que es el objeto del crédito. Asegurarse con la solvencia de un tercero significa tener poca fe en los resultados del crédito. No puede desconocerse la función útil que representa la fianza, pero conviene tomarla siempre como colateral. Cuando hay fianza mutua entre dos o más sujetos de crédito, ésta se confunde con la responsabilidad solidaria, de que se hablará más adelante.

La fianza tiene, además, el defecto de que a veces se da por amistad o compromiso, sin que el fiador tenga ninguna vinculación con el negocio a que se destina el préstamo. Entonces, al dejar de cancelarse el préstamo, habrá una gran resistencia del fiador a hacerse cargo del pago, porque realmente no se siente obligado.

Las garantías materiales o físicas consisten en gravámenes sobre muebles o inmuebles, derechos reales y, en general, bienes que puedan quedar en poder del acreedor o del deudor, según el caso, para responder del pago del préstamo.

A las garantías materiales se les llama en inglés *colaterals*, palabra que da idea de accesorias o secundarias, coincidiendo con lo dicho más arriba sobre la importancia de la garantía personal. En español las garantías materiales pueden llamarse primarias o colaterales, según el orden en que se afectarían en caso de falta de pago. Así por ejemplo, si el usuario vende café y éste constituye la principal fuente de ingresos, es necesario tener un gravamen preferente sobre el café; si la principal fuente de recursos es leche, el gravamen debe comprender las vacas que la producen. Estos elementos son la garantía principal. Los bienes tomados como garantía adicional pueden consistir en animales de trabajo, equipo, maquinaria, etc., y se toman como una protección suplementaria para casos de mala fe o emergencia.

Una causa de exigencia de garantías materiales es la inmaterialidad de la garantía personal y, por consiguiente, la falta de precisión en su estimación. Las garantías materiales representan una precaución. También se trata de evitar que otros acreedores quiten esos bienes al deudor. El gravamen sobre bienes específicos protege al banco y al mismo tiempo al cliente y esto es especialmente importante cuando el cliente no tiene una posición financiera fuerte.

Pero siempre hay que evitar que los préstamos se basen en las garantías materiales y no en la capacidad de pago y en la garantía personal. Lo primero puede conducir al banco a ejecutar clientes de buena fe, con la correspondiente desmoralización de los agricultores respecto al banco y la pérdida de prestigio de éste. Otra cosa es cuando el banco ejecuta a un cliente que ha procedido de mala fe, ya que entonces está sentando un precedente sano y afirmando su respetabilidad. El banco tiene el derecho de usar todos los recursos legales para salvaguardar su patrimonio; pero también tiene el deber de hacer sus préstamos de manera de ayudar a los agricultores y al país a progresar.

Lo deseable es que las garantías materiales consistan en productos o bienes de producción de la misma empresa a la cual se destina el préstamo. Sólo por excepción y para compensar riesgos temporales altos, deben admitirse otras fuentes de ingreso o propiedades. Es decir, los préstamos que no sean sanos debido a la baja capacidad de pago de la empresa, no deberán otorgarse basándose en la garantía, y lo mismo es aplicable a la fianza. De otra manera se corre el riesgo de desvirtuar la función del crédito. Es más, si del análisis y planteamiento de la operación resulta que los bienes esenciales para el funcionamiento de la empresa probablemente tengan que venderse para pagar el préstamo, éste no debe concederse; y con más razón se justifica la negativa si la insuficiencia de esos bienes está obligando a gravar otros no componentes de la empresa. Un préstamo así podría estar ampliamente garantizado, pero no sería sano; no sería útil, sino más bien perjudicial para el cliente y para la economía nacional. El banco, a sabiendas, nunca debe "comprar un pleito" o sea conceder un préstamo cuando para su cobro sea necesaria la ejecución de las garantías. Por el contrario, si el límite de un tanto por ciento del valor de la garantía es inflexible, muchas buenas operaciones no podrán hacerse, o se caerá en créditos insuficientes, que tienen grandes desventajas tanto desde el punto de vista individual del prestatario como desde el general del desarrollo económico.

La determinación de las garantías materiales es el último paso al conceder un préstamo, mientras que la apreciación de la solvencia moral, como se llama a veces a la garantía personal, es el primero. El segundo paso es la determinación de la capacidad de pago. Cuando estos dos factores son favorables, el préstamo puede concederse con sólo la firma del agricultor (préstamo quirografario). La exigencia de garantías materiales aumenta a medida que crece el riesgo y a medida que va a prestarse una proporción mayor del capital de la empresa prestataria.

Las garantías materiales pueden ser de las siguientes clases:

a) Inmobiliaria directa
b) Inmobiliaria indirecta
c) Mobiliaria presente
d) Mobiliaria futura
e) Consistente en derechos y valores

La garantía inmobiliaria directa es aquella por la cual el deudor pone en poder del acreedor una cosa inmue-

ble con la facultad de administrarla y percibir sus frutos para que, con el importe de ellos, se haga pago de los intereses, si se debieran, y después del saldo del préstamo. Esta garantía es la que las legislaciones llaman anticresis. Regularmente se recurre a ella con deudores morosos a quienes no se desea ejecutar.

La garantía inmobiliaria indirecta es aquella por la cual se constituye gravamen sobre bienes inmuebles para garantizar el cumplimiento de una deuda y su preferencia en el pago. Su nombre legal es hipoteca. La propiedad gravada continúa en manos de su dueño, pero el gravamen afecta directa e inmediatamente los bienes sobre que se impone, al cumplimiento de la obligación, cualquiera que sea quien apareciere posteriormente como poseedor. La deuda persigue la propiedad y no al deudor.

No se aceptan en garantía:

a) Bienes que estén en proindivisión o bajo cualquier forma en que el dominio esté desmembrado en favor de varios, a menos que todos los que tengan derechos consientan en el gravamen.[1]

b) Bienes cuyo dominio esté sujeto a condiciones suspensiva o resolutoria.

c) Bienes litigiosos.

d) Bienes en usufructo, salvo que se otorgue la garantía hipotecaria sobre la propiedad plena con la concurrencia del nudo propietario y del usufructuario.

La garantía mobiliaria presente consiste en un gravamen sobre bienes muebles; éstos, al momento de constituirse el gravamen están en poder del deudor, quien se obliga a mantenerlos íntegramente, asumiendo el carácter de depositario. Si dejan de cumplirse los deberes y responsabilidades del depositario sobre la integridad de los bienes dados en garantía, ello significa la comisión de los delitos de estafa, abuso de confianza, etc. Jurídicamente esta es una forma de la prenda agrícola. Algunas legislaciones la llaman prenda sin desplazamiento, prenda agraria, ganadera e industrial, prenda sin depreciación o hipoteca mobiliaria.[2]

La garantía mobiliaria futura consiste en un gravamen sobre cosechas o productos que aun no existen en el momento de constituirse la obligación, pero que se espera existan antes de la fecha de su vencimiento.

La no existencia se suple con la voluntad y el compromiso de producirlos. Como el préstamo se da por ministraciones parciales a medida que se realiza el proceso de producción, no todo es expectativa, sino que las ministraciones sucesivas se basan en inversiones que representan valor ya creado, aunque no todavía el bien tangible que sirve de garantía. Jurídicamente, ésta es otra forma de la prenda agrícola.

La garantía sobre derechos y valores es aquella en que el deudor pone en poder del acreedor acciones, cédulas hipotecarias, bonos o valores aceptados como buen apoyo para un préstamo. Caben aquí los bonos de prenda emitidos por almacenes afianzados o almacenes generales de depósito, y las pólizas de seguro de vida a favor del deudor en las cuales se designa beneficiario al acreedor.[3] Jurídicamente estamos frente a la prenda comercial y modalidades análogas.

3. Responsabilidad solidaria

Ya se ha dicho que en el financiamiento de una producción futura, de hecho los préstamos se dan sobre la garantía personal del sujeto, que puede carecer de momento de bienes afectables. Los productos futuros, además, tienen menos valor como garantía individual y aislada que como garantía conjunta de los productores de una región, tanto por los numerosos riesgos característicos de la agricultura, que conviene distribuir, como por las dificultades y elevados costos de una vigilancia individual; frente a esta situación, que existe en la mayoría de los países de agricultura poco desarrollada, las garantías colectivas adquieren una gran importancia.

La garantía conjunta es de un valor creciente a medida que se va logrando la organización del pequeño agricultor hasta llegar a la asociación formal, pues ésta, mejor que cualquier banco, puede apreciar debidamente las garantías morales y controlar las garantías físicas de cada sujeto.

Es fácil que un agricultor sustraiga fraudulentamente sus propias cosechas y engañe a los inspectores sobre las superficies laboradas; pero es difícil que engañe a sus vecinos. Por eso la constitución de garantías colectivas es tan aconsejable en el crédito agrícola; los procedimientos para llegar a ese fin dependen de numerosos factores de carácter local o nacional, pero existen experiencias que demuestran la posibilidad de obtener buenos resultados.[4]

Lo anterior tiene valor especial cuando se trata de pequeños agricultores, pues los medianos y grandes productores generalmente pueden otorgar suficientes garantías reales, hipotecando sus tierras, constituyendo prenda sobre bienes muebles u obteniendo avales, fianzas u otras clases de garantías fiduciarias de personas o de instituciones solventes. Sin embargo, aun en este caso de

---

1 El Banco Nacional de Fomento de Honduras acepta estos bienes en garantía siempre que: la superficie del común se encuentre bien delimitada y sea perfectamente identificable; cuando haya de efectuarse su partición y adjudicación en lotes, éstos no resulten tan pequeños que hagan imposible su explotación racional; el título de propiedad del común al igual que el derecho del solicitante sobre una parte del mismo, se encuentren debidamente arreglados a derecho; y el interesado con sus propios fondos o con inversión del préstamo introduzca mejoras en el lote que actualmente posee. Se realiza así el gravamen del usufructo, a que se hace referencia en el Tema X.

2 En Cuba se ha instituído una clase especial de garantía llamada "unidad de producción", que es el conjunto de bienes con que se realiza la producción y forman un todo indivisible para su objeto. Los bienes no podrán segregarse durante la vigencia del préstamo sin consentimiento del acreedor. Esta garantía es más extensa que la prenda sin desplazamiento, porque además de todos los bienes muebles que puede comprender aquella, abarca: cosechas, siembras, plantaciones y arboledas; derechos sobre propiedad industrial como marcas, patentes, uso del nombre; y otros derechos como servidumbres, usufructos, arrendamientos, etc. Esta garantía independiza los bienes que forman la unidad de producción, del dominio y de todo otro derecho real sobre los inmuebles en que funcione la mencionada unidad de producción.

3 Algunos bancos tienen el llamado seguro hipotecario, que es un seguro a término por el cual, en caso de muerte del deudor, la compañía aseguradora paga el saldo al banco.

4 Véase Tema VII, parte B.

medianos y grandes productores, la mancomunación de la responsabilidad tiene a veces mucha utilidad.

4. Fuentes de crédito

Desde el ángulo de las diferentes clases de garantía, se delimita en forma natural la clientela de los tres tipos principales de instituciones de crédito agrícola:

a) Los servicios de bienestar rural atienden con préstamos de capacitación a los pequeños agricultores con rendimientos submarginales, siempre que sus medios productivos actuales o los que van a crearse con el mismo crédito, les permitan llegar a obtener por lo menos rendimientos marginales. Operan con base en la garantía personal de cada sujeto, individualmente considerado; pero por medio del crédito tienden a la creación de garantías materiales, aun cuando sólo se aprovechen éstas como factor psicológico.[1]

b) La banca agrícola estatal opera con pequeños agricultores que producen por lo menos rendimientos marginales. También puede operar con medianos y grandes cuando los servicios de la banca privada sean insatisfactorios o insuficientes. En el caso de los pequeños agricultores las garantías materiales son muy débiles y por ello resaltan, como principales, la garantía personal o la colectiva.

c) La banca privada sólo atiende usualmente a los medianos o grandes productores con rendimientos sobremarginales de consideración y con garantías morales, materiales o fiduciarias que le satisfagan ampliamente. La garantía personal pierde relieve, sin dejar por ello de ser estimable.

En los servicios de bienestar rural no se requiere hacer avalúos ni acudir al registro público para la inscripción de contratos de apertura de crédito, constitución de garantías reales, etc. En las operaciones de la banca estatal no es siempre razonable que la institución y los pequeños productores hagan fuertes gastos en avalúos minuciosos, inscripción de contratos en el registro público, cargos notariales, etc.; bastará muchas veces con estimaciones sencillas, pero prudentes, sobre las garantías, y que se lleven buenos registros sobre los antecedentes económicos y morales de cada sujeto, rendimientos agrícolas y capacidad de pago. Un registro especial del crédito agrícola servirá para la inscripción de las actas constitutivas de sociedades, contratos de apertura de crédito y demás documentos que así lo requieran, para tener acción ejecutiva contra los deudores. No es siempre deseable aprovechar el registro público de la propiedad y del comercio, porque a veces resulta muy costoso y procede con lentitud; pero tiene ventajas hacerlo si dicho registro funciona bien.

Las operaciones de préstamos en la banca privada están sujetas a avalúos rigurosos para comprobar la existencia de suficientes márgenes de garantía; si por alguna circunstancia disminuye el valor de las garantías materiales, se exige su complementación o el otorgamiento de garantías fiduciarias de otras instituciones o personas de reconocida solvencia.

[1] Véase Tema VIII.

5. Las garantías según las clases de préstamo

En los préstamos de corto plazo comercial es usual la exigencia de garantía mobiliaria presente: la prenda comercial, consistente en títulos, valores o una mercancía ya existente, que puede venderse con facilidad. Dicha garantía puede pasar físicamente a poder del acreedor, como en el caso de un empeño, pero esto es poco usual en las operaciones bancarias; o puede el acreedor tomar un título representativo y es el caso de los bonos de prenda expedidos por los almacenes de depósito, o bien la prenda puede permanecer en poder del deudor como depositario. Estos préstamos, en casos de solvencia reconocida, suelen hacerse a base de mera garantía personal y entonces reciben el nombre de quirografarios.[2]

En los préstamos de corto plazo agrícola, o sea los de avío, la garantía común es la mobiliaria futura, o sea la prenda agrícola consistente en los productos por obtener con la inversión del préstamo; a veces se piden otras garantías mobiliarias presentes. La garantía personal desempeña aquí una función importante. Rara vez se recurre a la hipoteca y, cuando así se hace, se ve la manera de hipotecar en forma permanente y no cada vez que se concede uno de estos préstamos. En general el uso de la hipoteca no es recomendable en este caso.

En los préstamos de mediano plazo o refaccionarios la garantía primaria es también la mobiliaria futura; pero en este caso conjuntamente con la mobiliaria presente, consistente en los bienes muebles que con el préstamo se adquieran, como la maquinaria o ganado. En caso de que estos préstamos se dediquen a inversiones inmobiliarias, se pide garantía inmobiliaria indirecta.

Los préstamos de largo plazo se basan en garantía inmobiliaria directa o indirecta. Es común que el valor normal de los bienes hipotecados limite la cuantía del préstamo, pero pueden hacerse excepciones cuando la inversión va a aumentar ese valor. Se presta usualmente no más de una parte del valor actual o potencial de la garantía inmobiliaria, por ejemplo del 50 al 70 por ciento. Es racional que la proporción anterior no sea rígida, sino que pueda hacerse variar con la fertilidad de la tierra y las perspectivas de la explotación.

Los avalúos tienden a captar no el valor comercial corriente del inmueble en el momento del préstamo, sino el valor "normal", concepto que se trata de apegar al valor analítico obtenido con la renta media de un número largo de años, corregido con una estimación de las perspectivas durante el plazo del préstamo. Otra definición, que concuerda con la anterior, es la siguiente: valor normal es el que el agricultor estaría dispuesto a pagar por la finca y sería equitativo que pagara.

La ejecución de buenos avalúos es muy difícil y será auxiliada en gran manera por la existencia de un organismo público que, valiéndose de las estadísticas y estudios pertinentes, lleve el pulso de los valores territoriales, demarque sus fluctuaciones y señale sus factores.

Una primera tarea de este organismo sería hacerse de mapas de clasificación económica de los suelos para cada una de las regiones económico-agrícolas del país.

[2] La legislación mexicana los llama *directos* y la salvadoreña *personales*.

Estos trabajos escapan a las posibilidades y competencia de las instituciones de crédito. También ayuda mucho la existencia de un buen catastro.

De todos modos, aun en los préstamos de largo plazo, en que la garantía material parece tomar una importancia decisiva, conservan validez las ideas anteriormente expresadas respecto a la prelación de la capacidad de pago y la garantía moral. Los inmuebles tienen el defecto especial de su comercio muy difícil y frecuentemente los que pasen a poder del banco en pago de adeudos le constituirán una pesada carga.

Además, en todas las clases de préstamos, aun en los de largo plazo, entre las garantías materiales conservan su carácter de principales las fuentes de fondos para pagar el préstamo, o sean los productos que se ponen a la venta, aunque los préstamos no hayan ido a financiar directamente esas producciones. No solamente en los avíos son las cosechas una garantía primaria.

Ahora bien, las otras garantías, aunque se consideren colaterales, deben de asegurarse y vigilarse porque, siendo generalmente bienes de producción, constituyen la fuente de la garantía principal, o sea la producción. La producción por sí misma ha de ser suficiente para pagar los préstamos. Y así se está ratificando la importancia de la determinación de la capacidad de pago.

6. Control de las garantías

Los servicios auxiliares de carácter comercial o industrial pueden producir suficientes beneficios para que los bancos agrícolas del estado compensen los gastos de administración del crédito; pero la función de estos organismos auxiliares es aún de mayor trascendencia, puesto que constituyen el instrumento más adecuado para controlar las garantías mobiliarias representadas por las cosechas del deudor, ayudándole, al mismo tiempo, a resolver sus problemas de almacenamiento, beneficio, desinfección, movilización y venta. Hablando en general, dichas garantías adquieren su mayor validez cuando la institución toma las providencias necesarias para controlar sus movimientos y lograr que los resultados de su venta se apliquen en primer lugar al pago de las deudas correspondientes.

Cuando se trata de mejoras territoriales y otras análogas, es muy frecuente que las garantías mobiliarias presentes e inmobiliarias indirectas sean insuficientes, y las mismas mejoras hechas con el préstamo vengan a constituir su garantía. Entonces debe controlarse la inversión del préstamo, que es la creación de la garantía. En el momento de concertarse el préstamo la garantía tiene sólo un valor potencial. A veces puede tenerse como seguro (mediante la vigilancia o dominio de la inversión) que esa potencialidad se realice; pero otras veces no hay tal seguridad. Si se presta, por ejemplo, para perforar un pozo, la perforación puede haberse hecho correctamente, pero no encontrar agua o encontrarla salada. Un banco privado generalmente exigirá garantía inmobiliaria indirecta o mobiliaria presente, de monto bastante para que el riesgo recaiga íntegramente sobre el prestatario. Un banco de estado estará a veces dispuesto a compartir razonablemente esos riesgos, pero de ningún modo a tomarlos todos para sí, y esto último no sería aconsejable. En cambio, un servicio de bienestar rural y quizá un instituto de fomento tomarían para sí todo el riesgo. De paso, lo anterior ilustra bastante bien la distinta actitud de cada una de las fuentes de crédito agrícola a que se han venido refiriendo estas conclusiones.

C. RECUPERACIONES

1. Generalidades

La recuperación o reembolso de los préstamos concedidos, o sea el acto por medio del cual el prestatario liquida sus adeudos, permite al instituto de crédito disponer de los fondos necesarios para poder hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones y atender los nuevos préstamos.

Todo banco debe procurar que los productores adquieran concepto de responsabilidad y comprendan que su primera obligación es pagar en la fecha de vencimiento, ya que de lo contrario, además de las consecuencias directas de la falta de cumplimiento, se les cerrarán las puertas de la institución para obtener nuevos préstamos. Es deseable evitar los requerimientos de pago; algunos bancos siguen esta práctica y consideran malos clientes a quienes necesitan ser notificados para que vayan a pagar. Otros creen que lo más conveniente es el envío periódico de volantes llamados estados de cuenta, avisos de vencimiento, etc.

Los miembros de las asociaciones de crédito rural deben entender claramente que, cuando alguno de ellos no paga, las pérdidas se cubren con las ganancias y reservas, y, de no ser suficientes, con el capital de la asociación, lo cual debilita a ésta y puede conducirla a la quiebra. Lo anterior equivale a que los socios cumplidos paguen por los incumplidos.

El banco debe llevar una firme política de cobros. Las complacencias, excepciones o negligencias, conducirán a fomentar una conciencia de irresponsabilidad entre los clientes. Sin embargo, cuando se presenten condiciones adversas, fuera del dominio del agricultor, debe procederse con suficiente comprensión, lo cual no es incompatible con una actitud firme para exigir que el cliente pague hasta donde razonablemente pueda. El peligro de la irresponsabilidad de la clientela por indulgencia de la institución suele presentarse sobre todo en los bancos de estado, y esta indulgencia ha probado ser nefasta. Aunque la tolerancia se refiera a casos particulares, la irresponsabilidad tenderá a generalizarse. Si el favoritismo debe desterrarse de los préstamos, también debe erradicarse de los cobros. Un solo caso sentará un precedente peligrosísimo.

En el fondo de esta cuestión se encuentra el hecho de que las dificultades de recuperación se reducen a un mínimo cuando los préstamos se conceden desde el principio sobre bases apropiadas. Los préstamos se recuperan mejor cuando están bien hechos. Ninguna diligencia en las recuperaciones puede compensar la falta

de buen juicio y de análisis al hacer los préstamos. Los problemas de recuperación se reducen, además, con una vigilancia adecuada durante el período comprendido entre la fecha de formalización y aquella en que se efectúa la recuperación o se concede la renovación. Si esos dos factores se han atendido bien, la recuperación de los fondos es generalmente un trabajo fácil.

2. Previsión anual de las recuperaciones

En conexión con los planes anuales de operación, de que se ha hablado en otra parte, el banco debe hacer una previsión anual de recuperaciones, tomando en cuenta, de acuerdo con la experiencia y otras consideraciones, un coeficiente de posibles fallas en los pagos. En el crédito agrícola, más que en cualquier otra clase de crédito, la recuperación de un adeudo no puede asegurarse para cierta fecha, pues depende de las fluctuaciones naturales de la producción y de los precios. Consecuentemente, se requiere un margen más amplio en la previsión para el cumplimiento de obligaciones o de compromisos, y el mantenimiento de las correspondientes reservas. Como resultado, el grado de utilización de los recursos es menor en los bancos de crédito agrícola que en otros bancos.

Por otra parte, el banco no debe apremiar al deudor para cancelar su cuenta antes de la fecha de vencimiento y debe, en cambio, aceptar cualquier pago anticipado que el deudor desee hacer, sin cargarle los intereses correspondientes al resto del tiempo originalmente pactado.

3. Las recuperaciones según las fuentes de crédito

En los préstamos de capacitación, al igual que en los de sostenimiento y de promoción, debe procurarse la recuperación íntegra de los fondos prestados, aprovechando los trabajos intensivos de asistencia técnica enfocados hacia el aumento de la productividad. Lo que en el caso de los préstamos de capacitación no es posible recuperar en su totalidad son los costos de operación, pues los intereses cobrados resultan insuficientes para compensarlos, ya que los indicados costos se refieren no sólo al trámite y vigilancia de los préstamos, sino a una amplia labor educativa que se ejerce sobre el prestatario a quien se trata de "capacitar". Sin embargo, en la práctica es posible que no se lleguen a obtener niveles de recuperación iguales a los de las instituciones bancarias, sobre todo si hay defectos en los planes de explotación o fallas en la supervisión.

En el caso de la banca privada, la recuperación de los préstamos se asegura generalmente mediante la constitución de garantías reales, afectables al pago de adeudos. Es una preocupación muy general de la banca privada que las recuperaciones tengan lugar precisamente en la fecha convenida, para poder hacer frente a obligaciones sin necesidad de disminuir el grado de utilización de los recursos. Esta seguridad se puede obtener en parte mediante el seguro agrícola, el aval de los bancos estatales o la constitución de un fondo de garantía por el gobierno. Dicho fondo absorbería aquellos préstamos de corto plazo que se convierten en préstamos de largo plazo o bien créditos de largo plazo que se pueden tornar incobrables debido a fallas temporales o permanentes de la producción, caídas de los precios u otras causas ajenas a la voluntad de los usuarios.

A la banca agrícola estatal corresponde casi siempre la clientela más numerosa y los préstamos más riesgosos. El grado de movilización de los recursos es, por ende, más bajo, y frecuentemente en la composición de esos recursos predomina notoriamente el capital de operación. El éxito en la recuperación de los préstamos depende de la técnica de operación, del grado de vigilancia que se ejerza y de los resultados que se obtengan en las diferentes ramas de producción.[1]

4. Las recuperaciones según las clases de préstamos

De acuerdo con lo indicado al hablar de plazos, las recuperaciones de los préstamos de avío no siempre deben producirse en la época en que el agricultor tenga disponible la cosecha, sino que es conveniente dejarle un plazo prudencial para que pueda venderla a mejores precios. Si se opta por señalar vencimientos en fecha fija, el mismo resultado puede lograrse mediante la concesión de prórrogas, o bien redocumentando los préstamos como pignoraticios, lo que equivale a una recuperación virtual, y a la concesión también virtual de un nuevo préstamo. Cuando se trata de sujetos con capacidad limitada de pago, es recomendable la aplicación del plan de pagos variables, haciendo depender éstos de la cuantía de los ingresos brutos del agricultor. En los préstamos refaccionarios la recuperación es paulatina, distribuída en cuotas periódicas fijas, o de acuerdo con un plan de pagos variables. En los préstamos de largo plazo se puede aplicar el plan de pagos *Standard* o el *Springfield*,[2] según en cada caso convenga, u otro plan en que las cuotas se adapten a la capacidad de pago del agricultor. En los préstamos de mediano y largo plazos es frecuente que el banco no perciba pagos durante un período inicial, que puede ser de varios años (mientras las inversiones entran en producción, por ejemplo en el caso del establecimiento de una plantación permanente), o que durante ese período sólo se cubran anualmente los intereses devengados. En fin, las recuperaciones, así como las ministraciones, deben tener suficiente flexibilidad, tendiendo a adaptarse al plan de explotación y a las vicisitudes que dicho plan experimente en su realización.

5. Plan de pagos variables

En los casos en que fuere posible, parece una buena práctica establecer que los pagos se efectúen dentro de un período determinado, en lugar de señalar una fecha fija de vencimiento; y aun sería más recomendable la

1 Ver Tema VI.

2 Se está haciendo referencia a los planes en uso por los Bancos Hipotecarios Federales (Federal Land Banks) de Estados Unidos. El plan Standard consiste en cuotas anuales o semianuales, todas iguales entre sí, que amortizan principal e intereses. Cada cuota incluye un pago sobre principal y otro sobre intereses. En la primera amortización el pago de principal es pequeño y va aumentando en los períodos sucesivos. Por el contrario, el pago de interés va disminuyendo. En el plan *Springfield* el adeudo se divide en cuotas iguales de pago de principal. Los de intereses se van haciendo, naturalmente, menores. El pago total, por consiguiente, es mayor en la primera cuota y va disminuyendo en las sucesivas.

adopción de un plan de pagos variables que guarde relación con los ingresos brutos del agricultor, o de ser posible con los ingresos netos, siempre que se tenga un adecuado control sobre esos ingresos.

Si se encuentran inconvenientes legales o prácticos en el procedimiento que se indica, el asunto podría resolverse en la forma siguiente: *a)* señalando en el contrato de crédito una fecha que corresponda a un plazo mayor que el indispensable; *b)* firmando el prestatario títulos que venzan "a requerimiento del banco"; *c)* dejando la puerta abierta a prórrogas, según se establezca en el contrato respectivo, o incluyendo en el mismo cláusulas que den derecho al banco para exigir amortizaciones mayores o le obliguen a consentir en el pago de amortizaciones menores, según los ingresos brutos del prestatario.

Los indicados inconvenientes del plan de pagos variables se refieren principalmente al redescuento y en menor escala a la emisión de valores, y serán de tomarse en cuenta en la medida en que se recurra a estas fuentes de financiamiento.

En la práctica nunca se usa el plan de pagos variables aisladamente, sino siempre en relación con un plan de pagos fijos que sirve como patrón. Así puede juzgarse, en un momento dado, si las amortizaciones van anticipadas o si el préstamo está en mora, y obrar en consecuencia.

6. Control y venta de las cosechas

Los bancos deben procurar por todos los medios posibles controlar el destino que el agricultor dará a sus productos. Para ese objeto es de gran utilidad la organización de servicios complementarios, tales como trilla, secado, fumigación, beneficio, almacenamiento, etc. Es asimismo de importancia evitar que los compradores de productos agrícolas intervengan sin el conocimiento y vigilancia del banco, ya que podrían incapacitar a los campesinos para cubrir sus obligaciones. Algunas instituciones de crédito, con objeto de recuperar las cantidades prestadas y de que el agricultor obtenga un precio adecuado por sus productos, desempeñan la función de intermediarios. Otras veces las instituciones celebran convenios con los compradores para que éstos les paguen directamente el monto de los adeudos del agricultor, quien acepta dichos convenios y recibe de los compradores solamente la diferencia.

También se puede dar a conocer a los compradores cuáles son los bienes gravados a favor del banco y la responsabilidad en que incurren comprándolos sin anuencia o intervención de éste. En fin, los arbitrios son diversos; pero en la práctica será muy común que la vigilancia de las garantías sea la base de las recuperaciones, según se trata con más detalle en el Tema VI.

El pago lo debe hacer el prestatario precisamente cuando venda el producto dado en garantía, aunque el préstamo todavía no se venza. Al contrario, si el préstamo vence y el producto aun no se vende, generalmente habrá que conceder prórroga, con redocumentación o sin ella.

Si los prestatarios no venden sus cosechas en un plazo razonable, pueden faltarle al banco recursos para cumplir sus obligaciones o para hacer nuevos préstamos; si venden precipitadamente, cuando el abatimiento estacional de los precios rurales llega a su máximo, los beneficios del productor serán mínimos. Por tal motivo, la organización de las ventas es un factor esencial para las buenas recuperaciones y conviene constituir organismos que se encarguen de este servicio, ya sea de los mismos productores o mediante instituciones filiales del banco, si no existen eficientes servicios estatales en esta materia. En casos de emergencia, y por cuenta del gobierno, los bancos estatales deben tener capacidad y derecho preferente para tomar cosechas en firme, igualando la mejor oferta. Una variante de esto es el derecho de tanteo al efectuarse un remate judicial, según está establecido en Cuba.[1]

Las operaciones comerciales con recursos del propio banco son generalmente indeseables, a menos que existan instituciones filiales especializadas, con capital propio y amplias facultades para operar como cualquier empresa privada. Por medio de estas instituciones auxiliares, el banco puede controlar los productos almacenados en garantía de adeudos, y actuar marginalmente, por competencia, dentro del campo comercial, evitando que los compradores bajen artificialmente los precios y especulen en detrimento de los usuarios del crédito. Pero la actividad general de regulación del mercado conviene que se encuentre en manos de un organismo diferente.

7. Consolidación de adeudos

Cuando un prestatario tenga acumulados adeudos vencidos, a veces convendrá hacer la consolidación y redocumentación de los mismos con un nuevo plan único de pagos, de acuerdo con una reestimación de las posibilidades de pago del cliente. En ocasiones, lo anterior incluye el traspaso de los adeudos de uno o varios bancos a otro, pues los bancos de estado suelen conceder préstamos para el pago de adeudos anteriores, con el nombre de refinanciaciones.

8. Aplicación de las recuperaciones

Los pagos hechos por los prestatarios conviene que se apliquen a su cuenta de adeudos en el orden siguiente:

a) Gastos de tramitación y legales que el banco haya pagado por cuenta del cliente.

b) A liquidar adeudos por intereses vencidos.

c) A liquidar atrasos de principal, principiando con los de mayor antigüedad.

d) A vencimientos de principal ocurridos en el momento del pago o por ocurrir en el futuro.

9. Nivel de las recuperaciones

La estadística interna de un banco agrícola debe comprender el capítulo de recuperaciones, separando las correspondientes a vencimientos ocurridos en el año de que se trate, de las correspondientes a vencimientos ocurridos en años anteriores. Las recuperaciones se cla-

[1] Llámase "derecho de tanteo" la facultad que por ley se concede al estado o a los institutos estatales de crédito para adjudicarse los bienes muebles o inmuebles sacados a remate, al precio ofrecido por el mejor postor.

sificarán, así, por años en que ocurrieron los vencimientos a que se refieren. Con estos elementos, el nivel de recuperaciones de la institución puede calcularse de dos maneras; cada una de las cuales tiene su propia interpretación:

a) Dividiendo las recuperaciones del año, correspondientes a vencimientos caídos en el mismo, entre los indicados vencimientos del año;

b) Dividiendo las recuperaciones totales del año entre lo exigible en el año. Esto último está dado por la suma: adeudo vencido a fines del año anterior, más vencimientos del año de que se trate.

Las indicadas estadísticas excluirán las operaciones puramente virtuales que registra la contabilidad, y pueden diferenciarse por clases y destinos de los préstamos.

Un elevado nivel de recuperaciones es siempre deseable, pero su interpretación ha de ser cuidadosa. Desde luego, no es un índice de solidez financiera. Un bajo nivel de recuperaciones en cierto año, por otra parte, puede no significar nada perjudicial a las finanzas del banco, por ejemplo si se debe simplemente a malas cosechas, pero el pago de los préstamos está asegurado con las cosechas futuras. Lo mismo puede decirse, en forma concomitante, respecto a la composición de la cartera en adeudos vigentes y vencidos, pues puede haber adeudos vencidos de recuperación aun más segura que los vigentes. Sólo un estudio de adeudo por adeudo permite separar los de recuperación dudosa, contra los cuales se crea la llamada "reserva para castigos". Cuando menos anualmente debe hacerse la indicada revisión, constituyendo la reserva respectiva, para evitar que la contabilidad del banco presente una situación que no corresponda con la realidad. Las autoridades bancarias fiscalizadoras se encuentran encargadas de vigilar lo anterior, y tal vigilancia debe extenderse rigurosamente a los bancos del estado.

10. Ejecución judicial

La recuperación de un préstamo por medio de la ejecución judicial del deudor es un último recurso, que debe eludirse siempre que se considere que el prestatario tiene posibilidades de rehabilitación y proceda de buena fe, aunque para ello se le tengan que conceder nuevos préstamos.[1] Las causas de la imposibilidad de un cliente para cumplir con sus obligaciones, deben aclararse prontamente, para obrar en consecuencia. Un cliente con saldos deudores vencidos es un caso delicado y, al concedérsele nuevos préstamos, se cuidará que el banco no corra el peligro de "echarle dinero bueno al malo".

De existir tal peligro, debe procederse a la liquidación forzosa. Entre las medidas compulsivas de carácter extrajudicial que pueden adoptarse, cabe mencionar las siguientes:

a) Exigir al deudor que proceda a realizar sus productos sin esperar la fecha en que él desea efectuar dicha operación;

b) Obligarlo a vender los bienes de producción gravados para cancelar con su importe el monto de sus adeudos.

En el primer caso podría esperarse a que pase la depresión estacional de los precios, si el producto no corre riesgo de deteriorarse. Pero el banco no debe apoyar especulaciones.

La liquidación forzosa judicial es más delicada y difícil, y puede afectar seriamente al cliente y aun impedirle continuar operando la empresa. En general debe evitarse, salvo que los intereses del banco no puedan asegurarse de otra manera o que se note mala fe de parte del cliente. A veces las perspectivas de poner a flote la empresa, no obstante que el prestatario esté haciendo todo lo posible, serán tan dudosas, que la mejor solución para banco y cliente será la liquidación.

---

[1] Véase párrafo final del Tema VI.

Tema VI

ANÁLISIS, PLANEACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS

1. Generalidades

No todas las instituciones de crédito agrícola de los países que abarca el Seminario siguen iguales procedimientos en lo relativo a planeación y fiscalización del uso de los préstamos. En cuanto a la planeación todos se esfuerzan por cerciorarse de la solvencia moral y material de los usuarios, de las posibilidades de la empresa, del mérito de las garantías y de la manera de asegurar la recuperación en fechas determinadas, aunque no siempre los préstamos se basan en un plan de explotación completo, supervisado por técnicos. En cuanto a la fiscalización, los métodos difieren, dependiendo de la modalidad del crédito, de los plazos y de la clase de garantías. Algunas instituciones efectúan la vigilancia directamente, por medio de inspectores ambulantes enviados desde la oficina matriz o por conducto de inspectores residentes en cada zona; y otras recurren a comités locales integrados por los propios usuarios o a la asociación de los mismos. A veces se emplean simultáneamente varios de estos métodos.

Tratándose de agricultores pequeños, con frecuencia se tiene la opinión de que la vigilancia debe ser diferente de la que se ejerce sobre los usuarios grandes y medianos, pues la propia debilidad económica de los primeros no permite extremar la severidad; que los costos de la vigilancia resultarían muy altos respecto al monto de los préstamos, y que el crédito lleva en este caso un sentido de ayuda social. Aunque los fondos sean proporcionados por el gobierno, las ideas anteriores necesitan revisarse bien. En todos los casos, a medida que el agricultor es más pequeño y más débil económicamente, requiere de mayor vigilancia en el uso de los préstamos y de un buen plan para su correcta aplicación. A esto se debe que, a medida que se va hacia abajo, llega un momento en que los sujetos no son ya adecuados para el crédito bancario y requieren de un servicio de bienestar rural con préstamos de capacitación. Aquí la planeación de la explotación y la vigilancia en el uso de los préstamos llega a los límites máximos. Obrar en sentido contrario llevaría a hacer nugatorias las ventajas del crédito como instrumento de progreso y a transformarlo en una beneficencia incapaz de resolver ningún problema de fondo.

Los institutos de crédito del área del Seminario necesitan usar sistemas de planeación y fiscalización de los préstamos, que hagan del crédito un verdadero instrumento de desarrollo para la agricultura y den a las instituciones de crédito agrícola, cuando tengan carácter bancario, un sólido prestigio que les facilite el acceso al mercado de valores.

La vigilancia será siempre más fructuosa si se aprovecha para aconsejar sobre el empleo de mejores prácticas administrativas y métodos de cultivo. Como esto ocasiona gastos que la banca no siempre puede asumir, el expediente más recomendable consiste en que un servicio de divulgación del gobierno coordine sus labores con las de crédito. Cuando esto no fuere posible, el servicio de orientación técnica habrá de reducirse en amplitud o se pagará con subsidios del estado; pero no debe dejar de existir.

Muchos bancos privados en los Estados Unidos de Norteamérica están empleando especialistas agrícolas a tiempo completo para que aconsejen a los agricultores, considerando que esta práctica se paga con creces. Y esto que sucede allá donde hay servicios oficiales de divulgación, tiene más importancia donde no los hay o son más deficientes.

La planeación y fiscalización de los préstamos constituye un recurso educativo de primer orden y un medio más eficaz para asegurar las recuperaciones que las sanciones y la exigencia de garantías reales; aun así dichas acciones deben simplificarse de tal manera que no vayan a producir grandes retardos en la tramitación de las solicitudes y la entrega de los fondos. Cuando el agricultor necesite éstos con urgencia y los garantice adecuadamente, puede prescindirse en grado considerable de la planeación previa de la explotación. Cuando haya capacidad y solvencia reconocidas puede prescindirse casi de la fiscalización. Todo depende, pues, de las características de cada caso particular.

2. Alcances de la planeación

La planeación consiste en una serie de actos previos a la concesión de un préstamo, a fin de asegurarse que esté de acuerdo con la política que se siga, que sea constructivo para el usuario y que sea sano para la institución de crédito agrícola. El usuario ha de tomar los fondos con fines productivos y la institución no debe actuar con el ánimo de colocar recursos sólo para devengar intereses. En consecuencia, no será posible otorgar préstamos de manera adecuada si no se conocen todos los hechos con respecto a la persona y negocios del solicitante y se toman en cuenta sus necesidades efectivas.

Un préstamo se considera sano cuando reúne las siguientes características:

1ª Se concede a un agricultor capaz, y con integridad moral y antecedentes que lo hagan digno de confianza. Además, la empresa ha de ser financieramente sana.

2ª La cantidad es suficiente para llevar a cabo el propósito a que se destine y, además, se entrega oportunamente.

3ª Se otorga en condiciones que aseguran el pago, sin afectar la capacidad del solicitante para continuar sus negocios.

4ª Tiene las garantías suficientes para que, al ocurrir

condiciones extremadamente adversas, sea posible el cobro en una cantidad que evite o reduzca al mínimo la pérdida.

Los elementos más importantes que deben analizarse al considerar un préstamo son los siguientes:

1º La persona.

2º El propósito del préstamo.

3º La posición y el progreso financieros del agricultor.

4º La rentabilidad de la empresa, y su capacidad de pago del préstamo de que se trate.

5º Los bienes que pueden tomarse como garantía.

Las instituciones de crédito obtienen estos informes de la solicitud de préstamo, del estado financiero o balance, del informe del perito tasador, del estudio legal de los títulos, del conocimiento personal y de otras fuentes.

3. Importancia de la persona

En todo préstamo el elemento más importante es la persona; la experiencia ha probado que ninguna garantía real puede compensar la incompetencia o falta de condiciones morales del usuario. Al recibirse una solicitud de préstamo es indispensable obtener una información completa sobre el solicitante, en fuentes dignas de confianza. Los peritos tasadores, inspectores y demás empleados de la institución que operan en el campo son los encargados de obtener estos informes.

No sería prudente aprobar un préstamo sin antes comprobar que el solicitante tiene habilidad administrativa y responsabilidad moral. Para que esta apreciación no se efectúe de manera arbitraria, pueden utilizarse los siguientes principios:

1º La acumulación de cuentas atrasadas puede significar desatención de las obligaciones.

2º La omisión de datos en el informe financiero del solicitante puede ser indicación de falta de cuidado. En los agricultores de poca preparación la mayoría de las veces revela ignorancia; pero cuando se compruebe que la omisión es maliciosa, esto será suficiente para rechazar al solicitante.

3º Los traspasos de bienes a familiares o terceros necesitan cuidadosa investigación, pues a veces se efectúan para eludir el pago de obligaciones.

4º El atraso o la falta de pago atribuída a mala suerte puede indicar mala fe o deficiente administración y, por tanto, merece una investigación cautelosa.

5º El cambio de comprador de los productos de un agricultor indica incumplimiento de obligaciones, especialmente cuando el antiguo comprador no ha podido recuperar anticipos de fondos dados al agricultor.

4. El destino de los préstamos

Tanto para las instituciones de crédito agrícola como para los usuarios, es muy importante el propósito para el cual se otorgan los préstamos y las fechas y forma en que han de entregarse y recuperarse los fondos.

Muchos préstamos llegan a convertirse en serios problemas y, al vencimiento, el usuario no puede cumplir sus obligaciones. La causa puede ser que los préstamos fueron planeados inapropiadamente desde el principio; que se analizó mal la capacidad de pago del agricultor, o que se prestó más o menos de lo conveniente. Errores de esta índole muchas veces no se enmiendan después con ninguna clase de vigilancia, aunque ésta sea muy enérgica.

Para determinar el monto y conveniencia de un préstamo deben considerarse los siguientes puntos:

1º La viabilidad económica de la operación planteada.

2º El grado en que el solicitante puede utilizar sus propios recursos.

3º La relación entre el monto de la operación y los posibles ingresos.

4º El análisis de los gastos generales y los gastos de vida, para saber si la empresa puede soportarlos en condiciones normales.

Debe tenerse presente que, para aprobar un préstamo, el instituto de crédito necesita analizar el correspondiente plan de inversiones. Los préstamos se han de emplear en el propósito previsto y para obtener resultados también previstos.

El plan de inversiones no sólo indicará los propósitos, sino las cantidades y fechas en que se efectuarán las inversiones. Por eso se le llama presupuesto o calendario de ministraciones.

Un presupuesto de crédito, con su correspondiente calendario de ministraciones, es una ayuda valiosa para dar préstamos constructivos, pero no es una pauta invariable. El plan queda sujeto a modificaciones razonables de parte del banco, o expuesto a incumplimientos justificados o injustificados de parte del deudor.

En algunos casos la institución de crédito financia sólo una fase de la operación, mientras otras necesidades de crédito de corto plazo se satisfacen con otras instituciones o personas particulares. Esto se ha llamado "una línea dividida de crédito". Frecuentemente las líneas divididas de crédito dan lugar a dificultades, sea porque el prestatario recurre a la usura, porque hay imprecisión en el destino de cada préstamo o por la competencia entre los acreedores por el producto de las ventas.

La existencia de otro gravamen similar puede hacer imposible un préstamo, por la dificultad de precisar cuál de los deudores tiene preferencia sobre el gravamen. La determinación exacta de las necesidades de crédito y el diseño de un plan sano y constructivo para financiar en forma completa a los solicitantes, ayudará a evitar líneas divididas de crédito. Se considera como muy buena práctica la de financiar todas las operaciones del cliente que lo requieran. Cuando se financia sólo una parte, se puede entrar en arreglos específicos con los otros acreedores.

5 La posición y el progreso financiero del agricultor

La buena posición financiera de un usuario es una de las mejores protecciones para la recuperación de los préstamos. Este apoyo es más necesario cuando las contingencias sean grandes o cuando el margen entre el préstamo y las garantías realizables sea pequeño. Ninguna

empresa agrícola está exenta de infortunios como sequías, ciclones, inundaciones, caídas de precios, etc. Al ocurrir cualquiera de estos azares, los prestatarios podrán cumplir sus obligaciones si tienen buena posición financiera y conducen empresas sanas. La buena posición financiera es resultado de muchos años de operaciones prósperas e indica que el usuario ha sido administrador eficiente y ha sabido sortear los períodos de dificultad.

Los usuarios que tienen sólo un pequeño capital líquido no pueden soportar reveses como una mala cosecha o una caída de precios por debajo del costo de producción. La capacidad de pago, las garantías y otros factores de crédito necesitarán ser suficientemente fuertes para compensar una posición financiera débil y así poder otorgar un crédito con el mínimo de riesgos.

El estado financiero o balance de un agricultor revela hechos importantes. Desafortunadamente, en nuestros países son pocos los agricultores que pueden mostrar un balance. Esta deficiencia conviene se supla por el perito valuador cuando prepare el informe sobre tasación, garantías o estimación de cosechas. Igualmente conviene que las instituciones de crédito agrícola ayuden a la generalización de sistemas de contabilidad al alcance de los agricultores.

Al analizar una solicitud de préstamo es muy valioso el estudio de la evolución financiera del solicitante. Son elementos utilizados para este fin: *a)* la fecha de adquisición de la propiedad; *b)* el precio pagado; *c)* el nombre de la persona de quien se obtuvo; *d)* el monto original de las deudas, tiempo en que han estado pendientes y reducciones efectuadas. Lo que al principio puede parecer como falta de progreso financiero algunas veces se explica por un aumento de las inversiones. Otras veces un buen estado financiero puede derivarse de una herencia o una donación, y no reflejar el curso de las operaciones agrícolas del solicitante.

Generalmente, los balances o estados financieros se refieren sólo a la empresa para la cual se pide un préstamo, creyendo el solicitante que sus otros negocios y su posición financiera general no necesitan ser conocidos por el banco. Debe insistirse en conocer un estado completo.

Cuando un crédito se conceda con firma de fiadores, es indispensable conocer el estado financiero del fiador, quien puede convertirse en el principal pagador.

6. La capacidad de paco

Una empresa agrícola refleja la capacidad de administración de su empresario; pero no es posible olvidar que aun el mejor administrador fracasará en un mal negocio.

La cantidad máxima que una empresa agrícola puede pagar en un año o en un período determinado es igual al ingreso bruto en efectivo menos los gastos en efectivo no hechos con el préstamo. Los ingresos se estiman como el número de unidades sembradas multiplicado por el rendimiento (por unidad de superficie) y por el precio probable del producto. Los gastos en efectivo se calculan sumando: los gastos directos de producción en efectivo, inclusive lo necesario para la manutención del agricultor, más los gastos generales en efectivo. Si paga esta cantidad máxima, puede ocurrir que la empresa esté consumiendo su capital propio. La verdadera capacidad de pago se obtendrá separando lo necesario para la reposición de ese capital, y el caso más deseable es aquel en que se separe también cierta cantidad para ir substituyendo capital prestado con propio. El resto representa la capacidad de pago en su aceptación más sana.[1]

7. La fiscalización

La fiscalización consiste en una serie de actos que se inician cuando se aprueba el préstamo, siguen durante la vigencia del mismo y terminan con la recuperación completa de los fondos o la ejecución de las garantías. La fiscalización comprende:

1º Vigilar la correcta aplicación de los fondos, el desarrollo de las cosechas, la integridad de las garantías, y el destino que el prestatario dé al producto de la venta de sus artículos.

2º Adoptar las medidas convenientes en los casos en que el prestatario esté en peligro de caer en mora o ya haya caído.

Respecto al primer punto, es indispensable vigilar el desarrollo del conjunto de la empresa, a fin de evitar que se produzcan situaciones irreparables, y tomar oportunamente la acción apropiada.

La vigilancia va más allá de mantener contactos en el campo. El análisis del movimiento de la cuenta del préstamo en relación con las cantidades retiradas para atender cada una de las fases del cultivo, da un medio para la vigilancia del mismo. Si hay motivo para creer que se ha dado destino diferente a los fondos; que se han dejado de efectuar algunas inversiones; que han ocurrido hechos de los cuales el solicitante es responsable; o que se han presentado circunstancias que dependan de factores ajenos a su voluntad, deberán prontamente adoptarse las medidas convenientes con objeto de obtener la recuperación total o parcial de los fondos prestados. De otra manera la situación puede tornarse crítica, al extremo de dar lugar a una liquidación completa de las garantías y recursos normales.

El tiempo ocupado en la oficina y en el campo en tareas de vigilancia de los préstamos ayudará mucho a lograr la recuperación. Ninguna precaución será exagerada especialmente con los préstamos cuyo pago depende de la venta de los productos.

Mientras estén vigentes los préstamos será necesario efectuar inspecciones más o menos periódicas a las fincas. Algunas instituciones usan este procedimiento antes de hacer cada una de las entregas, siempre que las explotaciones agrícolas estén cerca unas de otras, de manera que su número permita aminorar los gastos administrativos. El número o frecuencia de las inspecciones necesarias no puede darse de antemano, sino que dependerá de la clase del préstamo y de la reputación del deudor. Las inspecciones deberán ser más frecuentes en los casos de préstamos para objetos o sujetos nuevos. Los préstamos concedidos a clientes con un excelente historial de pagos y reconocida solvencia necesitarán, naturalmente, contactos menos frecuentes. Por el con-

1 Se insiste en el tópico capacidad de pago en el Tema VII, primera parte, por lo cual no se trata aquí más ampliamente.

trario, aquellos clientes que no hayan demostrado habilidad suficiente para manejar satisfactoriamente su empresa, deberán recibir más atención de parte del banco.

En algunos casos serán necesarias inspecciones especiales además de las generales. Conviene evitar que las inspecciones lleguen a ser actos rutinarios. Deben realizarse en el momento más adecuado para obtener una información valiosa.

Tienen especial importancia las inspecciones durante la época de siembra y etapas críticas de desarrollo de un cultivo. Su objeto es observar si los procedimientos empleados se ajustan a las normas agrícolas aconsejables y si se efectúan conforme al programa preestablecido. Naturalmente quienes hacen estas inspecciones deberán ser personas duchas en los procedimientos modernos de agricultura. Un consejo oportuno puede salvar al usuario de la insolvencia, asegurándole una cosecha que en otras condiciones no se hubiera obtenido. Si, por ejemplo, se nota lenidad del prestatario en el combate de una plaga, o sus cultivos no están satisfactoriamente desarrollados por falta de nitrógeno en sus suelos, o por el uso de una fórmula de abonos inadecuada, el inspector debe estar en posición de aconsejar lo necesario para corregir esas anomalías, y si la situación lo amerita podrá recomendar al banco la ampliación del préstamo para cubrir tales necesidades. Si las instituciones de crédito no tienen un personal agronómico propio, podrían obtener la cooperación de entidades agrícolas estatales o privadas que atendieran a sus clientes.

En los préstamos de avío deben realizarse inspecciones cuando el desarrollo del cultivo permita hacer una estimación del rendimiento, aunque con los clientes excelentes puede considerarse suficiente la información que ellos mismos rindan. Debe tenerse también como norma efectuar inspecciones inmediatamente antes de la recolección, salvo cuando se trate de clientes muy buenos. El banco estará entonces capacitado para saber la suerte de la recuperación y para tomar una acción rápida antes de que se produzca la insolvencia. La inspección inmediata anterior a la recolección permitirá también al banco ratificar o rectificar los gastos de recolección.

Los informes de inspección deberán redactarse en forma concisa y uniforme. Su contenido más importante se relaciona con la probabilidad de recuperación y el estado de las garantías. El informe contendrá asimismo comentarios sobre los precios probables de los productos que se venderán para pagar el préstamo.

Debe darse en los informes atención especial a la conveniencia de reducir o aumentar los gastos previstos. Otros aspectos a que el inspector debe dar atención especial al preparar su informe son los siguientes:

1º Arreglos sobre ventas.

2º Recomendaciones sobre ventas si las proyectadas no fueran satisfactorias. Cabe llamar la atención sobre que frecuentemente resulta arriesgado que las instituciones de crédito den consejo concreto a sus clientes sobre precios, fechas de venta y compradores. Las informaciones sobre las condiciones generales de mercado sí son de utilidad.

3º Las medidas aconsejables para asegurar que el producto de la venta ingrese al banco como recuperación; y

4º Garantías adicionales que considere deben obtenerse.

La fiscalización de las inversiones debiera realizarse siempre por un personal especializado y conocedor de las condiciones particulares de la zona así como de las costumbres de los clientes.

La vigilancia es una función que lógicamente no se recibe con agrado, en razón de que viene a ser como la policía del crédito. Los inspectores deben ser personas dotadas de grandes cualidades humanas: sagacidad, diplomacia, discreción, honestidad y espíritu de tolerancia; además deben ser profundos conocedores de los cultivos de la zona. Cuando noten hechos que puedan afectar el porvenir de una cosecha o la conservación de una garantía, deben indicárselo al empresario, utilizando la mayor habilidad posible a fin de que las observaciones sean una forma de convencer y obligar. Los inspectores deberán hacer uso de todos los medios persuasivos convenientes, evitando entrar en controversia. Además, deberán ser más reservados que cualquier otro miembro del personal del banco. Puede decirse que un inspector debe tener las mismas cualidades de un perito valuador de garantías. Inspectores y peritos valuadores son los ojos y oídos del instituto de crédito.

La rotación de inspectores de unas zonas a otras no es en general aconsejable, aunque a veces se recomienda para evitar nexos de antipatía o simpatía personales con los productores de una zona.

Desde el punto de vista de la evolución de la doctrina del crédito agrícola, las inspecciones de las garantías y los avalúos minuciosos de las mismas han ido perdiendo importancia. Donde más la conservan es en los créditos hipotecarios, y aun allí se registra el mismo cambio paulatino de criterio. El avalúo y la inspección de las garantías se vienen substituyendo con la vigilancia, por los empleados locales del crédito, del cumplimiento de un plan de explotación, y en buena parte también con el conocimiento personal de los prestatarios. Los Consejos Locales de Crédito son un auxiliar para este conocimiento. Dicho de otro modo: el control de las inversiones es más importante que el avalúo minucioso y la vigilancia de las garantías. Sin embargo, el control de las garantías conserva toda su importancia cuando se trata de las inmobiliarias futuras, porque con su venta va a pagarse el préstamo.

8. Control de los pagos

Un buen método para evitar el uso indebido de los préstamos consiste en que, siempre que sea fácil, la institución de crédito efectúe por cuenta del cliente los pagos a que va a destinar el préstamo. Algunos bancos cuentan con servicios de venta de implementos y herramientas, vacunas, insecticidas y fertilizantes; en tales casos parte de los préstamos se concede en especie, lo cual permite un mejor control de los fondos y una selección adecuada de los referidos instrumentos. Falta solamente ver si el banco desempeña esta función de aprovisionamiento con mayor eficiencia que los comerciantes.

El empleo que se dé al dinero para los fines llamados de producción y de consumo es un problema deba-

tido, y a veces se señala que no se debe prestar para el consumo. Lo cierto es que, tratándose del pequeño agricultor, poco sentido tiene tal diferenciación. Muchas de las deudas en que incurre con el tendero inmediato, el prestamista local, las casas de empeño u otras fuentes privadas, son para comprar alimentos, ropa y medicinas. Especialmente en la pequeña explotación agrícola, no existe separación entre la finca y el hogar. El prestatario y su familia han de subsistir hasta que se recolecte y se venda la cosecha y su subsistencia forma parte de los costos de producción, representando a veces la mayor parte. Si se da dinero para la conservación de un equipo o para mantener en buen estado los animales de trabajo y la producción, mayor razón habrá para darlo con objeto de mantener la vida y la salud del productor y su familia.

A fin de dar una ayuda efectiva y de mantener al agricultor libre de deudas contraídas en condiciones usurarias, la institución de crédito agrícola no debe dejar de atender los créditos de consumo indicados antes. La mejor manera de controlar estos préstamos es fijar razonablemente las necesidades personales del deudor, proporcionándole los fondos necesarios para sufragarlas. Conviene impedir el empleo de otras fuentes de crédito indeseables y los posibles excesos en el consumo.

Los gastos personales del agricultor son siempre a manera de un gravamen preferente sobre sus ingresos, aunque esto no se consigne en los contratos, pues en caso de enfermedades, duelos, etc., es humano que se efectúen desembolsos imprevistos aun a riesgo de caer en mora con el acreedor. Por esta razón se ha aconsejado que en el plan de inversiones se ponga una partida de imprevistos.

9. Cambios al plan de inversiones

Frecuentemente el plan de inversión de un préstamo necesita ajustes, en vista de las necesidades variables del usuario, de las condiciones de las cosechas o del ganado, de las perspectivas del mercado, de la presencia de plagas, de trastornos del clima, etc. Todo ajuste debe basarse en informaciones completas y cuidadosas. Esto se logrará practicando inspecciones en las fincas. Debe tenerse cuidado de no entorpecer indebidamente las operaciones del deudor, ni arriesgar un préstamo ya concedido por medio de la reducción de cuotas futuras o de la negación de cuotas adicionales.

Cuando un cliente objete una reducción, si se tiene tacto para convencerlo, terminará por aceptarla y hasta lo agradecerá a la institución. Una cuenta limpia con la institución de crédito lucirá mejor que una deuda incómoda, aunque la reducción del presupuesto de gastos haya causado disgusto al deudor en el primer momento. Algunas veces será aconsejable y hasta necesario variar el calendario de gastos, haciendo entregas mayores antes de las fechas previstas.

Debe de tenerse presente que un plan de gastos jamás puede ser inflexible y que los reajustes son un medio para que el agricultor tenga éxito. Por tanto, el banco debe revisar, cuantas veces sea necesario, los presupuestos, calendarios de gastos y el estado y composición de las garantías, a fin de cumplir el propósito de reducir o aumentar el crédito a las sumas necesarias o variar las fechas de entrega.

10. Sanciones

Cada vez va perdiendo más importancia el concepto de que el crédito descansa sobre las garantías reales; en su lugar va ganando terreno la tesis de que la planeación y fiscalización de las inversiones son el mejor medio de asegurar las recuperaciones. Antes la banca agrícola casi no ejercía las funciones de planeación y vigilancia, y consecuentemente, apoyaba toda la seguridad del crédito en las garantías reales, al extremo de que las leyes establecen los delitos de fraude, abuso de confianza o estafa para el deudor que disponga, sin anuencia del banco, de los productos y demás muebles dados en prenda sin desplazamiento. Este sistema tiene la desventaja de que actúan frente a hechos consumados, en tanto que la planeación y fiscalización son medidas preventivas que evitan llegar a situaciones cuya única solución es privar al deudor de los bienes dados en garantía, o considerarlo delincuente cuando ha dispuesto de ellos.

Si el crédito no va a apoyarse preponderantemente en las garantías sino en la vigilancia, tiene que haber sanciones análogas contra los usuarios que utilizan el préstamo con fines distintos de los consignados en los contratos, o que en alguna forma se opongan a la fiscalización.

El pago de préstamos agrícolas deberá hacerse exigible en los siguientes casos:

a) Si el instituto comprobare, en cualquier momento, falsedad en las informaciones proporcionadas por el deudor al formular su solicitud de préstamo.

b) Si el deudor se opusiere a la inspección de los bienes dados en garantía; a la verificación de la forma como se han hecho las inversiones; o se negare a proporcionar los informes que el instituto le pida en relación con estos puntos.

c) Si el deudor dejare transcurrir un mes sin dar aviso al instituto de deterioros sufridos por los bienes dados en garantía, o sobre cualquier hecho susceptible de disminuir su valor, perturbar su posesión o comprometer su dominio.

d) Si el deudor hubiere ocultado maliciosamente cualquier hecho que sea causa de rescisión de sus derechos, o demérito de los bienes dados en garantía, en perjuicio de los derechos del instituto.

e) Si el deudor faltare al pago total o parcial de cualquiera de las cuotas periódicas del principal o intereses estipulados en el convenio de préstamos, salvo casos de fuerza mayor o fortuitos debidamente acreditados, a juicio del banco.

f) Si el deudor, sin consentimiento del instituto, enajenare o gravare a favor de terceros los bienes dados en garantía.

g) Si el deudor, sin causa justificada, incurriere en mora de cualquier otra deuda que tenga con el instituto.

h) Si los bienes dados en garantía por causas ajenas a la voluntad del deudor sufrieren desmejora, deterioro y depreciación, al grado de no cubrir satisfactoriamente la obligación, siempre que el deudor no reponga la garantía mermada o la refuerce, o pague en efectivo

una cantidad proporcionada a los bienes desmejorados, deteriorados o depreciados.

i) Si el deudor destinare a fines diferentes de los indicados en el contrato respectivo cualquier cantidad recibida en préstamo.

j) Si el deudor cayere en concurso de acreedores o se decretare embargo contra los bienes afectados en garantía con el instituto.

k) Si el deudor no llevare a cabo los cultivos u operaciones en la fecha convenida o desatendiere la administración de la empresa agrícola.

l) Si el deudor no cuidare los bienes dados en garantía, o existiere justificado motivo para creer que pueden destruirse, perderse o ser sustraídos.

11. Intervención de deudores morosos

La política seguida por las instituciones de crédito, especialmente durante los períodos de depresión, ha sido la de mantener las sanciones como una pena máxima no aplicable en todos los casos, sino sólo cuando el usuario ha obrado con manifiesta mala fe.

Es aconsejable no llegar a la ejecución con los deudores morosos sino en último extremo; y hacer arreglos amistosos por virtud de los cuales la institución de crédito redocumente la obligación de acuerdo con una nueva estimación de las posibilidades de pago del usuario, o bien establezca una intervención que puede llegar a la designación de un administrador que vigile de cerca la conducta del deudor. Puede llegarse hasta la anticresis.

Esta política de tolerancia es aconsejable si ocurren las siguientes circunstancias:

a) Que el ejidatario esté haciendo honradamente todo lo posible por mejorar su condición.

b) Que exista una posibilidad razonable de que pueda pagar su préstamo.

c) Que el pago de impuestos pueda mantenerse al corriente.

d) Que el mismo prestatario esté manejando su propiedad.

Tema VII

USUARIOS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

A. DIVERSOS TIPOS DE USUARIOS

1. Generalidades

En sus etapas iniciales el crédito agrícola careció de diferenciación respecto de otras formas de crédito; el prestamista no se interesaba en la inversión que habría de hacerse con los fondos concedidos, sino solamente en la garantía que se le ofreciera. Esta forma está caracterizada por el antiguo crédito hipotecario rural que, aunque garantizado con fincas rústicas, se dedicaba con frecuencia a finalidades distintas de la agricultura. La clasificación de los préstamos podía entonces hacerse de acuerdo con el tipo de garantía, pero no según la finalidad del préstamo, pues esta última se consideraba asunto privado del prestatario y ajeno a la institución otorgante.

La evolución registrada a partir de la etapa descrita consiste en dar cada vez mayor importancia al objeto de la inversión y menor a la clase y valor de la garantía ofrecida. Dentro de dicha evolución, y como una primera orientación hacia el verdadero crédito agrícola, emergida no de la conducta de los bancos sino de las necesidades de los campesinos, aparece en el siglo pasado en Europa la sociedad Raiffeisen. La esencia de esta nueva forma va tomando cuerpo y llega a permear los medios bancarios con la idea de que lo importante son las necesidades de la producción y, en correspondencia, el valor de la producción como medio de pagar los préstamos. Aun desde el punto de vista netamente financiero, la nueva orientación se encuentra aceptable y se abre paso. Al realizarse lo anterior, el crédito puede ya clasificarse por sus objetos e índole financiera, y, como corolario, los usuarios finales del crédito agrícola pueden distinguirse en diversos tipos.

2. Clasificación según la capacidad de pago

La clasificación de los usuarios según el destino de los préstamos se confunde con la clasificación de los préstamos mismos de acuerdo con la finalidad de la inversión a que dan lugar, asunto ya tratado en otra parte. Más bien interesa ahora, al clasificar a los usuarios del crédito agrícola, tener en cuenta sus características financieras, que se resuelven en diversos grados de posibilidad para cubrir las amortizaciones en los plazos estipulados, o bien para hacerlo a medida que la redituación de las inversiones lo vaya permitiendo, dentro de un plazo razonable. Dicho en forma sintética, lo que principalmente interesa para clasificar a los usuarios del crédito es su capacidad de pago. Una visión más amplia tendría en cuenta la situación jurídica, económica y social del prestatario, y trataría de no caer en puras consideraciones de carácter financiero; pero el uso simultáneo de distintos enfoques parece difícil y es más metódico y viable intentar clasificaciones distintas, que atiendan a cada uno de esos aspectos. Además, si se está hablando de crédito agrícola, la clasificación por índole financiera tiene que ser la fundamental, y viene en buena parte a coincidir con las que se lograrían desde otros ángulos.

La determinación de la capacidad de pago se logra prácticamente, en suma, mediante el examen de los resultados de la empresa en el pasado inmediato (capacidad de pago actual), y también de acuerdo con los resultados previstos en un plan de explotación elaborado para el futuro (capacidad de pago potencial). El indicado plan de explotación se diseña originalmente por el prestatario y conviene que sea objeto de revisión por técnicos en agricultura, ya del banco mismo, ya del servicio de divulgación agrícola del gobierno. La existencia de un buen plan de explotación proporciona, en todo caso, la base más deseable para la concesión de préstamos agrícolas. La contabilidad de la explotación en ejercicios pasados (o, en su defecto, la estimación de resultados), y el indicado plan de explotación, son los dos elementos que permiten la adecuada clasificación de los prestatarios por su capacidad de pago, respectivamente actual y potencial.

El mecanismo de determinación de la capacidad de pago es por demás sencillo, si se encuentran las bases cuantitativas en donde asentarlo. Un campesino cuyo trabajo aplicado a la tierra le permite subsistir en condiciones razonables, tiene, en términos generales, capacidad de pago. Es decir, si los ingresos brutos son iguales a los gastos del año, incluídas las amortizaciones, costos de subsistencia e intereses del capital, se está ya en posibilidad de pagar un préstamo aplicable a esos gastos, aunque no de capitalizar, y se tratará de una explotación marginal. Si los ingresos superan a los gastos, los beneficios sirven como una garantía suplementaria y permiten ir substituyendo el capital prestado con propio y se está en el caso de una explotación sobre marginal. Hay que tener en cuenta, sin embargo, dos complicaciones:

a) Los riesgos. En algunos años los ingresos no serán suficientes para cubrir los gastos y se necesita conocer el grado de compensación entre pérdidas de unos años y utilidades de otros. Esto se logra trabajando con promedios de un buen número de años, o incluyendo en los costos del año dado, una adecuada cuota por riesgos.

b) Los gastos de subsistencia del campesino pueden ser de hecho tan bajos que predomine la tendencia a usar cualquier ingreso en aumentarlos, aun con perjuicio del cumplimiento de sus compromisos. Por esto conviene, en el caso apuntado, computar los costos estimando los

gastos de subsistencia según un mínimo satisfactorio y no de acuerdo con lo efectivamente erogado. Así se adoptará, de paso, una posición prudente en la determinación de la capacidad de pago, y se evitará la confusión entre explotaciones marginales y submarginales.

En la medida en que haya sido posible la determinación de la capacidad de pago, desaparece la importancia de primer plano, para la concesión de préstamos, de las garantías reales u otras consistentes en bienes específicos, y el crédito agrícola se opera en condiciones de mayor eficacia y seguridad.

La trascendencia económica y social del criterio anterior es muy grande: el crédito agrícola esclarece sus finalidades; se vuelve remota la posibilidad de ejecución de las garantías como medio de reembolso de los fondos prestados; se puede llegar hasta prestar sin garantías reales suficientes, y así entrarían a formar parte de los sujetos aceptables para una institución de crédito los empresarios en potencia, con lo cual el crédito deja de contribuir, como sucedía antes, a la concentración de las fortunas, y, al contrario, propicia su mejor distribución. Socialmente es también muy favorable el movimiento de capilaridad que inyecta sangre nueva a la clase de los empresarios agrícolas, evitando así que ésta se convierta en un estamento congelado.

Desde un punto de vista regional, o de los distintos tipos de agricultura, o de las diversas magnitudes, como una guía general, pueden ser muy útiles las encuestas sobre las condiciones de vida de las familias rurales, también llamadas encuestas de costo de la vida, cuando se cuenta con estas investigaciones. Darán directrices generales para la apreciación de la capacidad de pago, y por ende para la clasificación de los campesinos en categorías de acuerdo con la modalidad de crédito que cada uno requiera.

De acuerdo con la exposición anterior, son sujetos con capacidad de pago actual aquellos cuyos ingresos, obtenidos en pasados ejercicios, serían suficientes para cubrir las amortizaciones periódicas que se derivarán en lo futuro del préstamo que se les conceda. La seguridad de reintegro de los préstamos es, en este caso, máxima.

Son sujetos con capacidad de pago potencial aquellos cuyos ingresos de pasados ejercicios no serían suficientes para cubrir las amortizaciones del préstamo de que se trate; pero sí lo serán las utilidades futuras, a obtenerse durante el período en que tengan lugar dichas amortizaciones. Las mencionadas utilidades futuras serán mayores que las pasadas precisamente gracias a las inversiones hechas con el préstamo. Los riesgos aumentan respecto al caso anterior; pero la función promotora del crédito se cumple con mayor amplitud.

Son sujetos sin capacidad de pago, ni actual ni potencial, aquellos cuyos ingresos futuros, aun tomando en cuenta el incremento que pudieran experimentar los actuales como resultado de las nuevas inversiones, no son suficientes para cubrir las amortizaciones del préstamo. En este caso no es viable ninguna clase de crédito, cuando menos respecto a la inversión que se esté considerando. Forman básicamente este grupo los agricultores de subsistencia u otros que, por escasez de tierra, mala calidad de la misma o lejanía de los mercados, constituyen el sector de las explotaciones submarginales, muy abundantes por desgracia en los países del área. Eliminado el crédito como medio inmediato y único de afrontar el problema del indicado sector submarginal, quedan como recursos utilizables las modificaciones al ambiente natural; las reformas de la tenencia de la tierra, o el traslado a nuevas zonas o a otras actividades. Creada así una capacidad actual o potencial de pago, el crédito ocupará su lugar, paralelamente o sucediendo al empleo de esos arbitrios.

La eliminación del crédito como medio único y aislado de atender a los agricultores sin capacidad de pago, es algo obvio desde un punto de vista netamente bancario, pero resulta discutible cuando se trata de la banca agrícola del estado, instrumento de una política agrícola que entraña no sólo metas de desarrollo económico, sino que ha de tener en cuenta factores sociales, inclusive a veces las presiones de los campesinos organizados. Podría argüirse, también, en favor de esos pequeños campesinos desamparados, que son más importantes los factores morales y la buena fe del prestatario que los factores financieros. Se agregaría que la usura rural atiende a esta clase de campesinos con éxito, y la substitución de la usura se presenta como un primer paso obligado para su liberación económica, y el crédito como un buen cauce para llevar hasta ellos una acción educativa.

Todo esto introduce complejidad en el problema. De cualquier manera, parece posible seguir sosteniendo, como criterio básico, que no conviene desvirtuar el concepto de crédito llamando así a lo que, no pudiéndolo ser realmente, va a transformarse en subsidios, o beneficencia, o acción social, o labor educativa. Llamar crédito —sobre todo crédito bancario— a lo que carece de buenas bases financieras, introduce una gran desmoralización entre los campesinos, que se irán viciando en la costumbre de no cumplir con sus obligaciones. Además y desde el punto de vista económico, queda el temor de contribuir a apuntalar formas indeseables de agricultura en vez de revolucionarlas, y estar así frenando el progreso de la agricultura.

En buena hora que se den préstamos al campesino pobre, si se enfocan hacia su mejoramiento y si se combinan con las otras acciones complementarias requeridas para dar capacidad de pago a quien no la tenía originalmente; pero entonces ya estamos en el caso de sujetos con capacidad de pago potencial, cuya atención se ha señalado no sólo como posible, sino como conveniente, si bien para los pequeños campesinos de base requiere un método especial distinto del bancario.

Respecto al ejemplo propuesto de los usureros, en primer lugar no es creíble que a sabiendas presten a quien no les va a pagar y en segundo sus móviles serán con frecuencia turbios y no pueden tomarse como base para regir una conducta bien intencionada. Además, los usureros se resarcen de sus altos riesgos mediante altísimas tasas de interés, que nunca osaría cargar el crédito institucional.

Finalmente, en la base de este problema se percibe la dualidad de orientaciones concebible en una política agrícola: por un lado la orientación conservadora, que trata de mantener la estructura agraria empeñándose en aliviar la situación de la masa campesina pobre con medidas que no pasan de meros paliativos; por otro lado la orientación firme hacia el desarrollo económico, que

frecuentemente tendrá que transformar radicalmente las formas de explotación agrícola, tanto en su técnica como en las relaciones de producción, es decir en la estructura social y económica que sirve de base a esa producción. Es frecuente la confusión ideológica de estas dos tendencias, y que la primera trate de pasar por más progresista y revolucionaria, en tanto que se tilde de conservadora y reaccionaria a la segunda. Mientras esta confusión no desaparezca, el crédito no podrá usarse eficazmente como arma de una política agrícola.

La clasificación anterior de los usuarios es básica para la comprensión metódica de las diversas funciones que el crédito puede desempeñar, y para diseñar o perfeccionar la estructura del sistema de crédito agrícola de un país. Esta clasificación puede no tener un gran valor universal; pero se adapta especialmente a países del tipo de los concurrentes a este Seminario y tiene como base dos hechos bien reconocidos: que la agricultura está en proceso rápido de desarrollo o que ese proceso es urgente, y que no todas las explotaciones agrícolas pueden ser consideradas como negocios. Además, esta clasificación de los prestatarios sirve de fundamento para la clasificación de los préstamos según su función económica y social, conforme se ha hecho en otra parte de estas conclusiones.[1]

3. Fuentes de préstamos para cada tipo de usuarios

Los sujetos con capacidad de pago actual constituyen la clientela común de los bancos, sobre todo de los bancos privados. Prestar a este tipo de usuarios no presenta mayores dificultades y tiende a confundirse con las operaciones bancarias activas de cualquier otra clase de crédito.

Entre los sujetos con capacidad potencial de pago conviene distinguir bien dos grupos:

En el primero se colocarían aquellos cuya experiencia como empresarios y reconocida solvencia moral garantizan que las inversiones se realizarán en una forma debida. Se trata generalmente de empresas agrícolas de magnitud mediana o grande, que pretenden establecerse o modificar su estructura interna mediante nuevas inversiones. Casi siempre se requiere ayuda técnica externa o de parte de la institución de crédito. Relacionando lo anterior con las modalidades del crédito, según se explicaron atrás, se está netamente en el campo del crédito de promoción. Si la ayuda técnica se acompaña de cierta intervención de la institución prestamista en la administración de la empresa, a fin de suplir con ello garantías faltantes y asegurar la correcta inversión, se está, además, en el caso del crédito dirigido. En nuestros países la atención de los clientes con capacidad de pago potencial constituye un campo casi específico de los bancos de estado; pero se trata de sujetos que pueden ser atendidos también por la banca privada, conviene que lo sean en el grado posible y de hecho lo están siendo en algunos países cada vez en mayor escala.[2] La atención de estos sujetos viene a constituir la función más importante del crédito agrícola como rama diferenciada de la banca.

El grupo restante de usuarios del crédito está constituído, también, por sujetos con capacidad de pago solamente potencial, pero lo componen aquellos agricultores que operan en pequeña escala y cuya situación ante el crédito tiene características que la hacen compleja. La complejidad consiste en un nivel económico inferior, combinado con un nivel cultural también bajo. En frecuentes ocasiones estas características individuales de los prestatarios se conjugan con problemas relativos a la aldea o a toda la zona en que dichos agricultores se encuentran asentados, cuyos problemas colectivos no pueden resolverse sin la acción conjunta de todos los vecinos, la cual puede necesitar de ser coordinada y de acompañarse con la colaboración del estado. Estos sujetos escapan a las posibilidades del crédito agrícola bancario y su atención corresponde a un servicio de bienestar rural, dentro del cual desempeña su papel una forma peculiar de crédito agrícola: el de capacitación.[3]

4. Otras clasificaciones

Para el trabajo práctico es posible usar clasificaciones convencionales de los usuarios del crédito, como un medio de recoger metódicamente experiencias y para establecer posteriormente tratamientos diferenciados. Algunos bancos estadounidenses de gobierno están ya usando este tipo de criterios de clasificación y, como más común, la calidad económica de las tierras del solicitante. En el caso de los préstamos hipotecarios, el valuador, además de cumplir con su cometido específico, clasifica la tierra en uno de cinco grupos. Las condiciones del préstamo (por ejemplo, el tanto por ciento de préstamo sobre valor de la garantía) varían según el grupo de calidad de la tierra. Esto tiene importancia desde el punto de vista del banco, para una mayor seguridad de la garantía, pues se ha observado que las tierras de baja calidad conservan menos su valor en las depresiones, y desde el punto de vista del prestatario para no sobrecapitalizar. Investigaciones hechas en Estados Unidos han encontrado que la intensidad de uso (medida por los gastos o por los ingresos brutos por unidad de superficie) aumenta cerca de dos veces y media de la tierra regular a la excelente.[4]

Pueden hacerse otras varias distinciones entre los usuarios del crédito, atendiendo a la composición interna de la empresa. Por ejemplo, aquellos cuya combinación de cultivos coincide con el patrón común en la región y aquellos otros sin tal coincidencia. Naturalmente las solicitudes de los segundos deberán estudiarse con mayor detenimiento. En el caso de cultivos nuevos el campo corresponderá principalmente a los créditos dirigidos de los institutos de fomento.

También se distingue a los usuarios por la forma de tenencia de la tierra: propietarios, arrendatarios, aparceros y simples ocupantes, y pueden establecerse normas especiales para los préstamos a cada clase, con preferencia quizá para los propietarios.[5] Esta clasificación adquiere modalidades diversas en cada país, según los sistemas peculiares de tenencia. Por ejemplo, en México

---

1 Véase Tema I, parte B.

2 Véase en el Tema II la discusión del problema de la distribución de campos entre banca estatal y privada.

3 Véase Tema VIII.

4 Peterson, Dr. Arthur W. *La clasificación económica de las tierras y el crédito agrícola*. Ponencia presentada a este Seminario, que se publica en otro lugar de esta Memoria.

5 Véase Tema X.

los ejidatarios (campesinos que recibieron tierras de la reforma agraria) son una categoría bien diferenciada y muy importante. Guatemala, que principia a hacer una reforma agraria, ha propuesto la distinción de los beneficiarios de dicha reforma bajo el nombre de "campesinos". En Cuba se acostumbra distinguir hacendados, colonos (arrendatarios) y campesinos (pequeños propietarios y aparceros). En otros países los comuneros son una forma local con rasgos distintivos.

Más común, por adoptarse para establecer delimitaciones de campos entre distintos tipos de instituciones de crédito, es la clasificación de los prestatarios por la magnitud de sus explotaciones. Usualmente se hace referencia a pequeños, medianos y grandes agricultores. El criterio más común de medida de la magnitud es el número de trabajadores asalariados permanentes, estableciendo límites convencionales, pero es preferible usar el ingreso bruto, sobre todo en magnitudes relativamente grandes. La magnitud mínima digna de crédito es la familiar, o sea aquella que, usando los métodos más aconsejables, alcanza para absorber totalmente la fuerza de trabajo del campesino ayudado por sus familiares, sin el empleo de asalariados permanentes. Explotaciones menores (minifundios) sólo deben atenderse para aumentar su magnitud.

Según su carácter jurídico, los usuarios finales del crédito pueden ser empresarios individuales, cooperativas de producción, cooperativas de servicios varios o sociedades por acciones. El primer tipo es el predominante. Los préstamos a las cooperativas son muy deseables, a fin de dotar de elementos a estas útiles instituciones para que se desenvuelvan.[1] Los préstamos a las sociedades anónimas se caracterizan generalmente por su mayor seguridad. En el caso de su financiamiento se presenta la posible modalidad —alternativa del préstamo— de la participación en el capital social, función que realizan las sociedades financieras y los institutos de fomento.

Conviene extender los beneficios del crédito agrícola a aquellas actividades que prestan servicios a los agricultores, o lograr que esos créditos se presten por otras instituciones especializadas, de existir éstas. Se alude a la industria, los transportes, el almacenamiento y otros servicios del proceso comercial, en cuanto se relacionan con la producción agrícola.

B. ASOCIACIONES DE USUARIOS. LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Generalidades

El crédito agrícola bancario no puede llegar fácilmente a los productores pequeños, porque se encuentran diseminados lejos de las poblaciones donde operan los bancos; para formular una solicitud y recibir los fondos necesitarían hacer recorridos costosos y desatender sus trabajos agrícolas. Además, para el banco se vuelven difíciles y costosas la distribución de los préstamos y la fiscalización de las garantías e inversiones.

En contraste, los agricultores grandes, aun aquellos cuyas propiedades están alejadas de los lugares donde operan los bancos, sí están en posibilidad de utilizar los servicios de crédito, porque tienen facilidades para trasladarse y el gasto ocasionado por las visitas a su banquero resulta insignificante en relación con el monto del préstamo, o bien porque hacen las gestiones por medio de apoderados. El banco, naturalmente, encuentra análogas facilidades.

Una solución puede ser que los bancos abran oficinas en cada pequeña región; esto no siempre es posible, porque el establecimiento de múltiples dependencias puede implicar costos que no alcancen a cubrirse con el volumen de los préstamos agrícolas locales. Los pequeños usuarios casi no utilizan los demás servicios bancarios que pudieran compensar las pérdidas ocasionadas por la administración de préstamos pequeños. A inspectores, contadores y auditores estas pequeñas operaciones causan casi igual trabajo que las grandes.

Tal situación la aprovechan algunos beneficiadores, elaboradores o comerciantes locales para convertirse en prestamistas a la vez que compradores de los productos agrícolas y vendedores de artículos esenciales, en condiciones usurarias. Este es el cuadro generalizado en los países del área del Seminario para los productores de maíz, arroz, trigo, frijoles, panela, bálsamo, legumbres, frutos menores en general y algunas artesanías rurales como cestos, sombreros y cordelería.

Muchas de las dificultades mencionadas pueden superarse por medio de la asociación de los prestatarios, gracias a la cual se facilita la tramitación, vigilancia y recuperación de los préstamos. Las asociaciones de usuarios toman para sí una parte de las funciones que corresponderían al banco y así ayudan a disminuir a éste sus costos de operación. Realizan, además, una distribución de los riesgos y con ello refuerzan las garantías.

La asociación de los deudores está en capacidad de ofrecer mejores garantías a base de un patrimonio propio, de convenios de responsabilidad solidaria entre los asociados o combinando ambos sistemas. Además, promueve un mejor espíritu de colaboración mutua entre los agricultores, les educa en el uso correcto de los fondos obtenidos y les estimula en el trabajo y en el buen cumplimiento de sus obligaciones, para mantener en alto el prestigio de la comunidad. Los agricultores asociados se preocupan porque los más capaces y responsables asuman los puestos de dirección y administración, y esto significa diversas ventajas adicionales al buen manejo de los fondos comunes.

La asociación puede adentrarse en planes más amplios que el de servir como medio para obtener préstamos. Puede afrontar algunos problemas de transporte, de riegos, de electrificación, de sanidad, de cultura y de tecnificación de la producción.

2. Organización de los usuarios por la banca estatal

En los países del área del Seminario las sociedades que han de dedicarse al comercio y a la industria se organizan con relativa facilidad, porque sus componen-

[1] Véase parte B de este Tema.

tes cuentan con fondos, técnica y capacidad administrativa. Por el contrario, las asociaciones de agricultores no pueden surgir con la misma espontaneidad, porque quienes van a beneficiarse carecen de esos atributos. En consecuencia, si en estos países se espera a que las organizaciones de pequeños usuarios del crédito agrícola surjan espontáneamente, pasará mucho tiempo para que pueda acumularse el ahorro para la integración de los capitales y para que los campesinos alcancen los conocimientos y la experiencia necesarios a fin de que la organización prospere. Es menester que alguien auspicie la organización para que su desarrollo no se desvíe ni sea tan lento. A los organismos bancarios oficiales corresponde el fomento de las asociaciones de prestatarios. Esta acción estimula, de arriba hacia abajo, la agrupación de las personas, las ayuda primero a precisar sus objetivos y luego a alcanzarlos. La asociación así constituída se preocupa por obtener elevaciones tanto en el plano económico como en el social.

Los sujetos que se asocien para el crédito deben tener características de solvencia análogas a las de quienes podrían ser atendidos directa e individualmente por los bancos a un tipo de interés unos cuantos puntos más alto. Dicho de otro modo, los sujetos por asociar deben tener suficiente capacidad individual de pago, y ésta no se genera por el simple hecho de la asociación para el crédito, si bien pudiera surgir o vigorizarse por los otros servicios de la misma asociación. Se deduce de lo anterior que la mera asociación para el crédito no es aplicable a los agricultores de muy bajo nivel económico y cultural y cuyas explotaciones sean demasiado pequeñas. El crédito de capacitación atiende individualmente a este tipo de sujetos, si bien sostiene la mira de asociarlos en el futuro, conforme se presenten las posibilidades y también según aparezcan las necesidades de asociación para propósitos múltiples; pero el crédito de capacitación, mientras está cumpliendo su objeto, permanece como servicio individual. Muchos de los fracasos de las asociaciones de usuarios se deben a haber agrupado agricultores de nivel económico demasiado bajo (sin capacidad de pago).

Otras veces, cuando la capacidad de pago es satisfactoria, se presentan dificultades para la asociación por el carácter individualista de los agricultores; por haber fracasado algún intento anterior o simplemente por no haber, a juicio de los agricultores, necesidades que justifiquen la asociación de propósitos varios, y rechazarse la idea de asociarse solamente para el crédito prefiriendo cada agricultor buscar sus propios medios de financiamiento. El temor a la responsabilidad solidaria será la causa más común de esta conducta.

De las consideraciones anteriores se llega a la recomendación general de no tomar las asociaciones para el crédito como un arbitrio siempre aconsejable en la organización del mismo y, como corolario de lo anterior, la recomendación de no establecer la obligación generalizada de la asociación para el otorgamiento de préstamos a los pequeños o medianos agricultores. Ha sido frecuente que dicha obligación se establezca solamente por lo que respecta a los pequeños, pues es allí en donde más se necesita de la asociación como intermediaria para eludir los altos costos de operar y vigilar individualmente a cada uno de los sujetos de crédito. Pero aun en este caso existe la alternativa de financiar primero la asociación de servicios varios, con finalidades más atractivas para los campesinos y utilizar después esa asociación, ya encarrilada, como medio de encauzar el crédito individual.

3. Capital de las asociaciones

Las asociaciones de prestatarios pueden tener o no capital propio. Las más comunes lo tienen, unas desde su constitución y otras lo van formando en el curso de sus actividades. Se han establecido dos fórmulas para la constitución paulatina del capital: hacer que los asociados suscriban participaciones en proporción al monto de los préstamos que utilizan, o hacer que los asociados contribuyan con una parte del valor de sus cosechas. De estas fórmulas parece preferible la primera.

La formación del capital, a veces llamado fondo social, tiene importancia no sólo por constituir recursos para préstamos, sino por representar una garantía para el banco en la forma de responsabilidad solidaria de los socios, elemento siempre presente en una asociación de prestatarios. La solidaridad puede ser: *a)* limitada a la participación de cada uno en el capital social; *b)* ampliada o suplementada por convenio hasta determinado límite; y *c)* ilimitada o sea aquella en que cada asociado responde con todos sus bienes por los adeudos de la sociedad.

En algunos casos las asociaciones tienden a convertirse con el tiempo en instituciones de crédito más independientes y perfectas, a fusionarse con otras para adquirir fortaleza, o bien a participar progresivamente en el capital del banco que las sirve. Las dos primeras tendencias parecen las preferibles, en contraposición con la tercera.

Cuando la asociación adopta la forma cooperativa ortodoxa, va integrando un capital cooperativo indivisible (reserva irrepartible o capital inalienable) que es una obligada capitalización impersonal que los cooperadores de hoy hacen para beneficio de las generaciones futuras. La cooperativa constituye, además, un fondo para obras sociales.

Cuando se han logrado afrontar con éxito las dificultades, el sistema de asociaciones para el crédito puede alcanzar objetivos muy amplios. Además de las funciones distintas del crédito que desarrollan muchas asociaciones, la agrupación de los prestatarios y su interés en el éxito del sistema de crédito puede convertirse en una salvaguardia de la autonomía de un banco de estado y en garantía de una correcta política de operación.

Si se establece el sistema de que las asociaciones de usuarios vayan participando progresivamente en el capital del banco, se llegará a la unificación plena entre éste y los prestatarios, o sea al banco cooperativo. Este camino, muy sugestivo desde el punto de vista teórico, representa para muchos de nuestros países una meta muy lejana y puede no ser aconsejable en la práctica, como ya se indicó.

4. Diversos tipos de asociaciones

Las agrupaciones de usuarios del crédito agrícola pueden adoptar muy variadas formas. Se intenta en seguida una clasificación:

a) *Asociaciones elementales.* Son aquellas en que un

grupo de personas se reune con el fin de obtener un crédito en común, obligándose cada una por la suma que recibió y, además, todos en conjunto por el total recibido por el grupo. Se trata de los convenios de responsabilidad solidaria, a manera de una fianza mutua. Estas asociaciones carecen de capital inicial; no forman un fondo social, ni reservas de ninguna clase. Probablemente sus componentes preferirían ser atendidos individualmente; pero hacen el indicado pacto porque el banco se lo ha puesto como requisito para atenderlos.

La responsabilidad solidaria tiene aquí una difícil aplicación práctica. La ventaja de estos pactos está en que los usuarios se vigilan mutuamente y la garantía de cada uno experimenta de todos modos un refuerzo; además, la documentación de los préstamos puede hacerse en un solo instrumento, reduciéndose así los gastos legales, pero no se disminuyen las tareas administrativas, contables y de caja, pues la ministración sigue siendo individual.

No es recomendable que se adopte este tipo incipiente de asociación sino como núcleo inicial de una forma más avanzada, o bien cuando se tenga necesidad de desarrollar programas urgentes de ayuda con fondos especiales proporcionados por el gobierno, es decir, en préstamos de emergencia.

b) *Asociaciones mercantiles de crédito agrícola.* Son organizaciones auxiliares de crédito agrícola cuya forma es la de sociedades por acciones.[1] Las leyes respectivas les fijan los requisitos mínimos en cuanto a número de socios y monto de capital y reservas. Estas asociaciones son como pequeños bancos que prestan sólo a sus accionistas, y se proveen de recursos en un banco privado o del estado, sin llegar a ser sus filiales ni a formar parte de su estructura.

El sistema descansa: *a)* en las juntas directivas formadas electivamente por agricultores de reputación reconocida; *b)* en un personal de oficina que cuente con buenos contadores que lleven al día el estado de las operaciones sociales, y *c)* en el control mutuo de los usuarios sobre los trabajos e inversiones agrícolas.

Los agricultores hacen sus solicitudes de préstamo a la gerencia y ésta, auxiliada por la junta directiva, las va calificando. Con conocimiento perfecto de los métodos y circunstancias del cultivo de las tierras en que el agricultor va a trabajar, de los equipos con que cuenta, y de su aptitud y capacidades personales, la directiva aprueba el monto de los préstamos, el calendario de ministraciones y demás detalles. A su vez, la asociación se dirige al banco y hace una solicitud que engloba las individuales. Los bancos piden a veces a estas asociaciones que celebren convenios con sus miembros para que cada uno ponga a la disposición de la asociación una parte de su cosecha, a fin de reforzar la garantía social; es decir, les piden que establezcan por convenio una responsabilidad suplementada, además de la limitada que representa su carácter de accionistas de la asociación. También pueden aumentar el capital social y hacer así posible la obtención de préstamos más cuantiosos.

La asociación ejerce los métodos de control que le satisfagan, puesto que es acreedora directa de cada uno de sus miembros prestatarios y en el interés común está evitar todo aquello que pudiese perjudicar la buena marcha de las operaciones.

Estas asociaciones han dado muy buenos resultados, hasta convertirse en un eficiente instrumento para encauzar el crédito bancario privado hacia la agricultura. Además han rebasado sus funciones meramente bancarias y organizan otros servicios para sus asociados, para lo cual hacen inversiones directas.

c) *Cooperativas de crédito agrícola.* Las asociaciones para el crédito adoptan frecuentemente, en forma más o menos pura, la estructura cooperativa. Las cooperativas de crédito que han funcionado en los países del área del Seminario nunca han aplicado en su totalidad las reglas de la cooperación fijadas por los teóricos de este sistema; pero han conservado la esencia cooperativa. Se ha necesitado hacer ciertos ajustes para su adaptación y así han llegado a tomar diversas modalidades y nombres.

Estas cooperativas no han nacido espontáneamente, sino que ha sido menester la ayuda directa del gobierno, de bancos agrícolas oficiales o de institutos creados con tal fin. Casi siempre existe una o varias instituciones gubernamentales, bancarias o no, que actúan como centros del sistema.[2]

Estas instituciones ejercen, en diferentes grados, todas o algunas de las siguientes funciones:

a) Conceder y cancelar la autorización a las asociaciones del sistema para que funcionen como tales.

b) Aprobar los estatutos y sus modificaciones, y firmar las actas de constitución de las asociaciones para que tengan validez.

c) Conceder préstamos a las asociaciones del sistema y descontarlos de los asociados.

---

1 En México se llaman Uniones de Crédito Agrícola.

2 En los Estados Unidos fueron creados 12 Bancos Hipotecarios Federales (Federal Land Banks) con capital aportado por el tesoro público, que otorgan préstamos de largo plazo a los agricultores por mediación de las Asociaciones Nacionales de Crédito Agrícola, de esencia cooperativa; y 12 Corporaciones de Crédito para la Producción (Production Credit Corporations) también con capital aportado por el tesoro público, que operan por medio de las Asociaciones de Crédito para la Producción, de esencia cooperativa.

En los países del área del Seminario pueden señalarse los siguientes ejemplos:

En México la Ley de Crédito Agrícola autorizó la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.; las Sociedades Locales de Crédito Ejidal; las Sociedades Locales de Crédito Agrícola; las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal; las Uniones de Sociedades de Crédito Agrícola, y las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola. Todas estas organizaciones fueron concebidas con mira a estructurar los sistemas de crédito de tipo cooperativo, que tuvieran por centros respectivamente al Banco Nacional de Crédito Ejidal y al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

En El Salvador fué establecido un sistema formado por una Cooperativa Central o Federación y una red de Cajas de Crédito Rural que son cooperativas de servicios varios.

En Cuba se fundó el Banco de Fomento Agrícola e Industrial para conceder créditos directamente a los agricultores o por medio de un sistema de asociaciones de crédito rural, que son cooperativas de servicios varios.

En Guatemala funcionaron varias cooperativas de crédito bajo la inspección del Departamento de Fomento Cooperativo: en 1950 se optó por convertirlas en cooperativas de servicios varios.

En Costa Rica el Banco Nacional tiene un servicio de fomento cooperativo. Hasta hoy se han organizado dos cooperativas de productores. Ha tenido mucha más movilidad el desarrollo del crédito agrícola por medio de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola, que son consejos consultivos locales.

d) Suscribir aportaciones en el capital de las asociaciones.

e) Servir de árbitro en toda controversia o desacuerdo que surja entre los asociados, y entre la asociación y un tercero.

f) Suspender en sus funciones temporal o definitivamente a los directores de una asociación en casos de negligencia grave o irregularidades, reemplazándolos por delegados suyos en tanto la asamblea general elige los substitutos.

g) Designar al gerente, peritos valuadores e inspectores de las asociaciones.

h) Ejercer una constante vigilancia sobre fondos, comprobantes y libros de las instituciones.

i) Actuar como liquidador de las mismas en caso de disolución por cualquier causa.

En algunos países se ha encomendado a oficinas especiales o a consejos cooperativistas autónomos o dependientes del poder ejecutivo que presten su orientación doctrinal a las cooperativas y promuevan su desarrollo. Es aconsejable que esta orientación sea de carácter educativo y se concrete a estimular y enaltecer el espíritu de asociación, dejando todo lo administrativo y financiero de la empresa a cargo del organismo bancario que sirva de centro. Viendo el asunto desde el ángulo contrario: la promoción general de cooperativas y lo concerniente a sus fines educativos y sociales es asunto que compete a un organismo de gobierno; en cambio la promoción y financiación de cooperativas con fines claramente económicos sí es asunto que puede entrar dentro de la competencia de un banco.

5. Las cooperativas de crédito agrícola en el área

Viendo retrospectivamente la labor rendida por las cooperativas como organizaciones auxiliares del crédito agrícola en los países del área, pueden exponerse las siguientes experiencias:

1º Las poblaciones rurales de nuestros países se caracterizan por contar con mayorías de pequeños productores de gran pobreza económica, bajo nivel cultural y un acendrado individualismo; estos son obstáculos para el progreso de las cooperativas de crédito.

2º Varios países han desarrollado programas de divulgación de la doctrina y aplicación de las prácticas cooperativas, y, como consecuencia, organizaron cooperativas de crédito entre pequeños agricultores. Dichas asociaciones concedieron crédito con fondos públicos en condiciones favorables, para atención de cultivos y para adquisición de propiedades. Pero estas cooperativas no funcionaron satisfactoriamente; los favorecidos sólo vieron en ellas un medio de obtener dinero barato y una vez logrado su propósito se desatendieron por completo de su institución; no hubo entre cooperador y cooperativa otra relación que la de acreedor a deudor.

3º El crédito por sí solo no es suficiente para satisfacer las muchas necesidades del pequeño agricultor, quien ha menester de otros servicios. Muchas veces un agricultor necesita con más urgencia espacio en un granero para sus cereales o lograr vender a buen precio un producto perecedero, que un préstamo. El dinero se puede conseguir aunque sea a alto rédito y es posible resarcirse de la usura si la cosecha no se pierde y se coloca a precio halagador. Con estos antecedentes se ha llegado a la conclusión de que es más conveniente la organización de cooperativas agrícolas de servicios varios (abastecimiento, almacenaje, transporte, venta, etc.) y el crédito puede luego incluirse como uno de esos servicios. Conviene más utilizar el crédito para el desarrollo del movimiento cooperativo, que directa e inmediatamente a las organizaciones cooperativas para los fines del crédito.

4º Algunas cooperativas de crédito del área se organizaron originalmente como cooperativas de servicios varios y, sin embargo, tampoco dieron los resultados previstos. Sin duda se formaron con elementos de bajo nivel cultural; carecieron de recursos suficientes para desempeñar los diversos servicios que los agricultores necesitaban; faltó habilidad administrativa en los gerentes y orientación de parte de los órganos encargados de promover y asistir el desarrollo cooperativo; o, por falta de vigilancia del banco que servía como centro, se hizo mal uso de los fondos sociales.

5º En muchos casos el fracaso de la organización cooperativa ha dependido de la falta de personal de oficina y de campo para la administración de los negocios sociales. Las juntas directivas integradas por vecinos son muy valiosas en cuanto al conocimiento que tienen de los asociados, pero no puede exigírseles versación en los problemas de administración y en los inherentes a la técnica de prestar dinero. Es preferible aceptar esta realidad y suplir la deficiencia con gerentes, inspectores y contables seleccionados y entrenados por el organismo central. La experiencia indica los dolorosos resultados de apoyarse en la ficción de que administran las personas que no tienen capacidad para ello. Por ejemplo, los comités de vigilancia integrados por asociados son regularmente firmas ciegas y desempeñan mucho mejor su cometido auditores profesionales. La fase inicial de este tipo de instituciones intervenidas es en realidad precooperativa; se llegará a la verdadera cooperativa mediante el ejercicio y la práctica. Bastante aporte darán las juntas directivas de las asociaciones decidiendo las operaciones que hayan sido previamente depuradas por técnicos. Esta solución no va en mengua de la personalidad de las asociaciones, pues se trata del otorgamiento de mandatos de administración a personas especializadas que el organismo central ha preparado, y que serán ajenas a las rencillas de los pequeños poblados. Pero, si hubiere dudas para organizarse pasando por esta etapa precooperativa, será más conveniente desistir de la asociación y crear una junta o patronato local asesor del crédito agrícola. Cuando la junta haya probado madurez, el organismo central puede autorizarla para transformarse en cooperativa.

6º Muchas cooperativas se organizan atendiendo a presiones diversas, sin efectuar previamente un estudio de las condiciones de la localidad. Es recomendable que antes de decidir la organización de una cooperativa se haga un estudio completo de las características socioeconómicas de la zona y de los vecinos a quienes la institución va a servir.

7º Los legisladores, al promulgar leyes de crédito agrícola, inspirándose en lo realizado por las cooperativas en Europa, han encomendado a las instituciones bancarias oficiales planes muy ambiciosos, sin dotarlas de los recursos adecuados ni concederles el tiempo necesario para preparar su personal administrativo. El resultado ha sido que las cooperativas han tenido vida efímera o poco acorde con las necesidades de las poblaciones rurales. Es aconsejable en general mucha cautela en la adopción del crédito asociativo, cuyas dificultades son las mismas que han minado posibilidades a todo el desarrollo cooperativo en nuestros países. Mejor será dejar la puerta abierta al préstamo individual cuando ésta sea la opción del agricultor, si reúne, claro está, los requisitos necesarios para ser así atendido. No conviene dejarse llevar demasiado por inspiraciones de tipo puramente doctrinario.

8º Los organismos encargados de orientar a las cooperativas deben divulgar conocimientos sobre administración de negocios, contabilidad y avalúos, y promover discusiones en grupos, así como seminarios para directores y empleados ejecutivos, a fin de preparar en breve plazo a quienes serán los conductores locales del movimiento cooperativo.

9º Los campesinos a quienes se trata de agrupar tienen muy pequeña capacidad de ahorro; consecuentemente sus cooperativas no pueden trabajar inicialmente con recursos propios, y requieren que el organismo que sirva de centro se los proporcione. Las cooperativas de algunos de los países del área florecieron mientras contaron con un banco oficial que les abría créditos y les descontaba documentos; cerrada esa posibilidad empezaron a languidecer. Por eso se justifica que dicho organismo esté facultado para suscribir aportaciones en el capital de las cooperativas. Las aportaciones del banco serán retiradas paulatinamente, en la medida que aumenten las aportaciones de los asociados o se forme capital con utilidades. Las aportaciones guardarán relación con el monto de los préstamos o valor de los servicios utilizados por cada usuario.[1]

10º La política sectarista es uno de los enemigos mortales de las cooperativas. Debe hacerse todo esfuerzo para mantenerlas al margen de sus pasiones y vaivenes. Aunque esta es una de las reglas del sistema cooperativo, consagrada por la doctrina en el curso de los años, conviene la especial referencia, porque en algunos países del área las interferencias políticas partidistas han provocado muchos estragos.

11º Empeñarse en organizar cooperativas de crédito sin estar previamente seguro de su éxito es exponer al banco que las auspicie a autolimitarse las posibilidades del mercado de valores, pues ningún inversionista desearía exponer sus ahorros en aventuras bien intencionadas, pero muy riesgosas.

12º No puede hablarse de éxitos ni de fracasos definitivos de las cooperativas en el área; los éxitos no pueden lograrse sino en el curso de muchos años y haciendo tesoneros esfuerzos, y los fracasos se han debido más que a deficiencias del sistema, a la falta de métodos administrativos apropiados, orientación técnica, recursos amplios y educación de los prestatarios. Por tanto, debe perseverarse en la tarea, con el convencimiento de que los resultados serán a la postre lisonjeros.

---

[1] Así se hace en las Asociaciones de Crédito Rural de Cuba y en las Asociaciones Nacionales de Crédito de Estados Unidos.

Tema VIII

LOS PRÉSTAMOS DE CAPACITACIÓN[1] COMO PARTE DE UN SERVICIO DE BIENESTAR RURAL

1. Generalidades

Los incentivos a que obedece la agricultura —particularmente la que se practica en pequeña escala— no son siempre los característicos de una empresa de donde los inversionistas desean retirar una redituación satisfactoria, correspondiente al monto del capital invertido. Hay muchas pequeñas unidades agrícolas cuya principal finalidad es la de sustentar al agricultor; juzgadas con las normas usualmente aplicadas a los negocios, resultan incosteables; pero subsisten por falta de otra ocupación alternativa para el campesino.

Se acaba de aludir al sector submarginal de la agricultura, existente en mayor o menor escala en todos los países del mundo e, infortunadamente, muy importante en los que participan en este Seminario. Desde el punto de vista del crédito, la alusión se refiere a quienes quedan por debajo del nivel mínimo admisible en operaciones bancarias. La desaparición, forzosamente paulatina, de este sector constituye una meta deseable, y puede lograrse por dos caminos:

a) Dando aliento al desarrollo económico de la agricultura, mediante la vigorización de las empresas que practican en forma costeable la agricultura comercial. Este sector irá absorbiendo al submarginal, cuya desaparición vendrá como un resultado del proceso envolvente que siempre entraña el progreso de una rama económica determinada. La absorción puede correr también a cargo de la industria.

b) Por la acción directa del estado en favor de las empresas submarginales, a fin de transformarlas en negocios rentables. Para que esta tranformación pueda llevarse a cabo, se requerirá que existan condiciones favorables y que todos los factores limitantes puedan removerse. En otras palabras, y enfocando el problema solamente desde el punto de vista del crédito, se necesitará que los usuarios tengan capacidad potencial de pago. La conversión de esta capacidad potencial en capacidad actual es el objetivo de los llamados préstamos de capacitación que se operan como parte de un servicio de bienestar rural. A este trabajo se le ha llamado también crédito *supervisado*.

El trabajo de bienestar rural de este tipo constituye una aglutinación de esfuerzos en favor de una aldea o zona. Estos esfuerzos son los mismos que antes existían (si existían) dispersos, y ahora se combinan y adoptan una cierta metodología para una acción local. Además de los que propiamente se combinan (divulgación, crédito, servicio social) han de concurrir otros que se coordinan con la combinación anterior. Se trata, en suma, de organizar una acción integral muy localizada, que puede o no formar parte de una acción de ámbito más amplio como un programa de desarrollo integral regional.

A estas conjugaciones de esfuerzos les son aplicables las objeciones que a veces se hacen a toda descentralización cuya finalidad es integrar atribuciones en un organismo para un determinado programa. Se trata de temores a la duplicación de servicios y a escisiones del mismo servicio en dos organismos separados. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa habría un servicio de divulgación agrícola general y otro de bienestar rural. Esto sería realmente un inconveniente mientras no se armonizaran bien esas dos fases del mismo servicio y, cuando menos en el caso presentado como ejemplo, se aconsejaría una supeditación técnica (no administrativa) de la divulgación de bienestar rural a la general. Podría, en fin, pensarse en la inutilidad de un nuevo organismo burocrático —el de bienestar rural— ya que bastaría hacer concurrir en forma coordinada los servicios de antemano existentes y lograrse el mismo efecto.

Esta última solución ofrece muchos inconvenientes de carácter práctico, y su uso parece poco recomendable en el caso específico que nos ocupa, no sólo porque se crearía la tendencia a que desapareciera lo intensivo y lo perdurable de la acción por ejercer en ciertas localidades, sino porque se diluiría el método de trabajo, que es lo que da eficacia al servicio de bienestar rural. Por ejemplo, los préstamos de capacitación no se lograrían haciendo concurrir a un banco, porque se requieren operaciones especiales adaptadas al método del programa y no sujetas a las regulaciones bancarias. Y lo mismo sucedería con la divulgación y el trabajo social. Las otras acciones de gobierno que no necesitan combinarse dentro del método sino concurrir sin mayores adaptaciones, no ameritan la unificación o descentralización, y serán proporcionadas por los organismos competentes en forma coordinada con el resto de los trabajos. Para lograr el efecto deseado se requiere de una mano coordinadora, y ésta es el organismo de bienestar rural. La mano coordinadora, para tener fuerza, debe poseer sus medios de acción propios —los fundamentales— y llamar a colaboración a los complementarios. En suma, el servicio de bienestar rural representa en sí una coordinación y promueve otra más amplia, aunque sea en campos muy localizados. Son muy grandes las necesidades de coordinación de servicios de gobierno en nuestros países y el de bienestar rural puede ser una buena escuela de avances en este campo.

Las ideas anteriores son la base de labores que apenas principian a ponerse en práctica y cuya metodología, por consiguiente, no está suficientemente probada en los países subdesarrollados. Conviene, pues, alentar a los países que ya están experimentando este trabajo a que lo prosigan y a aquellos que no lo tienen a que lo ensayen. Se cumplirá así con sus altas finalidades económi-

[1] Forma también llamada crédito agrícola supervisado.

cas y sociales, y se irá acumulando suficiente experiencia para hacer firmes sus derroteros en el futuro.[1]

2. Papel del crédito

El problema de elevar el nivel económico del pequeño agricultor marginal o submarginal se presenta generalmente con caracteres muy complejos. El crédito por sí mismo será insuficiente para alcanzar la finalidad perseguida. Existe de por medio un problema de orden cultural (educacional, social, psicológico), pues sobre el agricultor aislado que produce principalmente para su subsistencia, pesa la tara de la ignorancia y de la falta de asimilación a un medio favorable a su progreso económico. Además, el mejoramiento individual está frecuentemente limitado por factores que rebasan las posibilidades de cada sujeto, así se le ayude de diversas maneras. La solución de los problemas individuales se vuelve imposible sin la solución simultánea de un conjunto de problemas colectivos.

Los préstamos de capacitación se apartan así de las características del crédito agrícola común o bancario, y pasan a constituir una pieza del engranaje unitario de un servicio gubernativo de muy variadas proyecciones, que puede denominarse servicio de bienestar rural.

La unidad primaria o más amplia de acción de este servicio es la pequeña zona o aldea (comunidad rural), respecto a la cual hay que trazarse un plan de mejoramiento. En éste el crédito no tiene usualmente ningún papel. Para la ejecución de dicho plan se cuenta con la colaboración de los vecinos, encauzada por una comisión local de mejoras, y casi siempre se requiere también la ayuda pecuniaria del gobierno. Por ejemplo, cuando se trata de introducir el agua potable, sanear la región, construir el camino de salida o el puente, promover un servicio médico, etc., se requiere que el gobierno erogue fondos no recuperables, al mismo tiempo que los vecinos de la aldea contribuyen con su trabajo. Cuando se trata de zonas ya de antaño habitadas, la indicada labor de mejoras colectivas es casi siempre básica de la acción encaminada al mejoramiento individual de las familias campesinas. A veces este trabajo previo tendrá que incluir pasos tan importantes como modificaciones a las formas de tenencia de la tierra y redistribuciones de la propiedad. Cuando se trata de áreas nuevas, el trabajo previo es el de acondicionamiento de la zona. En este último caso las resistencias por vencer son generalmente menores.

La unidad de segundo orden o más pequeña, en el trabajo de bienestar rural que viene sólo someramente describiéndose, es la familia campesina. Se selecciona cierto número de familias, de la aldea o zona en cuestión, para ayudarlas a trazarse sendos planes de capacitación, y en seguida auxiliarlas con dirección técnica y educativa, y con los elementos materiales necesarios para llevar a cabo esos planes. Dichos elementos materiales se proporcionan en forma de préstamos, y es aquí en donde el crédito viene a ocupar un lugar dentro de los instrumentos por emplear en la labor de bienestar social.

El crédito agrícola bancario, sea del gobierno o privado, tiene también una misión que cumplir dentro del programa de bienestar rural que se ha esbozado. En la misma aldea o zona en donde opera el servicio de bienestar rural habrá sujetos adecuados para el crédito agrícola bancario, y si se está promoviendo un desarrollo integral de esa aldea o zona, conviene que tales sujetos reciban también atención acorde con sus necesidades. Consecuentemente, el agente encargado del trabajo de bienestar rural y de los créditos de capacitación, deberá convertirse en gestor (no agente tramitador) de estos créditos agrícolas bancarios, los cuales concurrirán no como parte integrante del trabajo de bienestar rural, sino como una parte coordinada o suplementaria de dicho trabajo, del mismo modo como habrán de concurrir otras acciones de gobierno, por ejemplo la de salubridad pública. Es decir, la misma zona debe ser atendida por otro agente del crédito agrícola bancario. El agente de bienestar rural es el gestor y el coordinador de todas estas concurrencias suplementarias y el director de las acciones que el servicio desempeña como propias.

3. Características de los préstamos de capacitación

No es este el lugar adecuado para describir con detalle el mecanismo de trabajo de un servicio de bienestar rural. En esta Memoria se publica una valiosa ponencia de Honduras que entra minuciosamente en esa descripción.[2] Aquí sólo se ha querido situar el lugar que los préstamos ocupan dentro de esas labores, y poner así de relieve la existencia de una muy especial modalidad del crédito agrícola, que conviene considerar siempre por separado. En cambio, sí es oportuno señalar lo necesario que resulta incluir el crédito agrícola, sobre todo los préstamos de capacitación, en los programas de bienestar rural, para dar eficacia a esos programas. También resulta útil insistir en lo ineficaz del crédito agrícola por sí mismo, cuando se trata de zonas y de sujetos que demandan un programa completo de bienestar rural.

El servicio de bienestar rural, y por ende los préstamos de capacitación como una de sus partes, tienen para cierta zona una función sólo temporal. Al cabo de algunos años, si se ha obtenido éxito, la aldea o zona habrá mejorado sus condiciones y el servicio puede pasar a otro lugar. Por lo que respecta al crédito, los sujetos estarán ya "capacitados" y podrán ingresar como clientes del crédito agrícola bancario. Si para entonces tienen todavía adeudos con la agencia de crédito agrícola de capacitación, esos adeudos se traspasarán al banco que atienda la zona, pues se supone que ya serán sanos y admisibles. El indicado servicio temporal se ha usado con éxito en varios países como un buen auxiliar de la colonización, para impulsar las primeras etapas de trabajo de los nuevos campesinos.

No conviene que los préstamos de capacitación sean proporcionados por un banco, así se trate de una institución de gobierno por las siguientes razones:

a) Porque no existen todas las seguridades necesarias

[1] El único en el área del Seminario es Honduras. La asamblea acordó tributarle un voto de aplauso.

[2] También puede verse: *Crédito agrícola supervisado para Guatemala.* Administración de Asistencia Técnica. Naciones Unidas, Nueva York, 1952.

de recuperación y menos aún las garantías que suelen exigir las instituciones de crédito.

b) Porque conviene que los préstamos de capacitación estén estrechamente vinculados con todas las demás acciones de bienestar rural y sean los mismos encargados de esas acciones quienes los administren y los usen discrecionalmente, sin sujeción, por la peculiaridad del caso, a las normas legales y reglamentarias usuales en los préstamos agrícolas de otro tipo. El servicio de bienestar rural no debe ser considerado legalmente como una institución de crédito.

c) Porque los costos de prestar son muy elevados y no alcanzan a compensarse con los intereses.

d) Porque la inclusión de labores de servicio social en una institución bancaria tiende a desnaturalizar la estructura y funciones bancarias, dificultando las operaciones pasivas y estableciendo tratamientos diferenciados para clientes de la misma institución. El trabajo de bienestar social requiere una mentalidad distinta de la bancaria: es trabajo en el que hay que tener fe y no solamente trabajo que hay que saber hacer.

Sin embargo, es frecuente que consideraciones de carácter práctico inclinen a los países que adoptan estos programas de bienestar rural, a encomendarlos a bancos de gobierno o a otras instituciones de gobierno descentralizadas que son fuentes de préstamos agrícolas en tipos distintos del que aquí se viene examinando. Esto es admisible, aunque no recomendable, siempre que los trabajos de bienestar rural se realicen con administración y fondos separados, asignados éstos por el estado.

Aun adentrándonos un poco en las características de los programas de bienestar rural, cuya descripción completa ya se ha dicho que se quiere aquí obviar, no está por demás señalar la importancia que en el buen éxito de estos trabajos tiene la calidad de las personas que habrán de desarrollar sus labores directamente en contacto con los campesinos. El supervisor agrícola y la trabajadora social tienen que poseer dotes y preparación que resultan verdaderamente excepcionales. Por tal motivo, se requiere una cuidadosa selección de las personas que habrán de desempeñar esas labores, reclutándolas preferentemente del medio rural, y sometiéndolas a una preparación intensiva mediante cursos formales, de carácter teórico y práctico.

Además, la remoción de los obstáculos colectivos, a que antes se ha hecho referencia, es en muchos casos un factor limitativo de gran importancia. A veces la labor de bienestar rural sólo es eficaz como parte de un programa de desarrollo integral de una cuenca o zona, cuyo programa incluya grandes obras públicas y reacomodo de los campesinos.

Por todo lo anterior, el trabajo de bienestar rural es una labor difícil y muy costosa. Ninguno de los países del área de este Seminario podría pensar en establecer este servicio para todos los campesinos que lo demandan. No sólo por su costo elevado, sino por las indicadas dificultades para organizarlo adecuadamente, este servicio sólo puede proporcionarse en zonas muy limitadas, que conviene concentrar en la región o regiones con más amplias posibilidades de desarrollo. Como el servicio es temporal, de unas zonas se pasará con el tiempo a otras. Además, las dichas zonas y explotaciones individuales atendidas se constituirán en una especie de unidades de demostración, y puede esperarse que el ejemplo así establecido cundirá, y que por su propia iniciativa muchos otros campesinos seguirán las pautas trazadas.

Por la índole de este Seminario, conviene entrar en algunos detalles solamente por lo que respecta a la parte de la labor de bienestar rural que está constituída por los préstamos de capacitación. Una enumeración resumida de sus características, es la siguiente:

a) Los préstamos se basan en sendos planes de mejoramiento de la explotación agrícola y del hogar, planes que abarcan varios años e incluyen ministraciones de fondos de diversos plazos. Estos planes se integran y ejecutan mediante planes anuales de trabajo agrícola y doméstico.

b) Los plazos son flexibles, para adaptarse a un plan de pagos variables, de acuerdo con las posibilidades de pago del prestatario, y según vayan realizándose los planes de mejoramiento indicados.

c) En vez de atender solicitudes de crédito, como es usual en los bancos, el servicio elige a los campesinos a quienes habrá de sujetar a un proceso de capacitación y de quienes, naturalmente, se recaba anuencia. Esto se hace con ayuda de la comisión local de mejoras, que actúa en este caso como comisión de consulta.

d) Los préstamos se realizan en la propia casa del agricultor, aprovechando las visitas del supervisor.

e) Los intereses son inferiores a la tasa corriente bancaria. Este es un elemento de subsidio que se añade a otros que acompañan a la labor de bienestar rural, y no tiene en este caso los inconvenientes que presenta en las operaciones bancarias.[1]

f) Las garantías básicas consisten en la adecuada selección de los agricultores, en la correcta preparación de los planes agrícola y doméstico, y principalmente en la orientación y vigilancia ejercidas sobre los prestatarios. Pueden señalarse garantías específicas sólo por su efecto psicológico y para ir educando al sujeto en las prácticas bancarias; pero el valor de la garantía no limita el monto del préstamo, y la falta de pago, sin mala fe de por medio, no conduce a la ejecución de las garantías.

g) El crédito de capacitación es individual o, mejor dicho, la base de su acción es la unidad familiar; no existe asociación de los usuarios del crédito. A medida que el programa de bienestar rural avanza, se ponen las bases necesarias para la asociación de servicios varios, que vendrá a cristalizar, por lo que al crédito respecta, cuando el proceso de capacitación haya terminado. No se principia por la organización cooperativa, pero se pretende llegar a ella.

h) Se trata de un crédito total. No puede esperarse, como en el caso del crédito bancario, que el agricultor ponga de su peculio parte de las inversiones. El plan de mejoramiento de la explotación y del hogar ha de ser financiado íntegramente a base de préstamos, pues el tipo de agricultor a quien se sirve carece, pudiera decirse que por definición, de reservas. Es claro que donde haya posibilidad de que el campesino ponga parte de los gastos, esto debe exigirse.

i) El financiamiento de esta clase préstamos se aparta por completo de las normas bancarias. Los recursos no pueden obtenerse de operaciones pasivas. Los fondos para los préstamos así como para los gastos administra-

[1] Véase Tema III, primera parte.

tivos han de provenir del presupuesto gubernativo e ingresarse las recuperaciones en el tesoro público. Si se encontrara algún inconveniente práctivo en este procedimiento, puede establecerse un fondo rotatorio, a sabiendas de que requerirá inyecciones anuales procedentes del presupuesto, aun para conservar su monto; o asignarse rentas públicas específicas.

4. Objetivos y precauciones

Los planes de mejoramiento han de ser ambiciosos. De otro modo se corre el riesgo de estar contribuyendo a la supervivencia de formas indeseables de agricultura, evitando que sean absorbidas por otras más avanzadas, y, en consecuencia, frenando el desarrollo económico. En el peor de los casos, con una orientación incorrecta de los trabajos de bienestar rural, se estaría propiciando una regresión de la agricultura comercial hacia la de subsistencia, y la repercusión en el ingreso nacional sería negativa. Lo anterior adquiere importancia si se considera que en estos países es escasa en número una clase genuina de pequeños campesinos con posibilidades de evolución satisfactoria, y frecuentemente sólo se logra abrir esas posibilidades con esfuerzos de fondo, que incluyen cambios en la tenencia de la tierra, traslados de campesinos, mejoramientos del ambiente natural, etc. El crédito de capacitación, además de una forma de labor social, debe ser un instrumento de desarrollo económico, y es frecuente que esto sólo se logre plenamente cuando acompaña a impulsos básicos del mencionado desarrollo en el campo de la agricultura.

Las familias atendidas con préstamos de capacitación deben tener posibilidades reales de mejoramiento. La potencialidad de la capacidad de pago ha de ser un hecho. En la práctica conviene frecuentemente partir del agricultor marginal, más bien que del submarginal, o ayudar al agricultor de nuevo asentamiento. Con frecuencia se encontrará en la práctica la tendencia de eludir el sector submarginal, a quien en un esquema teórico se debe precisamente atender por un servicio de bienestar rural, para seleccionar sujetos marginales y sobremarginales, con mayores posibilidades y facilidades de mejoramiento, pero que no encuentran todavía cabida franca en el crédito agrícola bancario. Esta conducta no debe condenarse, pues así se utilizarán los préstamos de capacitación en forma más eficiente como instrumento de desarrollo económico. Además, será muy frecuente que en los agricultores submarginales se encuentre carencia de posibilidades de capacitación, y su mejor destino sea su desaparición *in situ* como empresarios autónomos, absorbidos por el adelanto de los demás sectores, o recolocados en donde adquieran esas posibilidades que *in situ* les faltan.

De aquí se deduce que en la práctica no puede trazarse una línea neta de separación entre los usuarios del crédito de capacitación y los del crédito bancario. En teoría la separación consiste en que los submarginales con posibilidades de progreso van al primero y los marginales y sobremarginales al segundo. En la práctica van al primero quienes no son admisibles como prestatarios de un crédito bancario sano, pero tienen posibilidades de llegar a serlo.

El trabajo de bienestar rural que se ha esbozado es útil particularmente a aquellos países en donde la conservación y el fomento de las pequeñas explotaciones agrícolas constituye un empeño del estado. Poco tendría que hacer allí donde se creyera que la agricultura ha de seguir los derroteros de la moderna industria mafacturera, concentrándose en grandes unidades y convirtiendo en asalariada a la mayor parte de la masa campesina. Ahora bien, sin que sea aquí el lugar adecuado para pronunciar juicios sobre este asunto, la primera política es de hecho la predominante, por factores de tradición; por el papel de soporte de estabilidad social que la pequeña explotación agrícola representa; por poderse sus inconvenientes económicos —frente a la explotación intensiva grande— neutralizar o paliar mediante las asociaciones, y por el peligro de conservación de formas feudales o latifundistas o de regresión hacia las mismas que la concentración agraria implica en la actual etapa de desarrollo económico de estos países. En cambio, la pequeña explotación tiene, en la misma etapa, el peligro de conservar formas primitivas de explotación o derivar fácilmente hacia ellas, en cuanto a métodos, y de conservar la producción para la subsistencia o derivar hacia allá, en cuanto a fines. Para salvar a la pequeña explotación de estos inconvenientes, se requiere un esfuerzo del estado, metódico y eficaz, y el servicio de bienestar rural con préstamos de capacitación da un buen cauce a ese esfuerzo cuando se parte de las explotaciones más desvalidas.

Una ventaja más, de ningún modo despreciable, de este método relativamente novedoso para hacer llegar el crédito a las explotaciones agrícolas menos favorecidas, consiste en que se libera a los bancos agrícolas de estado del compromiso moral y político, en que por tanto tiempo se han encontrado, de no desatender esos sectores. Tal liberación les permite afirmar su condición de bancos, y actuar como tales, lo que favorece grandemente al desarrollo económico. Se suprime la lucha interna en estos bancos por hacer congruentes los cumplimientos simultáneos de una función social y de una función bancaria. Esto se logra simplemente diferenciando y separando las dos acciones, para que cada una tome firmemente su propia fisonomía, establezca sus métodos más apropiados y se encomiende a personas de mentalidad y vocación adecuadas. Tal separación ayuda mucho a una y otra formas del crédito agrícola, y debe tenerse como una gran conquista en el terreno de la doctrina, aunque apenas principia a abrirse paso en la práctica.

Tema IX

FACTORES EXTERNOS

1. Generalidades

Para lograr su desenvolvimiento, el crédito agrícola necesita resolver adecuadamente una serie de problemas relativos a la estructura y la administración de sus instituciones, la preparación de su personal, el financiamiento, la asociación de los usuarios a quienes individualmente no podría ayudar, etc. Pero aun superando estos problemas, la eficiencia del crédito agrícola se ve influída por un conjunto de factores externos que condicionan, directa o indirectamente, el progreso de la agricultura y el bienestar de los agricultores.

Los países desarrollados han llevado su agricultura a niveles satisfactorios no sólo con buenos servicios de crédito, sino por una serie de condiciones favorables: vías de comunicación expeditas, mercados organizados, avances técnicos, etc. Por ejemplo, en Estados Unidos los servicios de educación, experimentación y divulgación han hecho mucho por el progreso técnico, el cual ha revolucionado ciertos cultivos y contribuído a dar un mejor nivel de vida a las poblaciones rurales.

La aplicación de la ciencia a la agricultura ha aumentado la productividad por persona y por unidad de superficie cultivada. Por otra parte, los cambios técnicos han hecho más atractiva la vida rural, disminuyendo el esfuerzo humano y dejando tiempo libre para que los agricultores gocen de diversiones y participen más intensamente en actividades culturales y cívicas. Estos progresos han contribuído a aumentar los ingresos y permitido un fortalecimiento de la capacidad de pago individual y una más activa participación de los agricultores en el mejoramiento de escuelas, iglesias, caminos, puentes y toda clase de ventajas espirituales y materiales.

En contraste, en los países subdesarrollados faltan vías de comunicación; servicios de educación, experimentación y divulgación; mercados organizados que eviten situaciones monopolísticas; organismos dedicados a la defensa de los precios; servicios de salud que preserven y mantengan productores sanos; etc. Por esa razón el crédito agrícola no tiene en los países subdesarrollados toda la eficacia que en los otros, aunque se organice bajo la misma inspiración y con todas las prescripciones aconsejadas por la técnica, pues el crédito es sólo uno de los instrumentos de desarrollo de la agricultura. De aquí se deduce la conveniencia de combatir el aislamiento de los bancos y de preferir aquellos programas en que concurran coordinadamente el banco y otros organismos del poder público o fuerzas privadas. Generalmente estos programas serán los más eficientes y merecedores de prelación.

Los factores externos que condicionan directamente el progreso agrícola pueden clasificarse en cuatro grupos, a saber: económicos, agronómicos, sociales y legales. Aquí se hará referencia solamente a los factores de tipo institucional, que significan casi siempre servicios en favor de la agricultura, sin tener en cuenta los otros factores, de tipo estructural, que también influyen sobre la misma, aunque sea en forma indirecta, pero cuya consideración corresponde a la política económica general y rebasa las finalidades de este Seminario. Son ejemplo de los últimos factores la cantidad y calidad de los recursos naturales; la densidad de población; la industrialización; el régimen político y su estabilidad, y la estructura social.

2. Factores económicos

a) *Tenencia de la tierra.* La tenencia de la tierra y su relación con el crédito agrícola es objeto de otro de los temas[1] y por ello sólo se registra aquí que los sistemas de tenencia de la tierra tienen importancia fundamental en el desarrollo del crédito agrícola, favoreciendo, dificultando o impidiendo su eficacia y expansión.

b) *Mecanización de la agricultura.* El grado de adelanto técnico de la gricultura de un país se suele medir por el mayor o menor grado en que se utiliza maquinaria para producir. La mecanización agrícola es en efecto una etapa avanzada del desarrollo, pero hacerla prematuramente puede redundar más en perjuicio que en ayuda.

La mecanización aumenta la producción por hora-hombre, con gran reducción de la mano de obra necesaria. Esto significa menor necesidad de obreros asalariados, y quizás la transformación de pequeños propietarios, arrendatarios y aparceros en obreros agrícolas. Antes de embarcarse en un amplio programa de mecanización, cada país debe considerar si está prearado para afrontar sus efectos.

Una institución de crédito agrícola, al financiar la mecanización de una finca, debe exigir que los modelos o clases de equipos y máquinas hayan sido probados previa y satisfactoriamente en el uso y tipo de explotación a que serán destinados. El alto costo de la maquinaria obliga a estas precauciones, pues una inversión inadecuada puede ocasionar la quiebra económica de una explotación agrícola, con perjuicio del agricultor y del banco.

Las estaciones de maquinaria son una de las formas más prácticas de impulsar la mecanización. Tienen por objeto hacer labores mecánicas a los agricultores mediante pago de una tarifa. Pueden depender de una cooperativa de agricultores, de una empresa privada o de un instituto de fomento. Los servicios de las mismas pueden apoyarse con crédito a los usuarios. Un instituto de fomento o un banco agrícola pueden también prestar para el establecimiento de estaciones como empresas privadas o como cooperativas.

---

[1] Véase Tema X.

En los préstamos directos a agricultores para la compra de máquinas habrá que cuidar que las explotaciones no se sobrecapitalicen, pues existe frecuente tendencia en ese sentido.

La mecanización de la agricultura dentro de la política agrícola y dentro de la política de crédito es asunto ya examinado anteriormente.[1]

c) *Estudios de administración agrícola.* Los estudios de administración sirven mucho para el eficaz desarrollo del crédito agrícola, ya que los mismos revelan la influencia de factores tales como: tamaño de las fincas, tipo de explotación, precios, monocultivo etc.

De estos estudios pueden también obtenerse costos de producción.

Su mayor utilidad reside en que de ellos pueden deducirse orientaciones prácticas sobre las formas mejores de administración de las empresas rurales, para aconsejar a los agricultores y para la elaboración y fiscalización de los planes de explotación.

Una buena base de los estudios de administración está en la adopción por los agricultores de libretas tipo de contabilidad, que se distribuyen al principio del ejercicio económico y se recogen al final. Generalmente se requiere enseñar y guiar a los agricultores en el uso de estas libretas.

d) *Seguros de cosechas.* El seguro sobre cosechas facilita grandemente el crédito. Tal sistema requiere una cuidadosa recopilación de datos estadísticos sobre los principales cultivos en cada zona del país; pero se puede proceder por tanteos sucesivos si no se dispone de tales datos.

El establecimiento de un sistema de seguros agrícolas en escala nacional, se ha considerado fuera de las posibilidades de las empresas privadas. Además, para conseguir una adecuada distribución de los riesgos no se puede operar solamente en una zona limitada. Ello no significa, sin embargo, que se excluya la posibilidad de empresas aseguradoras privadas, y son deseables sobre todo las de propósitos no lucrativos o sean las mutualidades.

e) *Vías de comunicación.* Las vías de comunicación influyen de manera decisiva en el desarrollo de la agricultura y por ende del crédito. La falta de caminos apropiados dificulta el comercio de los productos agrícolas; impide la organización de una red de almacenes de depósito; propicia la creación de monopolios y monopsonios en detrimento de los pequeños agricultores, y hace que el costo de transporte se encarezca en forma tal que resulte incosteable cualquier tipo de producción agrícola comercial. La producción se realiza, en tales condiciones, sólo con fines de subsistencia o para mercados locales de ámbito muy restringido.

La clientela de una institución de crédito agrícola requiere visitas periódicas para inspeccionar las garantías, fiscalizar las inversiones y brindar asesoramiento técnico; la carencia o deficiencia de vías de comunicación dificultan grandemente esa labor.

Los bancos agrícolas deben tener muy en cuenta este factor antes de decidir la extensión de crédito en una zona. Si el estado de las vías de comunicación en una región no es suficientemente satisfactorio, el crédito no tendrá allí efecto beneficioso alguno y será necesario esperar a que dichas condiciones mejoren.

A veces la existencia de restricciones o monopolios de transporte encarece de tal manera los fletes, que sus efectos son similares a la carencia o deficiencia de vías de comunicación.

f) *Mercados.* Es muy frecuente en los países del área que los problemas de mercado ocupen un lugar de primera importancia y nada pueda hacerse en favor de la agricultura sin resolverlos. Debido a esto se recomienda incluir dentro del campo del crédito agrícola la financiación de las facilidades de distribución, a menos de que haya otros organismos especializados que tomen a su cargo tal tarea.

Es muy recomendable que las instituciones de crédito agrícola propicien que su clientela haga compras y ventas organizadas, de ser posible en forma cooperativa, para lograr mejores precios mediante la eliminación de intermediarios y especuladores, con lo cual se mejora notablemente la posición económica de los agricultores y su capacidad de pago.

Las transacciones de tipo cooperativo evitan que cada agricultor atienda personalmente los problemas de mercado, delegándolos en personas más adiestradas y con la experiencia necesaria. Ello facilitará la operación del crédito agrícola.

De muy poca cosa servirían el mejoramiento técnico de una explotación agrícola y su financiamiento, si la venta de la producción no se hace con ventajas.

Con frecuencia, el éxito o fracaso de una empresa agrícola dependen principalmente de la habilidad del agricultor para la venta de sus productos. Los bancos agrícolas deben orientar y ayudar a sus clientes en la venta de sus productos, y establecer o patrocinar la creación de agencias especializadas para tal propósito, con lo cual se complementa la acción del crédito.

Para facilitar el comercio de productos agrícolas, es esencial que los mismos se clasifiquen y envasen de acuerdo con especificaciones oficiales, de aceptación internacional en el caso de los productores de exportación.

g) *Precios mínimos.* No cabe aquí discutir la conveniencia de la intervención del estado en la regulación del mercado de los productos agrícolas. Dicha regulación principia usualmente por el establecimiento de una demanda ilimitada a un precio mínimo.

La garantía de precios mínimos es uno de los más sólidos apoyos que puede recibir una institución de crédito agrícola, porque pone un límite a la depreciación de las cosechas, que son la garantía principal. Dichos precios mínimos son, además, un instrumento de control de la producción, y así evitan escaseces y fracasos por un creciente monto de productos almacenados.

Debido a que se trata de un servicio público y a los riesgos que implica una política de regulación del mercado, esta función debe corresponder al gobierno. La estabilidad agrícola que habrá de brindar, compensará con creces las aportaciones que el gobierno haga para su mantenimiento. No parece conveniente que tal función se encomiende a una institución de crédito, sino a un organismo especial.

Es importante señalar la conveniencia de hacer un estudio previo de las características de cada país y de

[1] Véase Tema I, parte C.

cada tipo de producción, para establecer el sistema más recomendable de fijación de precios mínimos.[1] En este sistema un banco agrícola puede ser un buen coadyuvante en la política del gobierno de sostenimiento de precios, mediante pignoraciones.

Es siempre conveniente que los precios mínimos se anuncien con anticipación al período de siembra, con el propósito de estimular un aumento o provocar una reducción de determinadas cosechas.

h) *Almacenes de depósito.* Son instituciones auxiliares del crédito que a veces funcionan como dependencias o filiales de un banco agrícola, de una corporación de fomento o de una cooperativa. Se encargan de recibir productos en depósito, emitiendo, sobre los mismos, papeles negociables llamados certificados de depósito y bonos, boletines o vales de prenda.

Cuando una institución de crédito agrícola presta directamente los servicios de almacenista o los coordina con alguna empresa filial o amiga de tal clase, está en capacidad de defender mejor los intereses de los usuarios, pues los créditos de avío, a su vencimiento, pueden convertirse en pignoraticios, que son más fácilmente negociables.

Una vez recogida la cosecha, la mayoría de los agricultores se ven precisados a venderla rápidamente, por lo general a precios bajos, bien porque necesitan con premura dinero para cubrir sus deudas o necesidades, bien por el temor de un deterioro de los productos al no disponer de recintos adecuados para su almacenamiento y conservación.

Esta contingencia se evita mediante el establecimiento de elevadores de granos, almacenes de depósito y frigoríficos, los cuales, al extender certificados de depósito y bonos de prenda a los agricultores o comerciantes que lleven a ellos sus productos, facilitan su negociación y la obtención de préstamos en instituciones de crédito. Los bancos agrícolas deben estar facultados para extender a los agricultores crédito pignoraticio sobre productos agrícolas almacenados, lo cual es con frecuencia un complemento necesario del crédito de avío.

Si existe un sistema de almacenes de depósito, y una institución de crédito que descuente los bonos de prenda, los agricultores estarán resguardados contra los especuladores, pudiendo esperar mejores precios. Una institución de crédito agrícola, al extender préstamos pignoraticios sobre productos almacenados, estará contribuyendo a la regulación de los precios rurales.

Las operaciones que puede desarrollar un almacén general de depósito son las siguientes:

1ª Recepción de productos en depósito.

2ª Limpieza, desinfección, repesa, clasificación, reempaque, marca y contramarca de los mismos.

3ª Pago de derechos de aduana, fletes y demás gastos correspondientes a artículos importados que el agricultor no va a utilizar inmediatamente, tales como sacos, envases, fertilizantes, semillas, insecticidas, etc.

4ª Aseguro contra incendios, terremoto, ciclón, robo, etcétera, de los productos depositados.

5ª Arrendamiento de espacios en sus propios recintos para transformar productos.

Los servicios de un almacén de depósito pueden prestarse aún fuera de su propio recinto, habilitando para tal efecto edificios de los propios usuarios, quienes necesitan, entonces, aislarlos convenientemente o entregar su cuidado al banco o a la empresa almacenista. Los productos que entran en uno de estos almacenes de depósito habilitados pueden también servir para la emisión de certificados de depósito y bonos de prenda.

Respecto a las discusiones que suelen suscitarse sobre la función y reglamentación de los almacenes generales de depósito, conviene establecer los siguientes principios:

a) El almacén es un auxiliar del proceso comercial, y rendirá una función útil al ser usado por quien tome a su cargo dicho proceso. Debe pues quedar abierto, en igualdad de requisitos, al agricultor, a las cooperativas de productores, a los comerciantes y a las cooperativas de consumidores.

b) El almacenamiento no suprime, sino suaviza, la fluctuación estacional de los precios.

c) No es cierto que los almacenes sirvan para llevar a cabo especulaciones. El producto almacenado pesa sobre la oferta y sólo permite distribuirla con mayor amplitud en el tiempo, lo que es beneficioso.

d) Cuando existe un buen servicio de almacenes, a la disposición de agricultores y comerciantes, la fluctuación estacional de los precios queda de tal manera suavizada que desaparece la inconveniencia de que el agricultor venda inmediatamente. Esto se consigue todavía con mayor efectividad cuando hay un organismo de gobierno regulador del mercado a base de operaciones marginales.

e) Como resultado de lo anterior, la necesidad de préstamos pignoraticios para los agricultores desaparece a medida que el mercado de un producto está mejor organizado. Disminuye también con el mismo factor, la conveniencia de la venta cooperativa, aun cuando puede no desaparecer del todo. Mercado bien organizado no quiere decir por fuerza eliminación de intermediarios, En un mercado bien organizado no es factible la eliminación de intermediarios, sino sólo su substitución. Las

---

1 En los Estados Unidos, la Corporación de Crédito sobre Mercancías (Commodity Credit Corporation) es la agencia que tiene a su cargo el sostenimiento de los precios agrícolas, y opera por medio de préstamos cuyo principal objetivo es mantener los precios de los productos agrícolas a un nivel remunerativo. El agricultor recibe un préstamo pignoraticio por el 100% del precio mínimo de sus productos. Si antes del vencimiento los precios del mercado son superiores, tiene derecho de vender y saldar el préstamo. Si, por el contrario, los precios en el mercado son inferiores a los ofrecidos por la Corporación, entonces entrega los productos y de este modo queda saldado el préstamo. Los precios mínimos se ofrecen antes de la siembra en términos de paridad.

Los precios de paridad no tienen relación directa con el costo de producción, ni con el nivel de vida, ni con los precios del mercado; tampoco tienden a una estabilización de los precios nominales, sino a una estabilización del poder adquisitivo de los productos agrícolas; se trata de que con la venta de cierta cantidad de determinado producto, se pueda comprar igual cantidad de artículos no agrícolas que en el período base.

La Ley de Ajustes Agrícolas de 1933 definió los precios de paridad como "aquellos que dan a los productos agrícolas un poder adquisitivo respecto a los artículos que el agricultor compra, equivalente al del período base. Dicho período será para todos los artículos, excepto el tabaco, el de los cinco años anteriores a la guerra: agosto de 1909 a julio de 1914. En el caso del tabaco, el período base será el de la postguerra: agosto de 1919 a julio de 1929".

A partir de la fecha de la primera Ley de Ajustes Agrícolas, a la fórmula anterior se le han hecho multitud de enmiendas, pero no ha variado en lo esencial el concepto de precios de paridad.

Costa Rica ha creado el Consejo Nacional de Producción, que entre otras funciones tiene la de garantizar precios mínimos al arroz, frijoles y maíz.

ventajas de esta substitución pueden ser mínimos o nulas.

f) Al establecer almacenes de depósito en las comarcas rurales debe cuidarse de que no vayan a quedar fuera de un mecanismo comercial ya bien establecido, que rehusa o no requiere este servicio.

g) La mejor función de los almacenes de depósito de gobierno consiste en el apoyo de un programa de sostenimiento de precios mínimos, con la consecuente creación de un almacenamiento regulador. Sin embargo, dicho programa puede perfectamente usar los servicios de almacenes privados, de existir éstos, y hacer todas sus transacciones a base de certificados de depósito y bonos de prenda expedidos por esos almacenes. No se justifica, pues, el establecimiento de almacenes de depósito estatales sino en substitución de los privados, mientras éstos no existan. Pero la tendencia ha de ser dejar este servicio en manos privadas, y no tiene objeto mantenerlo como oficial.

h) Como los almacenes generales de depósito son instituciones auxiliares del crédito, deben quedar bajo la inspección y sujetos a las reglas dictadas por las autoridades bancarias.

i) *Estadísticas.* Las estadísticas son el mejor y más eficaz auxiliar de toda actividad económica. Los censos y estadísticas agrícolas nos dan a conocer, entre otras cosas, el grado de concentración de la propiedad de la tierra en las distintas zonas del país; número de agricultores que corresponden a los diferentes tipos de tenencia y área de que disponen; utilización de las tierras de la nación y conocimiento de la cantidad y situación de las baldías; superficie dedicada a los diferentes cultivos y rendimientos y producción obtenidos en cada zona; existencia de ganado y maquinaria agrícola; etc. Esta información es fundamental para delinear una política económico-agrícola y la que ha de seguir una institución de crédito agrícola.

Las estadísticas que requiere toda institución de crédito pueden dividirse en dos grupos: las externas y las internas. Las primeras son las que se toman de otras fuentes. Entre ellas se han enumerado ya las de mayor interés general, pero pueden agregarse las siguientes: precios recibidos y pagados por el agricultor; pronósticos de cosechas; importación y exportación de productos agrícolas; cotizaciones de los principales productos agropecuarios en los distintos mercados de interés para la producción nacional.

Las estadísticas internas, o sean aquellas de que la institución es fuente, pueden clasificarse en dos grupos: las del crédito y las de los resultados del crédito. Las primeras se refieren a las operaciones hechas por la institución y las segundas al efecto sobre las explotaciones agrícolas atendidas.

Las estadísticas del crédito clasifican de diversas maneras los préstamos, la cartera y las recuperaciones.

Las estadísticas de los resultados del crédito emplean los informes de los inspectores, tanto los de avalúo inicial como los siguientes. La dificultad de que estos informes no son periódicos se resuelve por medio de arbitrios estadísticos análogos a los de muestreo. Se refieren estas estadísticas principalmente a los cambios de inventario y a la marcha de la producción de los usuarios.

j) Política económica y fiscal del estado. La política económica, fiscal y monetaria del estado, de acuerdo con su dirección, puede resultar un factor positivo o negativo para el desarrollo del crédito agrícola. Por ejemplo, un régimen de impuestos que grave excesiva y arbitrariamente determinado renglón de la producción, hará que los productores se abstengan o limiten dicha producción.

En términos generales puede afirmarse que la política económica y fiscal que atienda al aumento de la producción agrícola o ganadera, influye favorablemente en el desarrollo del crédito agrícola.

A veces los gobiernos, con el propósito de proteger al consumidor, fijan a los productos agrícolas precios máximos que anulan el estímulo para su producción. Es importante que los gobiernos oigan a las instituciones de crédito rural antes de adoptar medidas que afecten a la producción agrícola.

3. Factores agronómicos

Estaciones experimentales. Las investigaciones científicas que llevan a cabo las estaciones experimentales agronómicas, son esenciales para facilitar a los agricultores y a las naciones los medios de perfeccionar la producción, obteniendo mejor calidad, mayores rendimientos y más bajos costos.

Los programas de investigación agrícola deben confeccionarse por los técnicos de los centros de investigación, previa consulta con las organizaciones de productores y las instituciones que intervienen en la promoción del progreso rural, tales como los bancos de crédito agrícola. Dichos programas atenderán preferentemente a determinar cuáles son los principales problemas técnicos que afectan la agricultura del país; a clasificarlos de acuerdo con su importancia, complejidad y urgencia; y a determinar la prelación con que deben atenderse y el método más recomendable a seguir en la investigación.

Las conclusiones deben trasmitirse a los agricultores por medio de los servicios de divulgación agrícola del gobierno.

4. Factores sociales

a) *Servicios médicos y de hospitalización.* Toda institución de crédito agrícola debería ayudar a que sus clientes y los familiares a su cargo, dispongan de servicios médicos, ya proporcionados por dispensarios del gobierno, ya en la forma de seguro de salud o mutualidad o cooperativa de este servicio.

En muchas ocasiones el origen de situaciones económicas difíciles es la enfermedad que afecta al agricultor o a algún miembro de la familia.

El mejor seguro contra los riesgos del préstamo, por contingencias de carácter económico derivadas de enfermedades o accidentes, es la participación del agricultor en un programa de servicios médicos.

Lo ideal sería que los servicios de seguridad social se extendieran a las zonas rurales. En los países que no cuenten con ese servicio o donde el mismo sea deficiente, debería propiciarse la creación de seguros privados, de preferencia de carácter mutualista o cooperativo. Los

gobiernos y las instituciones de crédito agrícola deberían ayudar a la organización de estos servicios.

b) *Educación.* El grado de cultura de los agricultores de un país influye en gran medida en el desarrollo del crédito agrícola. Poco útil será una política que tienda a mejorar al agricultor, por perfecta que parezca, si no va acompañada de un esfuerzo educativo en favor de la clase campesina. El mejor cauce de este esfuerzo son las planes de educación fundamental.

La población rural de la mayor parte de los países del área del Seminario está integrada por una alta proporción de analfabetos. Esto hace necesario que se dote al campo de un cuerpo de maestros especialmente preparados y de experiencia, que sientan una genuina simpatía por la vida rural y tengan una amplia comprensión de sus problemas. Un núcleo así, dispuesto a establecerse definitivamente en el campo y a participar de sus luchas, dedicado a la educación rural como a un apostolado, que sienta verdadera devoción por los problemas rurales, será la más valiosa aportación al buen éxito de cualquier política agrícola o reforma agraria que tienda a mejorar a los productores rurales.

Los principales aspectos que deben ser atendidos en un programa educativo para la población rural, pueden sintetizarse así:

1) Crear una actitud mental cooperativa, corrigiendo el sentimiento individualista que predomina muy marcadamente en la población rural, haciendo comprender los beneficios de la organización de empresas cooperativas.

2) Construir viviendas higiénicas y confortables aprovechando los recursos disponibles en el campo.

3) Divulgar los conocimientos y las prácticas modernas de nutrición, higiene y puericultura.

4) Difundir, en colaboración con los servicios de divulgación agrícola oficiales, los métodos modernos de producción agrícola y ganadera, administración de fincas y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

5) Promover los medios de recreación sana.

La creación o mejoramiento de las escuelas de agricultura debe recibir la mayor atención de los gobiernos, ya que de las mismas se obtendrá el personal técnico indispensable para las funciones de investigación agronómica, divulgación agrícola y otorgamiento y vigilancia de los préstamos agrícolas.

Igualmente debe cuidarse de mantener escuelas prácticas de agricultura y centros de capacitación para jóvenes campesinos.

c) *Divulgación agrícola.* La agricultura ha dejado ya de ser un conjunto de prácticas rutinarias para tornarse en una actividad compleja y dinámica; del agricultor moderno se exigen conocimientos agronómicos, experiencia práctica y bases económicas para conducir eficientemente su empresa.

El agricultor realiza esfuerzos denodados para resolver sus problemas, pero se siente impotente cuando trata de introducir mejoramientos técnicos, o de afrontar cuestiones que escapan de su radio de acción por afectar a toda la colectividad.

Se hace así necesaria la acción del estado por medio de un régimen agrícola adecuado, y mediante la organización de servicios especializados que orienten y protejan la actividad del hombre del campo.

El servicio de divilugación agrícola es el medio más efectivo para llegar al agricultor con las debidas enseñanzas prácticas, obtenidas mediante la investigación en las estaciones experimentales.

Un personal técnico especializado tiene la misión de asesorar y orientar la labor del agricultor y de su compañera de hogar, buscando soluciones a los problemas sociales y económicos del ambiente de cada grupo humano. El servicio de divulgación agrícola tiene además la función de facilitar al agricultor semillas seleccionadas, plantas, animales, implementos, herramientas, etc.; ayudarlo a planear las labores de las fincas conforme a las condiciones de ambiente, y a vender sus cosechas; realizar estudios de los suelos y aconsejar métodos para prevenir la pérdida de fertilidad; mostrar la utilización eficiente de los implementos agrícolas; orientar en la lucha contra las plagas y enfermedades, y en fin toda clase de facilidades tendientes al mejoramiento de las condiciones agrícolas y domésticas.

Es particularmente aconsejable la coordinación de las labores de crédito con las de divulgación agrícola. Dicha coordinación logra mayor eficacia para unas y otras. El consejo técnico, sin los medios materiales adecuados para llevarlo a cabo, es poco útil; y el crédito sin ir acompañado de buena orientación técnica puede ser hasta perjudicial. La coordinación de ambos servicios, además, libera a las instituciones de crédito, de costos y actividades que no son realmente de su incumbencia, lo cual es de particular importancia para los bancos privados, que no podrían permitirse esos costos o tendrían que establecer servicios muy reducidos de divulgación conexos con el crédito.

5. Factores legales

a) *Registros.* Los registros de la propiedad inmueble en algunos países del área del Seminario constituyen serios tropiezos para que el crédito agrícola tenga la seguridad y la celeridad que necesita la agricultura. Esto se debe a que el régimen legal de la propiedad está basado en sistemas que hoy día resultan anticuados. Este problema se trata detalladamente en el Tema X.

En donde rijan los viejos sistemas de registro, es fundamental reducir a un mínimo los costos de otorgamientos, certificaciones, inscripciones, etc., para hacer menos penoso al agricultor el recurrir a las instituciones de crédito.

Es recomendable, para facilitar las operaciones de crédito agrícola, que los gobiernos estudien la conveniencia de establecer un organismo especial para el registro de los bienes que sirven de garantía a préstamos agrícolas. Los registros actuales fueron creados para atender las necesidades del comercio y de la industria y no satisfacen cabalmente, en la mayoría de los casos, las necesidades específicas de la producción agrícola.

b) *Sistemas notariales.* Los contratos de crédito agrícola, según sea su índole, están sujetos a ciertas solemnidades, tales como la de ser otorgados ante los notarios o cartularios públicos. Generalmente los contratos de préstamos con hipoteca se vacían a mano en protocolos de notarios quienes expiden testimonios y copias, cobrando honorarios convencionales o sujetos a aranceles. Los contratos de avío algunas veces necesitan la auten-

ticación de notarios. Todo esto significa gastos que encarecen y complican la concesión de los préstamos. Indudablemente a la contratación del crédito agrícola se aplican por tradición, más que por otro motivo, formalidades propias de contratos de efectos trascendentales como por ejemplo los testamentos. La contratación de crédito agrícola debería ser aligerada para hacerla menos onerosa. Algunos países ya han dado pasos en ese sentido.[1]

En donde existe por disposición de la ley la comunidad de bienes entre marido y mujer por virtud de la sociedad conyugal, los contratos requieren la firma de ambos cónyuges. Esto significa dilaciones y complicaciones que convendría fueran resueltas, acaso consignando en las leyes respectivas que en tratándose de contratos de crédito agrícola con instituciones bancarias oficiales, el marido tiene *de facto* un mandato para contratar obligando a su esposa.

c) *Sistemas procesales.* El crédito agrícola que ministran los organismos bancarios debe ser lo más favorable a los usuarios; pero asimismo debieran otorgarse a dichas instituciones las mayores facilidades para hacer efectivas las obligaciones en caso de incumplimiento. En algunos países hasta hace poco no operaba fácilmente el crédito hipotecario, porque en caso de mora el procedimiento para llevar la propiedad a remate permitía recursos dilatorios al deudor, que hacían posible demorar la sentencia definitiva hasta 5 años. Es recomendable que un juicio en favor de una institución de crédito agrícola sea sumario, no tanto para hacer uso de esa facilidad como para que el deudor sepa que, en caso de incumplimiento de las obligaciones, la ley es severa, y entonces será más cuidadoso y diligente.

El juicio debería ser tan expedito como para iniciarse con un embargo que privara en el acto al deudor de la administración de los bienes, evitando así posibles sustracciones, y para abreviar los términos de prueba e impedir la oposición de excepciones, salvo la de pago o error en la liquidación del saldo deudor.[2]

---

1 En el Salvador los contratos de préstamo con prenda agrícola ganadera e industrial pueden ser autenticados por los Alcaldes Municipales.

En la República Dominicana los mismos contratos se formalizan en libros talonarios ante el Juez de Paz del domicilio del deudor o el que convengan las partes.

En Cuba los contratos de pequeño crédito rural del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, se formalizan en libros talonarios ante los oficios del Jefe de la Oficina de Comunicaciones (Correos y Telégrafos) del domicilio de la dependencia bancaria.

En Costa Rica los contratos hipotecarios de las Juntas de Crédito Rural pueden firmarse ante el Alcalde Municipal del domicilio de la Junta.

En Honduras los contratos de crédito garantizados con prenda agrícola, cuyo valor no exceda de 1,000 dólares, están exentos del uso de papel sellado y timbres, debiendo autenticarse la firma de los otorgantes por un notario o juez cartulario.

En todos los casos relacionados, las copias de los contratos expedidas por los funcionarios autorizantes tienen el valor de documentos auténticos o fehacientes.

2 Véase Tema VI, párrafo relativo a sanciones.

Tema X

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

1. Generalidades

Los problemas de la tenencia de la tierra tienen una especial importancia para el desarrollo del crédito agrícola, al extremo de que la banca privada se abstiene de dar facilidades crediticias a muchos pequeños agricultores, debido a que las formas prevalecientes de tenencia impiden la contratación o pueden dar lugar a litigios. El estado se ha visto obligado a intervenir, creando organismos bancarios que ministran préstamos con frecuencia expuestos, por la misma razón, a muchas contingencias. Esta ha sido una causa de que los organismos oficiales no hayan podido a veces ganar suficiente confianza en el público para atraer el ahorro privado, y así se han logrado alivios en el problema del crédito agrícola, pero no soluciones definitivas. La experiencia indica que es menester superar los impedimentos que representan las formas defectuosas de tenencia, para que los bancos privados faciliten más ayuda a la agricultura, y para que la banca estatal actúe con mayor firmeza.

La tenencia de la tierra abarca cuestiones de diversa índole, que pueden agruparse así:

a) Sistemas de propiedad territorial
b) Regímenes legales de la propiedad
c) Formas de tenencia

En el desarrollo de este Tema no se tratará de la reforma de los sistemas de propiedad; apenas se hará a ello la necesaria referencia para metodizar la exposición. De otra manera se entraría en terrenos complejos, ajenos a la índole de este Seminario. Está por celebrarse en Brasil, en 1953, bajo los auspicios de la FAO, un Seminario Latinoamericano en el cual se tratará de las estructuras agrarias, comprendiendo todos los aspectos de la tenencia de la tierra.

En los países del área del Seminario se pueden señalar dos grandes sistemas de propiedad territorial:

a) *Propiedad privada restringida.* Se basa en cualquiera de estas dos concepciones jurídicas:

1ª El dominio eminente del estado sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio, y su derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

2ª La consideración de la propiedad privada de la tierra como función social; el estado fija los requisitos que han de cumplirse para satisfacer dicha función.

En ambos casos la tierra queda sujeta a expropiación mediante indemnización, de acuerdo con una política de redistribución o de uso adecuado. Las limitaciones al derecho de propiedad que caracterizan al sistema de propiedad privada restringida se suelen referir principalmente a la extensión, y secundariamente al uso: explotación u ociosidad, explotación directa o indirecta. Una modalidad de la propiedad privada restringida consiste en la concesión obligada del usufructo, a título oneroso, temporal o permanente, sin pérdida de la nuda propiedad. Otra forma de propiedad rural restringida es aquella que establece su perpetuidad, en favor de corporaciones o individuos, sin posibilidades de enajenar o gravar.

b) *Propiedad privada absoluta.* Se caracteriza por la libertad de tenencia y disposición, con la única excepción de cuando se colide con el estado en la ejecución de obras de servicio público, pues en este caso cabe también la expropiación con indemnización.

Dentro de este sistema, sin embargo, se manifiestan dos tendencias divergentes, a veces en conflicto. Una consiste en que los individuos son libres para adquirir toda la tierra que les permitan su habilidad y recursos, y pueden disponer de ella con absoluta libertad, poseyendo minifundios cuya explotación sea antieconómica, o reuniendo parcelas hasta formar grandes pertenencias. La otra tendencia reconoce la conveniencia de una mejor distribución de la tierra y de la formación de fincas de una magnitud adecuada, por ejemplo, la familiar; pero sin que dicho reconocimiento implique restricciones al derecho de propiedad. Entonces, se facilita la entrega a favor de campesinos de modesta posición económica, a título gratuito u oneroso, de tierras pertenecientes al estado o que éste compre al contado a los terratenientes; o se decretan leyes de extinción y distribución de terrenos pertenecientes desde la época colonial a ejidos y comunidades.

En esta segunda tendencia se va afirmando el concepto de que la propiedad tiene una función social, y se puede desembocar en algún sistema de propiedad restringida.

El resultado general de la plena libertad de poseer tierras ha sido que, paralelamente a un gran número de agricultores que tienen terrenos insuficientes o no los tienen del todo, la tierra se concentra en manos de una minoría, en forma tal que buena parte queda sin explotar. Esto ha dado origen a dificultades de índole política, económica y social, y es lo que comúnmente se conoce con el nombre de problema agrario.

Los sistemas de propiedad restringida son con frecuencia resultado de reformas agrarias.

2. Régimen legal de la propiedad

El objeto de un buen régimen legal de la propiedad raíz rústica es consolidar el valor de la tierra, garantizar el dominio, y frecuentemente, siguiendo los cánones clásicos, se trata de darle movilidad comercial y ensanchar las posibilidades de crédito. Se pretende, en este último caso, hacer de los inmuebles objetos fácilmente negociables. La expansión de la riqueza inmueble constituída por bienes de cambio y del crédito apoyado en ella, están

subordinadas a la seguridad y facilidad que tengan las transacciones territoriales. Para que el propietario pueda encontrar adquirentes o prestamistas, es menester que éstos tengan la certidumbre de que hacen una colocación sana de sus ahorros al comprar una propiedad o al prestar con garantía hipotecaria.

El crédito inmobiliario y en buena parte el mobiliario, y la consolidación de los derechos sobre la tierra, son cuestiones interrelacionadas. Por lo general la propiedad no puede prosperar sino a condición de que sus poseedores logren obtener los recursos necesarios. Recíprocamente, el crédito agrícola no podría desenvolverse adecuadamente si no encuentra como punto de apoyo la garantía de que el usuario tiene un derecho incontrovertible sobre la tierra (propiedad, arrendamiento, censo, usufructo). Para que los propietarios, arrendatarios, subarrendatarios, censatarios, aparceros o usufructuarios tengan un título justificativo de sus derechos que facilite las operaciones de enajenación o constitución de hipoteca o prenda agrícola, es menester que la ley permita la verificación de tales derechos. Los bancos dedicados a prestar y las personas interesadas en comprar, no contarían con seguridades sino teniendo manera de reconocer, por un signo cierto, al verdadero poseedor del derecho.

El mecanismo para ese reconocimiento estriba en la publicidad de las transferencias del dominio y demás derechos. En las primeras edades del derecho, la publicidad consistía en solemnidades requeridas para la validez de las transacciones; dependía también, hasta cierto punto, de la obligación generalmente impuesta al adquirente de consolidar su título por una posesión prolongada por cierto tiempo, a vista y paciencia de todo el mundo. El sistema que ha prevalecido es el de registrar en una oficina pública, denominada registro o conservaduría de bienes raíces, las transferencias del dominio y las cargas y gravámenes reales que afecten a la propiedad. Los registros realizan también la protección a terceros contra evicciones, por medio de la publicidad de los actos y hechos referentes a la condicción jurídica de la propiedad.

Los procedimientos de registro varían de un país a otro. Algunas legislaciones tienen formas más adelantadas; pero la mayoría de los países se sienten actualmente impulsados a introducir reformas. No basta la buena organización y el mecanismo más o menos ingenioso de los registros: las reformas envuelven una fase doctrinal. Las mejoras a las formas y sistemas de publicidad, con ser muy importantes, tienen un carácter secundario. Lo que importa más es definir las implicaciones jurídicas del régimen de publicidad, y precisar la fuerza y eficacia de dicha publicidad en cuanto a la propiedad inmueble y a los derechos reales.

En algunos países del área, considerables porciones territoriales son sitios comuneros o predios indivisos pertenecientes a personas cuyos derechos están representados por "acciones", "pesos de título" u otras unidades que guardan relación con el valor o con derechos proporcionales y no con la superficie. Otras veces la propiedad es individual, pero el título no existe o es jurídicamente defectuoso. No pueden constituirse hipotecas u otros gravámenes sobre estas propiedades a menos de esclarecer previamente el dominio, lo cual implica estudios legales laboriosos para los abogados de las instituciones de crédito agrícola, y diligencias procesales engorrosas y caras para los solicitantes.

Algunos países han promulgado leyes especiales para la división de las tierras comunales, extinción de ejidos, etc., todo con la idea de precisar derechos y dar a la tierra movilidad comercial. Se ha llegado a soluciones avanzadas, como la adopción del sistema Torrens, el cual da a los terratenientes un título inacatable e imprescriptible, que elimina toda incertidumbre para quien adquiere un inmueble. Consiste en un certificado, que es como un título al portador en cuanto se basta a sí mismo. Este certificado lleva al dorso la indicación de los gravámenes vigentes, y de todos los constituídos antes con sus respectivas cancelaciones. Donde rige este sistema, el estudio de la condición jurídica de los inmuebles por parte del instituto de crédito agrícola queda casi abolido; no es necesario obtener certificaciones sobre gravámenes ni efectuar anotaciones preventivas. El certificado lleva anexo un plano que tiene valor fehaciente, sobre el cual pueden trabajar confiadamente los peritos valuadores e inspectores.

La base de cualquier mejora de importancia en el régimen legal de la propiedad es el levantamiento de un buen catastro. Esto es costoso y lento, pero puede irse logrando por regiones completas, o según los terratenientes, en atención a sus ventajas, vayan solicitando el levantamiento. Un mosaico catastral completo servirá, además, como base para estudios sobre la propiedad, tenencia y uso de la tierra, y para el levantamiento de estadísticas.

3. Formas de tenencia

Por tenecia de la tierra se entiende la relación jurídica entre el agricultor y la tierra que cultiva. Si el agricultor es el propietario de la tierra que explota, ésta es una forma de tenencia; pero como la propiedad puede puede tener diversas modalidades, cada una es en realidad un tipo distinto de tenencia. Las formas de distribución y aprovechamiento de la tierra están muy relacionadas con la tenencia.

Además de las dimensiones de las fincas, influyen sobre el crédito agrícola las diversas formas que asume la tenencia. Conviene describir someramente las principales:

a) *Propiedad individual plena.* Es la que tiene una persona con título debidamente inscrito sobre la tierra a cuya explotación se dedica, y con amplia libertad de disposición de esa tierra. Para el crédito es la forma más deseable, por su seguridad y estabilidad; permite la constitución de amplias garantías, incluyendo la hipoteca; solamente se dificulta la ayuda crediticia cuando la propiedad es muy pequeña y no alcanza a dar capacidad de pago al agricultor.

b) *El bien, asilo o patrimonio de familia (homestead).* Es la propiedad constituída sobre parcelas pequeñas y revestida de las seguridades de ser inembargable, imprescriptible e inalienable, con ánimo de que el agricultor débil no sea despojado. Puede existir combinada con la propiedad comunal (párrafo siguiente) o en forma independiente. Este tipo de tenencia ofrece limitaciones desde el punto de vista del crédito agrícola, pues el bien de familia no puede afectarse con hipoteca, y en-

tonces solamente se le pueden hacer préstamos con garantía prendaria. Si se considera que este tipo de tenencia significa una vinculación demasiado rígida entre tierra y cultivador, puede hacerse enajenable y gravable el usufructo, mediante determinados requisitos con los cuales se conserve su esencia.

c) *Propiedad comunal.* Existe generalmente como resultado de influencias históricas. La propiedad no está asignada a un individuo sino a cierto conjunto, a veces en forma perpetua e inalienable. Los propietarios no están definidos como personas naturales, sino como una colectividad o corporación, a cuyos miembros corresponde el usufructo. Generalmente tiene impedimentos para la hipoteca. Cuando en esta propiedad el usufructo es también comunal —dícese cooperativo o colectivo—, se tiene una sola empresa de una sociedad, con la responsabilidad solidaria consiguiente; pero entonces desaparece toda posibilidad de enajenar o gravar el usufructo, según se anotaba en el párrafo anterior. Queda como garantía solamente la prenda que, a manera de compensación, es en este caso de usufructo comunal más firme y fácil de controlar. Cuando el usufructo es individual, no existen de por sí los nexos de solidaridad, pero pueden constituirse mediante la asociación para el crédito y otros fines, aprovechando y extendiendo la vinculación original de la propiedad en común. En este caso aparece la indicada posibilidad de gravar el usufructo y las mejoras. Los ejidos mexicanos son propiedad comunal perpetua de un núcleo de población; a veces el usufructo es también comunal, pero generalmente es individual; en este caso los individuos tienen asegurado el usufructo de sus parcelas mediante títulos que las convierten en patrimonios de familia como los del párrafo anterior.

d) *Enfiteusis.* Consiste en tener una cosa inmueble a perpetuidad o por un tiempo muy largo, generalmente prorrogable, con facultad de explotarla obligándose a reconocer al propietario una suma periódica llamada censo. Este caso se parece al arrendamiento, pero se diferencia de él en la perpetuidad expresa, o consentida por medio de prórrogas. Algunos municipios de los países del área tienen extensiones de tierras urbanas o rurales que dan a censo enfitéutico a los agricultores, mediante el pago de cánones muy módicos (Cuba y República Dominicana). Algunos grandes terratenientes adoptan la modalidad del censo para obtener beneficios de tierras que no trabajan directamente ni por medio de administradores. Los censos pueden redimirse mediante el pago de una suma determinada, adquiriendo así el censatario la propiedad plena sobre las tierras (Cuba). La tierra puede hipotecarse si hay anuencia del propietario.

e) *Usufructo vitalicio agrario.* Es una forma de tenencia utilizada por reformas agrarias para facilitar tierra en condiciones favorables a agricultores débiles. El estado es el propietario de la tierra, sea por dominio original o por expropiación, y concede el usufructo a los agricultores en diversas condiciones y modos (Guatemala). Este tipo de tenencia se asemeja mucho al censo enfitéutico, pero la propiedad está nacionalizada y no puede gravarse con hipoteca.

f) *Usufructo civil.* Es una forma de tenencia en la cual la nuda propiedad pertenece a una persona, y la propiedad útil, o sea la disposición de los frutos, pertenece a otra. Los bancos no aceptan en garantía hipotecaria las fincas en esta condición, a menos que contraigan la obligación conjuntamente el nudo propietario y el usufructuario.

g) *Comodato.* Es una forma de tenencia por virtud de la cual una persona obtiene de otra la tierra gratuitamente, para servirse de ella por cierto tiempo y para cierto fin. Es generalmente una forma de liberalidad en favor de instituciones que prestan servicios a la sociedad. Si la institución tuviera el carácter de empresario agrícola podría gravar los productos obtenidos. Podría inclusive constituir hipoteca en el entendido de que, en caso de una ejecución, el acreedor solamente disfrutaría de la propiedad dentro del plazo establecido en el contrato de comodato.

h) *Propiedad pro indiviso.* Es una forma de tenencia en la cual varias personas tienen la propiedad plena sobre una finca, sin separación de porciones. Los propietarios están definidos como personas naturales. Para conceder en estos casos crédito hipotecario o prendario, los bancos pueden exigir la partición de la finca, o hacer que todos los propietarios firmen solidariamente el contrato. A veces esta forma, con el nombre de condueñazgos o rancherías, tiene la característica de que no están bien definidos los propietarios. Entonces se asimila, en mayor o menor grado, a la propiedad comunal. Se han presentado casos de reversión de la propiedad individual a la comunal, mediante el mecanismo aludido.

i) *Tenencia en precario.* Es la posesisión de una finca teniendo títulos defectuosos o no teniendo ninguno. Entonces se dice estar en precario y expuesto el desahucio si se presenta una persona probando propiedad con mejor derecho. Aparte de la imposibilidad en la constitución de garantía hipotecaria o prendaria, esta situación da lugar a grave incertidumbre en la estabilidad del agricultor y a los consiguientes riesgos para el crédito agrícola.

j) *Venta con pacto de retroventa.* Es una forma de propiedad que contiene un pacto accesorio al contrato de venta, por el cual el vendedor se reserva la facultad de recobrar la finca vendida, devolviendo el precio. En los préstamos de tipo usurario estos contratos han sido una fórmula muy socorrida, que va a desembocar al despojo. Algunas legislaciones prohiben esta clase de contratación. La prohibición no ha evitado por completo estas manifestaciones de la usura, pues frente a situaciones apremiantes algunos productores consiguen el dinero a condición de traspasar pura y simplemente la propiedad, recibiendo una promesa verbal de efectuar la retroventa a la devolución del precio más los réditos.

k) *Arrendamiento.* Es un contrato por el cual una persona cede a otra el uso de una finca mediante el pago periódico de una cantidad de dinero convenida. El lapso es fijo o puede concluir a voluntad de alguna de las partes. Los contratos de arrendamiento de fincas necesitan inscribirse en los registros de la propiedad. Es muy frecuente, en los países del área, que los arrendamientos no lleguen a formalizarse por escrito o no se inscriban en el registro. Esto significa dificultades para el otorgamiento de créditos. Generalmente se exige por los ban-

cos que el contrato de arrendamiento tenga una duración cuando menos igual al plazo del préstamo; otras veces se exige un excedente de un año o más. Lo mismo es aplicable a la aparcería.

Hay legislaciones que establecen fórmulas para fijar la renta o precio que se pague por el uso de las fincas; regularmente se establecen porcentajes sobre el valor de la tierra declarado por el locador ante determinadas oficinas públicas. Algunas leyes (Cuba) establecen que quienes ocupen tierras con arrendamientos verbales tienen derecho a obtener del locador, mediante breves diligencias, un contrato donde se formalice el arrendamiento y se establezca el pago de una renta que se fija por el valor consignado en los registros. El arrendatario, después de esto, tiene derecho de permanencia y no podrá ser desahuciado sino cuando falte al pago de la renta o por infracción de la prohibición de subarrendar o ceder. Así se transforma el arrendamiento en enfiteusis.

l) *Arrendamiento con promesa de venta.* En actividades de colonización es usual dar al comprador de lotes una tenencia que asume la modalidad del arrendamiento con un pacto accesorio de promesa de venta. Regularmente el canon de arrendamiento se transforma en cuota de amortización, cuando se obtiene el título de propiedad, años después, al completar el adquirente de la tierra el valor o al realizar determinadas inversiones, en capital o trabajo, favorables a la explotación agrícola. En estas condiciones, cuando menos al principio, la tierra no puede ser garantía de crédito; el agricultor no puede ofrecer sino los derechos limitados que tiene adquiridos. En estos casos, por otra parte, es casi siempre imperativo que el crédito agrícola auxilie al nuevo agricultor. En tanto no se consolide la propiedad, el crédito trabajará en condiciones de incertidumbre, por la inseguridad de que el mismo agricultor siga poseyendo la tierra.

m) *Subarrendamiento.* Es un contrato en virtud del cual un arrendatario cede a otro más el uso de una finca mediante el pago de una renta convenida. Los contratos de subarrendamiento deben también inscribirse en el registro de la propiedad y no hacerlo imposibilita la concesión de préstamos agrícolas.

n) *Aparcería.* Es un contrato en que el dueño de una tierra cede su uso a otra persona por cierto tiempo, con el pacto de repartirse los frutos o productos entre ambos, en una proporción convenida. A veces los costos de producción se distribuyen también en cierta forma. En los países del área los convenios de aparcería se celebran frecuentemente de palabra o, aun formalizándose, no se inscriben en el registro; entonces resulta imposible para las instituciones de crédito prestar a los aparceros. Son formas análogas a la aparcería aquellas en que se retribuye al propietario por el uso de la tierra mediante trabajo fuera de la parcela en cuestión, o dejando hechas en la misma ciertas mejoras, como desmontes o establecimiento de pastizales o plantaciones permanentes. La aparcería es con mucho frecuencia en los países del área una forma expoliadora de contrato, debido a que se fijan participaciones muy altas a favor del propietario; pero, si dichas participaciones son moderadas, se tiene la ventaja, respecto a los arrendamientos, de que el propietario comparte los riesgos de pérdida de cosecha o baja de precio.

o) *Pegujal.* Es la parcela que se concede en las haciendas a los jornaleros permanentes, para que la cultiven libremente y con sus productos complementen su salario. Constituye una forma más de tenencia de la tierra, aunque de ninguna significación para el crédito agrícola institucional.

Hay formas intermedias entre el pegujal y la aparcería.

Estas quince formas de la tenencia de la tierra se encierran en dos: la explotación *directa*, o sea por el propietario de la tierra, y la *indirecta* o sea por persona distinta, por ejemplo un arrendatario o aparcero. A ellas pueden asimilarse todas las formas de detalle descritas, pero sólo en grandes líneas y a veces de modo puramente convencional. La explotación directa es la más favorable para el crédito agrícola, y la indirecta la menos; pero dentro de cada una existe la ya indicada gama de variaciones. La dificultad mayor en la explotación indirecta se refiere a los préstamos de mediano y largo plazo; no sólo se debilita en este caso la garantía, sino que la demanda misma de estos préstamos puede no existir, pues cuando se tiene sólo el usufructo temporal falta estímulo para hacer mejoras. Este sistema indirecto es más favorable a medida que el plazo de los contratos se vuelve mayor, o cuando dichos contratos estipulan adecuada indemnización del usuario —difícil en la práctica— por las mejoras introducidas, en caso de rescisión o término.

4. Crédito agrícola y formas de tenencia

Las diversas modalidades de la propiedad y del usufructo influyen sobre las posibilidades de conceder préstamos, porque varía el mérito de las garantías, lo factible de ciertas inversiones, y la actitud psicológica del agricultor.

La hipoteca no es posible en buen número de las formas de tenencia examinadas. La prenda sobre las cosechas futuras, aunque teóricamente factible en cualquier caso, en la práctica recibe también la influencia de la forma de tenencia, y se debilita a medida que las seguridades de permanencia del agricultor en la tierra son menores. Estas formas inseguras coinciden usualmente con magnitudes demasiado pequeñas, lo que obliga a descansar casi solamente en la solvencia moral de los agricultores, la cual también se debilita con la inseguridad de la tenencia y con la pequeñez de la explotación. No quedan más recursos que una costosa vigilancia de las inversiones y del manejo de cosechas, y la organización de los usuarios para la que solidaridad robustezca esas débiles garantías individuales. Pero las posibilidades mismas de organización se minan con un sistema de tenencia defectuoso.[1] En suma, la forma de tenencia de la tierra es tan importante como para impedir el crédito agrícola en amplios sectores donde las relaciones entre terrateniente y cultivador siguen moldes anticuados, sin cuyo cambio no puede pensarse en el mejoramiento económico del agricultor.

El campo donde actúa el crédito agrícola está siem-

[1] Véase Tema VII, parte B.

pre formado por una combinación de diferentes tipos de empresas, tanto por lo que se refiere a su magnitud como en lo que hace a la tenencia. El crédito agrícola, al usarse como instrumento para el desarrollo de la agricultura, se enfrenta obligadamente con los problemas de tenencia, sobre todo si se quiere llevar al mayor número de explotaciones agrícolas. Hasta por concentrar regionalmente la acción del crédito, conforme se ha preconizado atrás, habrá que atender agricultores que presenten diversas formas de tenencia.

Por otra parte, si la banca de estado es un instrumento de desarrollo agrícola, y si las formas de tenencia son un obstáculo para ese desarrollo, el crédito ha de hacer lo posible por remover ese obstáculo, hasta donde esto se encuentre dentro de sus propias posibilidades y no desnaturalice sus funciones.

En muchos de los países del área la concentración de la propiedad territorial ha tenido por causa la falta de desarrollo económico general, si bien a su vez la indicada concentración se vuelve un impedimento del desarrollo agrícola. No habiendo actividades industriales ni mercado de valores a donde pueda acudir el ahorro, quienes podrían invertir en acciones o bonos compran tierras agrícolas, llegando a poseer grandes extensiones, no siempre con el propósito de trabajarlas, sino simplemente para mantener el valor real de sus ahorros, o para especular vendiendo después esas tierras a precios altos cuando se presente el resquicio de aprovechar la plusvalía ocasionada por la apertura de caminos, ferrocarriles, etc. Mientras tanto celebran contratos de arrendamiento o aparcería a elevados cánones. Nos encontramos frente a una estructura precapitalista de la economía. Las posibilidades de progreso son ahogadas por la desviación del ahorro hacia fines económica y socialmente negativos.

Cuando en una región la propiedad se concentra en pocas manos, el precio de la tierra aumenta. Para el especulador en tierras se va ampliando el campo de inversión en una forma que no significa para el país aumento de riqueza, sino inflación viciosa de valores. Para el genuino agricultor, sobre todo para el pequeño, se hace cada día más difícil la compra de una finca. Comprar tierrá para cultivarla llega a convertirse en una mala inversión, que no puede apoyarse con crédito, porque la tierra vale más de lo que corresponde a su producción. Los propietarios frustrados, no encontrando ocupación fuera de la agricultura se convierten en asalariados, en aparceros, en arrendatarios. Es claro que los altos precios de la tierra y su gran demanda elevan los cánones de arrendamiento y aparcería. El resultado es que muchas veces los arrendatarios y aparcerías se vuelven un medio indeseable de mantener la concentración de la propiedad de la tierra, y no un instrumento para su equitativa distribución. La distribución del ingreso nacional se desequilibra en favor de las clases pasivas y la economía nacional languidece.

En ciertas condiciones los arrendamientos y aparcerías podrían ser el primer escalón para llegar a propietario. Sin embargo, la estructura económica y social de la mayoría de los países del área tiende a mantener una clase permanente de arrendatarios, subarrendatarios y aparceros, de innata pobreza, agravada por la ignorancia y el atraso social que suele acompañar a estas condiciones. La "escalera agrícola" se vuelve una falacia. Los aparceros, sobre todo, permanecen en la condición de empresarios submarginales a quienes el crédito agrícola no puede atender. Su falta de evolución se atribuye a veces a razones étnicas.

Mientras los países que se encuentran en estas condiciones no logren un mayor grado de evolución, que geralmente significará industrialización, para sustraer los ahorros del "entierro" sus bancos agrícolas podrían dar impulso a las emisiones de valores. El tomador de estos valores obtendría un rédito sin necesidad de hacer de la tierra un medio de especulación, y contribuiría, además, a acelerar el ritmo de desarrollo de la agricultura. Esta acción puede ser todavía más amplia en el caso de los institutos de fomento, una de cuyas funciones básicas es promover el mercado de valores de renta fija y de acciones.

La concentración de la propiedad en los países del área ha tenido, pues, como una de sus causas, la falta de crédito agrícola servido por instituciones bien articuladas, que no sólo presten recursos proporcionados por el estado sino que atraigan el ahorro. Los "bancos cojos" no sólo no proporcionan un cauce adecuado al ahorro, sino que mantienen por eso mismo sus recursos y operaciones activas en un nivel muy bajo. Entonces la insuficiencia del crédito agrícola institucional permite que existan muchos prestamistas privados, quienes financian a agricultores pequeños y medianos no sólo en condiciones desfavorables, sino en muchos casos con el plan premeditado de que el deudor no cumpla, para adquirir las tierras por la vía ejecutiva y especular con ellas. He aquí al crédito como instrumento directo de una concentración indeseable de la tierra, y he aquí puesta de relieve la importancia de que los bancos agrícolas busquen arbitrios y hagan esfuerzos denodados por ampliar el campo de sus operaciones pasivas, así se encuentre difícil el empeño.

Conviene aclarar que de propósito se está observando aquí sólo el aspecto crediticio de un problema agrario, sin apuntar sus posibles soluciones, asunto que escapa de los temas a que ha de constreñirse este Seminario. Por ello no debe interpretarse que se esté indicando que con medidas de crédito agrícola baste para resolver tan complejo problema. Al contrario, de lo que se ha venido diciendo se desprenden las grandes limitaciones del crédito para afrontar airosamente, por sí solo, la situación descrita.

Sólo en forma muy limitada puede el crédito agrícola mejorar algunas formas defectuosas de la tenencia de la tierra, concediendo préstamos para la compra de tierras, ya en la totalidad de una explotación, ya más bien de superficies adicionales al minifundio a fin de constituir unidades de explotación agrícola mayores y más eficientes. En el caso de herencias convendrá prestar para evitar la excesiva partición de la propiedad. Asimismo es posible, también en forma muy limitada, practicar el fraccionamiento de grandes predios, adquiridos ya sea por compra o en pago de adeudos, a fin de vender a nuevos agricultores unidades que formen empresas agrícolas capaces de progresar. Al hacer estas operaciones se tropezará con la ya indicada dificultad de que los precios de la tierra están inflados, y las ventas tienen que ser subsidiadas. De otro modo la adquisición de tierra a crédito significaría una pesada carga para el agricultor, durante muchos años, y la rebaja de su nivel de

vida durante ese lapso. Se toma como norma, al vender tierras de esta manera, que las anualidades no sean nunca mayores que los cánones corrientes de arrendamiento. Correlativamente, con buenas condiciones de arriendo se amengua la utilidad de los préstamos a largo plazo para adquirir tierras.

En un programa de fraccionamiento de tierras es necesario, además, considerar los inconvenientes económicos que pudiera tener la partición, sobre todo la excesiva. A veces las pequeñas explotaciones agrícolas de tipo familiar son incapaces de competir con las explotaciones grandes de tipo comercial. Las últimas, gracias al uso de maquinaria y mejores métodos, llegan a reducir los costos a niveles que pueden ser la ruina de las primeras, imposibilitadas de tecnificar su producción. Frente a este fenómeno, que tiene inconvenientes desde el ángulo social, no sería inteligente trabajar en contra del desarrollo económico de la agricultura. Al salir de los males de la excesiva concentración, no debe ir a caerse en los males de la excesiva partición. La reunión de los pequeños campesinos en cooperativas no es una solución de la pequeñez misma de las explotaciones y sólo una solución parcial de algunas de las desventajas de esa pequeñez. A medida que son más pequeñas y numerosas, y menos estables, las empresas agrícolas usuarias del crédito, la selección de la clientela a base de solvencia moral se hace por fuerza menos estricta. Al mismo tiempo, se van debilitando las garantías reales. Se acentúa la necesidad de vigilancia; pero ésta resulta más costosa y difícil con la subdivisión.

En fin, la remoción de los obstáculos que un sistema defectuoso de tenencia de la tierra representa para el crédito no puede ser obra del crédito mismo sino de otras acciones, que allanen el camino al crédito. Tales acciones se conocen con el nombre genérico de reforma agraria y este es punto que, ya se dijo, no va aquí a tocarse en su integridad. Se quiere, sin embargo, señalar ciertas medidas relativamente sencillas para resolver algunos problemas de tenencia y facilitar el crédito agrícola:

a) La reglamentación de los arrendamientos y aparcerías, en tal forma que aseguren el disfrute de la tierra por largo tiempo, la renovación de los contratos respectivos y el pago de cánones equitativos.[1]

b) El establecimiento de formas fáciles y expeditas para que los ocupantes de tierras nacionales o baldías obtengan contratos de arrendamiento o títulos de propiedad.

c) La adopción de formas, también fáciles y expeditas, para el perfeccionamiento de títulos defectuosos o para la expedición de títulos de propiedad cuando no los haya y existan de hecho ocupaciones pacíficas y de buena fe por muchos años.[2]

d) La reglamentación en materia de predios ociosos, a fin de resolver, convenientemente, la situación incierta que guardan los ocupantes ilegales precaristas que sí explotan la tierra,[3] y para facilitar el acceso de cultivadores a esas tierras.

e) La reglamentación legal del usufructo en las propiedades comunales. Sería deseable que se pudieran vender y gravar el usufructo y las mejoras, no en condiciones de completa libertad, sino de acuerdo con normas especiales y bajo la vigilancia de las autoridades agrarias, a fin de evitar concentraciones viciosas o la caída del derecho de usufructo en manos parasitarias o especuladoras. De esta manera el usufructuario podría hipotecar usufructo y mejoras, como garantía de préstamos a largo plazo, a bancos estatales, bancos privados o personas naturales. En caso de falta de pago del préstamo y de remate de la garantía, tendrían que evitarse los inconvenientes señalados. Esto podría lograrse, entre otros medios, dando al estado o a la institución estatal de crédito el "derecho de tanteo", consistente en poder adquirir con preferencia, igualando la mejor oferta.[4]

f) La estructuración de un sistema de registro, fácil y barato, para las operaciones de crédito sobre la propiedad y de comercio de la misma, así como la obtención expedita de certificaciones sobre bienes raíces.

g) La adopción de fórmulas mediante las cuales el agricultor que adquiere la tierra y después recibe préstamos, contraiga obligaciones específicas, cuyo cumplimiento propicie el desarrollo agrícola y haga posible una dirección superior del desarrollo agrícola. La propiedad de la tierra debe quedar condicionada al cumplimiento de aquellas obligaciones.[5] Esto se logra, sobre todo, en los distritos nacionales de riego y otras áreas de colonización.

5. Crédito agrícola y reforma agraria

Se ha dicho que no puede confiarse al crédito la tarea de hacer una reforma agraria. Los instrumentos serán otros. Pero si el crédito no es un instrumento, sí es un apoyo ineludible de una reforma agraria. No se

---

1 La Ley Decreto Nº 247 de 1948, de Cuba, establece el derecho en favor de los aparceros y arrendatarios que carecen de contratos escritos y registrados, de obtener, mediante una diligencia muy breve, un contrato de arrendamiento que les garantice la permanencia en las tierras, pagando anualmente al propietario el 5% del valor fijado al inmueble en el año de 1948. El contrato vence sólo por falta de pago del canon o por la constitución de subarrendamientos o aparcerías.

2 En la República Dominicana rige el sistema Torrens desde 1919 y la mensura catastral de las tierras, que le sirve de base, se viene efectuando paulatinamente. Los bancos pueden tramitar en pocos días una solicitud que tenga relación con tierras saneadas catastralmente, al contrario de la solicitud que se relaciona con el viejo sistema de registro, la cual necesita de un trámite de varios meses. Para hacer factible esta reforma, fué necesario permitir que existieran simultáneamente el sistema ministerial francés para las tierras no mensuradas y el sistema Torrens para las que han llenado tal requisito. Los contratos de traspaso, retroventa, hipoteca, arrendamiento, etc., que se efectúan sobre terrenos registrados con el nuevo método, son legales siempre que se hagan con los formularios usuales, en presencia de dos testigos, ante cualquier funcionario facultado por la ley para tomar declaraciones.

3 La Ley Decreto 247 de 1952, de Cuba, establece el derecho de amparo en favor de precaristas que estén en posesión de tierras no mayores de 5 caballerías desde fecha anterior al 10 de marzo del mismo año. Los favorecidos adquieren la calidad de arrendatarios con obligación de satisfacer un canon anual que no exceda del 5% del valor en venta fijado al inmueble en el registro territorial del municipio en 1948. Esta ley decreto establece en favor de precaristas, aunque sean intrusos, un tipo de censo enfitéutico o arrendamiento perpetuo de carácter forzoso para el propietario.

4 Véase ponencia titulada *El derecho de tanteo como medio de defender a los deudores* por el Doctor Narciso Cobo, participante de Cuba.

5 Véase Tema VI, inciso 10, Sanciones.

puede desencadenar con éxito ninguna reforma agraria propiamente dicha sin el auxilio del crédito.

Una reforma agraria útil y bien entendida debe perseguir finalidades de desarrollo económico. Las inspiraciones de tipo social y político sólo son admisibles en tanto resulten congruentes con la meta indicada. Todo impulso al desarrollo implica demanda de préstamos y ampliación del crédito. La reforma agraria, si está bien orientada, creará nuevos y buenos sujetos de crédito; significará un reacomodo de la propiedad agraria con el surgimiento de empresas; propiciará mejoramientos de la técnica y del nivel de vida. Todo esto se traduce en aumento de la demanda de crédito.

La mera transferencia de la propiedad de la tierra a pequeños agricultores es un esquema de reforma que se preconizó por mucho tiempo; pero hoy está cada vez en mayor desprestigio. Lleva inclusive el peligro de una regresión en cuanto a desarrollo económico. La mera subdivisión territorial puede ser de muy escasa utilidad aun desde el punto de vista de los pequeños agricultores favorecidos, porque se limitará a substituir la participación o canon de arrendamiento por un crédito costoso y un intermediarismo expoliador, o la percepción de un salario por la tenencia de una parcela para agricultura de subsistencia. La nueva estructura debe ser más capaz de progreso que la anterior, si la reforma va a significar un paso adelante. Esto requiere muchas precauciones y muchos requisitos; uno es el crédito abundante desde el momento mismo en que se inicia la redistribución de la tierra: crédito para la producción, crédito para mejoras y crédito para el proceso de mercado. Una buena reforma agraria debe incluir, entre otras cosas, la organización del mercado de productos agrícolas, y esto implica otro esfuerzo que requiere crédito.

No se pretende entrar aquí, tampoco, en el problema general de la financiación de la reforma; pero sí conviene señalar que incluye diversas operaciones de crédito: pago en bonos a los terratenientes, a veces empréstitos internacionales para hacer la reforma; venta de tierras a plazos. Todo lo que en la financiación de la reforma sean operaciones de crédito, debe quedar encomendado a una institución estatal de crédito ya existente o que surja con la reforma. El ideal es que esta institución tenga un neto carácter bancario, y la medida en que pueda sostenerlo será la piedra de toque de la bondad económica de la reforma. Esto no quiere decir que la institución mencionada lo haga todo. Se creará además, para hacer la reforma, una dependencia de gobierno, que manejará todos los gastos a fondo perdido y percibirá los ingresos que no tengan nada que ver con transacciones crediticias. Allí pesará el costo de la reforma, y no sobre el banco. Allí estará también, quizás, la labor de bienestar rural que a veces conviene que vaya acompañando a la reforma, y cuya labor contiene préstamos no bancarios.

Y todavía sería mejor lograr que las operaciones bancarias conexas con la reforma agraria se encomendaran no a un banco específicamente conectado con la reforma, sino a un banco agrícola estatal con toda la amplitud de funciones de estos organismos. Los préstamos para beneficiarios de la reforma se harían allí en las mismas condiciones y junto con los préstamos a los demás agricultores. Aparte de las ventajas de organización y administración bancaria que lo anterior significa, habría otra social de importancia: al no establecerse un régimen de excepción para los favorecidos con la distribución de tierras, se propendería a borrar las divisiones y pugnas entre la población rural que las reformas agrarias suelen traer consigo. En cambio, el establecimiento de un órgano especial de atención crediticia, sobre todo si esto significara privilegios, cultivaría y ahondaría esas pugnas.

De la misma manera, los préstamos de capacitación concedidos por la dependencia de gobierno encargada de la reforma, o por otra diferente del banco que tomara a su cargo tal tarea, se darían no sólo a los beneficiarios de la reforma admisibles para estos préstamos, sino a los demás campesinos del tipo adecuado en la región.

Se ha hablado, en temas anteriores, de la conveniencia de concentrar regionalmente las operaciones de crédito, en vez de dispersarlas, en el supuesto de escasez de recursos para atender toda la demanda en todo el país. Si la reforma agraria se va haciendo y terminando por regiones, se podrán sostener para el crédito las ventajas de dicha concentración, aparte de las que el método tendría para la reforma en sí.

Tema XI

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. Generalidades

La mayor parte de los países del área del Seminario necesitan con urgencia acelerar el ritmo de su desarrollo económico. Desde luego, para que haya desarrollo, el ingreso nacional ha de moverse con mayor rapidez que la población, cuyo crecimiento se realiza con coeficientes muy altos y en la mayor parte de los casos en forma acelerada. Además se requiere, para el mayor bienestar económico de estos países y del mundo en su conjunto, ir disminuyendo la diferencia de avance entre los países más retrasados y los más adelantados. Dicha diferencia ha venido aumentando en los últimos cien años y, si así continúa, se provocarán cada vez mayores desequilibrios en la economía mundial.

Para acentuar el ritmo de progreso en los países subdesarrollados se requiere la concurrencia de muchos factores. Uno de ellos, que aquí quiere destacarse, es la insuficiencia de capital para una evolución más rápida. El bajo ahorro depende principalmente de un bajo ingreso; pero sin mayor ahorro canalizado hacia la inversión no puede aumentarse el ingreso. Este es, en esquema, el círculo vicioso una de cuyas formas de ruptura, la más natural y sencilla, es la cooperación internacional, que consistiría en el traspaso de capital de los países ricos a los pobres.

Dicho traspaso puede tener varias formas y cauces. Una de las formas, la más conocida y usada hasta ahora, ha sido la inversión privada en los países subdesarrollados de fondos procedentes del extranjero. Sin duda ha ayudado; pero ha de admitirse que presenta inconvenientes, entre los cuales se señalan los siguientes:

a) Provoca la animadversión de los nacionales, con las dificultades consecuentes. Esto sucede, sobre todo, cuando se otorga trato preferencial a los inversionistas extranjeros.

b) Sólo renglones muy limitados de la economía de estos países, sobre todo tratándose de la agricultura, atraen al inversionista extranjero.

c) A veces las inversiones extranjeras no entran a formar una parte orgánica de la economía del país, y su efecto de vigorización de la misma se vuelve muy débil. Las utilidades no se capitalizan en el país; los bienes de producción tienden tenazmente a traerse de fuera, y esto se extiende a los bienes de consumo y en parte a los servicios. En suma, el efecto del multiplicador de inversiones, o desencadenamiento de nuevas actividades a partir de la creada, es relativamente de poca significación.

Todas estas desventajas hacen que los países se muestren reacios a admitir ampliamente este camino para su desarrollo, y que los mismos inversionistas se retraigan.

Otra forma más favorable, y que ha tenido cierto uso, ha sido la financiación por bancos privados extranjeros. Han abierto crédito a cultivadores del país (de preferencia extranjeros establecidos en el país), para la producción de artículos que han de exportarse al país en que está establecido el banco. Las mismas operaciones se realizan también por mediación de bancos del país a quienes los bancos extranjeros abren crédito o descuentan cartera. Rara vez, las sucursales de bancos extranjeros ofrecen crédito para la producción de artículos que han de consumirse en el país. Se propicia, pues, un desarrollo unilateral: hacia afuera, y el crédito, en mayor o menor escala, proviene de los compradores, lo que no deja de ser un inconveniente para la busca de los mejores precios. Las inquietudes de estos países por la diversificación y consolidación orgánica de sus economías; la creciente nacionalización de la agricultura de exportación; la creación de sistemas bancarios nacionales que celan su unidad, y a veces la poca simpatía por el establecimiento en el país de sucursales de bancos extranjeros, han hecho que esta forma de financiación, en vez de tomar auge, haya venido decayendo, sin perder del todo su importancia y utilidad.

En cambio, va tomando fuerza y se usa cada vez más ampliamente, un método que, aplicado a la inversión en empresas privadas, puede considerarse como nuevo: la financiación internacional bancaria de actividades nacionales por instituciones no privadas, creadas para este fin. Esta clase de ayuda económica no tiene ninguno de los inconvenientes señalados. No equivale a los antiguos empréstitos —que tan impopulares se volvieron en varios países— a los gobiernos, para obras públicas y para cubrir déficit fiscales. Se pide todavía el aval del gobierno, pero los fondos van a dar a manos de inversionistas privados, en forma mediata o inmediata, y por conducto de institutos de fomento o de bancos del país, pudiendo ser estos últimos estatales o privados. A veces el conducto es un consorcio de bancos. Los préstamos se conceden para objetos o programas bien definidos, juzgados financieramente sanos mediante cuidadosos estudios previos.

Son dos las fuentes actuales de esta clase de fondos: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, organismo de que forman parte casi todos los países del mundo, y el Banco de Exportaciones e Importaciones del Gobierno de Estados Unidos. Un viejo proyecto de fundación de un Banco Interamericano de Crédito Agrícola se desechó cuando surgió la idea, más amplia, del Banco Internacional. Ahora se trabaja sobre un proyecto, auspiciado por este mismo banco, de una Corporación Financiera Internacional.

Puede considerarse muy ventajoso para los países del área el aprovechamiento de esta forma de crédito internacional. Además de presentar una vía satisfactoria

de financiamiento del desarrollo, ayudan a formar los planes y a racionalizar la política económica. Las instituciones nacionales estatales tenderán a depurar su estructura bancaria y a mantener su solidez financiera para ser más fácilmente mediadoras del financiamiento internacional. Con apoyo en esos nexos puede vigorizarse el movimiento internacional de valores, que se va ya abriendo paso, pero es aún de muy poca significación. Pueden plantearse proyectos de desarrollo más ambiciosos. Los préstamos van acompañados de una útil asistencia técnica internacional, fenómeno nuevo, interesante y lleno de promesas. Promueven estos préstamos, en fin, formas internacionales de cooperación conexas con el crédito.

El inconveniente de esta tercera forma es su poco desarrollo actual, por lo que no puede todavía prescindirse de las anteriores.

Se señalan en seguida algunas de dichas formas de cooperación internacional, en cuya conexión se presentarán las mejores posibilidades de financiación internacional:

Con frecuencia una cuenca hidrográfica está atravesada por una frontera internacional. Uno de los métodos más sugestivos de promoción económica es el que toma como unidad la cuenca hidrográfica para realizar allí un programa de desarrollo integral. Cuando la cuenca corresponde a más de un país, se impone la cooperación internacional, y la financiación internacional, ya sea que la tomen a su cargo sólo los países limítrofes interesados o que reciban ayuda de una fuente externa de crédito. Desde luego hay aquí un terreno muy promisor para estrechar vínculos y promover ayudas financieras.

Los países productores del mismo artículo de exportación pueden unir sus esfuerzos, de diversas maneras, para mejorar las técnicas de producción, y para racionalizar, fomentar y regular los mercados. Los mejores intentos y logros en este campo se refieren al café. Es el caso de la Junta Interamericana del Café que manejó el sistema de cuotas, la Oficina Panamericana del Café que desarrolla un amplio programa de propaganda entre los consumidores de los Estados Unidos y de la Federación Cafetalera Centro América-México-El Caribe, que comprende precisamente los países del Seminario.

Los convenios internacionales para el combate de plagas de la agricultura pueden llegar incluso a la formación de organismos colectivos permanentes, con facultades de ejecución, que usan fondos internacionales. El mejor ejemplo es la Conferencia de la Langosta Centro América y México, financiada conjuntamente por los países participantes.

Finalmente, puede señalarse la cooperación con fines científicos y educativos. Los organismos de investigación agrícola de los países del área intercambian programas e informaciones y tratan de coordinar sus trabajos, sin que se haya llegado en esta coordinación al nivel más satisfactorio. Las instituciones de crédito agrícola utilizan, para su organización o mejor orientación, técnicos extranjeros, con muy buen fruto y hasta hoy de preferencia en la forma de intercambio entre los mismos países del área, y asisten a reuniones internacionales, como este Seminario, para estudiar los problemas del conjunto. Este Seminario ha revelado el gran interés por el estudio y el deseo de superación que privan, como una inquietud constante, en la mayor parte de las instituciones de crédito agrícola del área, y ha puesto de manifiesto que la ayuda técnica internacional se realiza con mayor facilidad, y a veces con mayor efectividad, entre países afines. El factor más importante de afinidad es el uso de la misma lengua; pero son también considerables las condiciones similares del ambiente en que se practica la agricultura.

El Seminario intentó, conforme se relata en el preámbulo de esta Memoria, la elaboración de un vocabulario tipo para el crédito agrícola en el área. Se cree que facilitará, al irse adoptando, los entendimientos internacionales. La labor resultó ímproba y no pudo cumplirse, pero ha quedado encomendada a buenas manos.[1]

Se ha acordado en el Seminario repetir este evento cada cinco años, y la realización del próximo parece asegurada al contarse desde ahora con la gentil invitación de Cuba para que allí tenga lugar. Al mismo tiempo, se acordó nombrar una Comisión Redactora de la Memoria de este primer Seminario, para recoger el material más valioso presentado en el mismo y dar la mejor forma posible a las conclusiones. Se ha querido que el Seminario deje así una huella perdurable, su utilidad se extienda en lo posible, y se tengan mejores bases para la celebración, a su tiempo, de la próxima reunión. Al hablar de esto es de justicia dejar constancia del interés mostrado en los fines referidos por uno de los patrocinadores, el Gobierno de Guatemala. A este interés y a la gran colaboración que prestó, se debe mucho del éxito de este Seminario.

Pero mientras la nueva reunión se realiza, es muy conveniente que la colaboración e intercambio de ideas entre los países participantes prosiga. Así es de esperarse que suceda de una manera informal como resultado de los contactos personales a que el mismo Seminario dió oportunidad. Pero convendría formalizar y sistematizar ese intercambio, para hacerlo más provechoso, y a ese fin se propone el método siguiente: cada año, a partir de 1953, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas promoverá el intercambio de funcionarios entre las instituciones de los distintos países, de tal manera que en cada uno de esos años, hasta 1957, haya cuando menos dos pares intercambiados. Se propone a la CEPAL que provea o gestione fondos de asistencia técnica para ayudar estos intercambios con el pago de los pasajes y los viáticos. También puede pensarse en formalizar el intercambio de estudios y proyectos y la colaboración mutua en la forma de observaciones sobre los mismos. Al tener un país un proyecto o estudio de interés, recurriría a la consulta de los demás países del área. La CEPAL podría también servir como un centro coordinador de estas consultas.

2. El caso centroamericano

Desde el punto de vista de la colaboración internacional, el caso de los cinco países centroamericanos merece una mención especial. En primer lugar estos países se muestran especialmente interesados en el crédito agrícola, porque sus instituciones son nuevas, están en reorganización o tienen todavía la forma de proyectos.

[1] El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

Sólo Costa Rica parece haber encontrado un camino firme de trabajo, sin que pueda asegurarse que sea el definitivo. En segundo lugar, estos países necesitan más que otros y en forma básica, de la colaboración internacional, porque su pequeñez se viene presentando, cada vez más claramente, como un obstáculo para su desarrollo económico.

La colaboración internacional entre estos países constituye una vieja aspiración, que ya ha tenido algunas realizaciones en la forma de tratados comerciales bilaterales y de constitución de organismos tendientes a estrechar relaciones. La ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) existe ya formalmente, basada en la Carta de San Salvador del año de 1951; pero es todavía sólo una promesa en materia de realizaciones porque carece del órgano permanente de promoción o ejecutivo. Por separado se constituyó en Tegucigalpa, como organismo regional de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), un Comité de Cooperación Económica formado por los Ministros de Economía de cada país, con el objeto de promover un programa de integración económica, limitado y progresivo. Este Comité de Cooperación Económica tiene a la Secretaría ejecutiva de la CEPAL como su organismo permanente de acción, la cual ha constituído en su subsede de México un grupo de trabajo que ya está actuando y elaborará proyectos concretos para presentarlos al Comité e impulsar posteriormente, por diversos medios, su realización.[1]

Conduce el programa de integración económica, en síntesis, al establecimiento de industrias de ámbito centroamericano, o sea para surtir a Centroamérica como un mercado unitario y libre, y financiadas preferentemente con capital centroamericano, es decir con la participación de todos o algunos de los países, ya se trate de capital de particulares o de instituciones estatales, y con la ayuda adicional de fuentes institucionales internacionales.

Esto levanta el problema de la mecánica de la financiación de la integración económica. En cada caso particular de proyecto terminado se buscará el camino más viable para la financiación. Se puede, por ejemplo, constituir un grupo promotor que recabe suscripciones de capital en todo el istmo, ya de particulares, ya de los institutos de fomento, y recabe también la contribución de organismos internacionales; en una etapa más avanzada se constituiría un consorcio de los institutos de fomento para ciertas financiaciones, para la emisión mancomunada de obligaciones, y para promover más fácilmente los empréstitos exteriores. En el futuro, si el programa toma impulso suficiente y se transforma en una realidad prometedora, se puede llegar hasta el instituto de fomento centroamericano, con toda la amplitud de funciones de estos organismos; con apoyo, hacia abajo, en los institutos de fomento nacionales y hacia arriba en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o, mejor aún, en la Corporación Internacional de Fomento que se piensa fundar bajo los auspicios de dicho Banco.

El programa de integración económica se ha enfocado principalmente hacia el desarrollo industrial, que es donde la necesidad de integración es más palmaria; pero incluye también programas agrícolas y tendrá repercusiones cada vez mayores en la agricultura. Fuera del campo financiero, se ha pensado ya en la necesidad de coordinar lo que en estos países se viene haciendo en materia de investigación agrícola y enseñanza superior de la agricultura. La misma promoción de empresas industriales irá significando una integración paulatina de la agricultura, porque las industrias que se establezcan utilizarán, en su mayor parte, materias primas agrícolas; se establecerán, por consiguiente, allí donde la producción de las cosechas por transformar sea más eficiente, y esas cosechas transformadas tendrán libre acceso al mercado de todos los países ístmicos. Se va logrando así una mayor especialización geográfica de la producción agrícola y un consecuente mayor intercambio de productos agrícolas. En el límite, el programa de integración lleva a la completa unión económica e incluye por consiguiente, a largo plazo, a toda la agricultura.

Dentro de la trayectoria anterior debe desecharse la posibilidad, que se planteó en el Seminario, de fundar un banco centroamericano de crédito agrícola. Sus funciones quedarían abarcadas, con mayor amplitud, por el instituto de fomento centroamericano, que vendrá a su tiempo si se logra que el programa de integración vaya cuajando pronto en realidades. Este sería el instrumento de una política económica centroamericana, que por hoy no existe. Mientras tanto, conviene que siga avanzando toda la cooperación para servicios conexos con el crédito agrícola, que lleve a una mayor eficacia de esos servicios.

Aun cuando se trate de algo que rebasa el objeto de este Seminario, se quiere dejar anotada la unánime y profunda simpatía que a los asistentes merece el programa de integración económica, y sus votos fervientes porque tome, lo más rápidamente que sea posible, amplios cauces de realización práctica. A las aspiraciones al respecto de los países centroamericanos se unen solidariamente los demás del área.

---

1 Integración y reciprocidad económicas en Centroamérica. Comisión Económica para América Latina. Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano. Agosto de 1952.

AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ARGENTINA
Editorial Sudamericana, S. A., Calle Alsina 500, **Buenos Aires.**
AUSTRALIA
H. A. Goddard Pty., Ltd., 255a George Street, **Sydney**, N.S.W.
BÉLGICA
Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, **Bruselas.**
W. H. Smith & Son, 71-75 bd Adolphe-Max, **Bruselas.**
BOLIVIA
Librería Selecciones, Empresa Editora "La Razón". Casilla 972, **La Paz.**
BRASIL
Librería Latina, Ltda., Apartado Aéreo Postal 3291, **Río de Janeiro**, D. F.
CANADÁ
The Ryerson Press, 299 Queen Street West, **Toronto**, Ontario.
CEILÁN
The Associated Newspaper of Ceylon, Ltd., Lake House, **Colombo.**
COLOMBIA
Librería Latina, Ltda., Apartado Aéreo 4011, **Bogotá.**
Librería Nacional, Ltda., 20 de Julio. San Juan-Jesús, **Barranquilla.**
Librería América, Sr. Jaime Navarro R., 49-58 Calle 51, **Medellín.**
COSTA RICA
Trejos Hermanos, Apartado 1313, **San José.**
CUBA
La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, **Habana.**
CHECOESLOVAQUIA
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 9, **Praga I.**
CHILE
Librería Ivens, Calle Moneda 822, **Santiago.**
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, **Santiago.**
CHINA
The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, **Taipeh**, Taiwan.
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Road, **Shanghai.**
DINAMARCA
Messrs. Einar Munksgaard, Ltd., Nörregade 6, **Copenhague.**
ECUADOR
Librería Científica Bruno Moritz, Casilla 362, **Guayaquil.**
EGIPTO
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sharia Adly Pasha, **Cairo.**
EL SALVADOR
Manuel Navas y Cía., "La Casa del Libro Barato", 1ª Avenida Sur 37, **San Salvador.**
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, **Nueva York** 27, N. Y.
ETIOPÍA
Agence éthiopienne de Publicité, P. O. Box 128, **Addis Abeba.**
FILIPINAS
D. P. Pérez Co., 132 Riverside, **San Juan.**
FINLANDIA
Akateeminen Kirjakauppa. 2 Keskuskatu, **Helsinki.**
FRANCIA
Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot, **París**, Ve.
GRECIA
"Eleftheroudakis" Librairie internationale, Place de la Constitution, **Atenas.**
GUATEMALA
Goubaud & Cía., Ltda., Sucesor, 5ª Av. Sur nº 28, **Guatemala**
HAITÍ
Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle", Boite postale 111-B, **Port-au-Prince.**
HONDURAS
Librería Panamericana. Calle de la Fuente, **Tegucigalpa.**
INDIA
Oxford Book & Stationery Company, Scindia House, **Nueva Delhi.**
P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty Street, **Madras I.**
INDONESIA
Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, **Djakarta.**
IRÁN
Ketab Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, **Teherán.**
IRAK
Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, **Bagdad.**
ISLANDIA
Bokaverslun Sigfusar Eymundsonnar Austurstreti 18, **Reykjavik.**
ISRAEL
Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, P.O.B. 4154, **Tel Aviv.**
ITALIA
Colibri, S. A., Via Mercalli, **Milán.**
LÍBANO
Librairie Universelle, **Beirut.**
LIBERIA
Mr. Jacob Momolu Kamara, Gurly and Front Streets, **Monrovia.**
LUXEMBURGO
Librairie J. Schummer, Place Guillaume, **Luxemburgo.**
MÉXICO
Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, **México, D. F.**
NICARAGUA
Dr. Ramiro Ramírez V., Agencia de Publicaciones, **Managua, D.N.**
NORUEGA
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt, 7ª, **Oslo.**
NUEVA ZELANDIA
The United Nations Association of New Zealand G.P.O. 1011, **Wellington.**
PAÍSES BAJOS
N. V. Martines Nijhoff, Lange Voorhout 9, **La Haya.**
PAKISTÁN
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, **Karachi.**
Publishers United, Ltd., 176 Anarkali, **Lahore.**
PANAMÁ
José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Plaza de Arango, **Panamá.**
PARAGUAY
Moreno Hermanos, Casa América, Palma y Alberdi, **Asunción.**
PERÚ
Librería Internacional del Perú, S. A. Casilla 1417, **Lima.**
PORTUGAL
Livraria Rodrigues, Rua Aurea 186-188, **Lisboa.**
REINO UNIDO
H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, Londres, S.E. 1; y en H.M.S.O. Shops en **Londres, Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgo y Manchester.**
REPÚBLICA DOMINICANA
Librería Dominicana, Calle Mercedes 49. Apartado 656, **Ciudad Trujillo.**
SINGAPUR
The City Bookstore, Ltd., Winchester House, Collyer Quay, **Singapur.**
SIRIA
Librairie universelle, **Damasco.**
SUECIA
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel, Fredsgatan 2, **Estocolmo 16.**
SUIZA
Librairie Payot, S. A., I rue de Bourg, **Lausana**, y en **Basilea, Berna, Ginebra, Montreux, Neuchâtel, Vevey, Zurich.**
Librairie Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, **Zurich 1.**
TAILANDIA
Pramuan Mit. Ltd., 55, 57, 59 Chakrawat Road, Wat Tuk, **Bangkok.**
TURQUÍA
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddessi, **Beyoglu-Istanbul.**
UNIÓN SUDAFRICANA
Van Schaik's Bookstore (Pty.), P.O. Box 724, **Pretoria.**
URUGUAY
Oficina de Representación de Editoriales. Prof. Héctor d'Elía, 18 de Julio 1333, Palacio Díaz, **Montevideo**, R.O.U.
VENEZUELA
Distribuidora Escolar, S. A., Ferrenquín a La Cruz 133, Apartado 552, **Caracas.**
Distribuidora Continental, S. A., Boleto a Pinda 21, **Caracas.**
YUGOESLAVIA
Drzavno Produzece, Jugoslovenska Knjiga, Marsala Tita 23/11, **Belgrado.**

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse además en las siguientes librerías:

ALEMANIA
Buchhandlung Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, **Berlin-Schöneberg.** W. E. Saarbach, G.m.b.H., Ausland-Zeitungshandel, Gereonstrasse 25-29, **Colonia 1.** (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9. **Wiesbaden.**
AUSTRIA
Gerold & Co., I. Graben 31 **Viena I.** B. Wüllerstorf, Waagplatz 4, **Salzburgo.**
ESPAÑA
Librería José Bosch, Ronda Universidad 11, **Barcelona.**
JAPÓN
Maruzen Co., Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, P.O.B. 605 **Tokyo** Central.

Los pedidos de aquellos países en que no se han designado todavía agentes de venta pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations, Geneva, Switzerland

Sales and Circulation Section, United Nations. New York, U. S. A.

Impreso en México
Marzo de 1954

Precio: $ 1.25 (E.E.U.U)

Publicación de Naciones Unidas
Nº de venta: 1953, II, G. 1. Vol. I

VOL. II

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

NACIONES UNIDAS

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

Celebrado en la ciudad de Guatemala, del 15 de septiembre al 15 de octubre de 1952, bajo los auspicios del Gobierno de Guatemala, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

II. PANORAMA DEL CREDITO AGRICOLA EN LOS PAISES DEL AREA DEL SEMINARIO

NACIONES UNIDAS
México, enero de 1954

E/CN. 12/305

Enero 1954

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 1953. II. G. 1 Vol. II

Precio: $1.50 (EE.UU.)

ÍNDICE DE MATERIAS

Tema I
CRÉDITO Y POLÍTICA AGRÍCOLAS

Tema II
ORGANIZACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

PANORAMA DEL CRÉDITO AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL SEMINARIO

1. Generalidades

La intervención gubernamental existe en todos los países del área, en la forma más común de instituciones bancarias de estado especializadas en mayor o menor grado en la agricultura, y en formas no bancarias como excepción. La historia de estas instituciones estatales no siempre es una sucesión de éxitos. Con frecuencia la banca agrícola de estado toma para sí la parte más erizada de dificultades, o sea la atención de los empresarios agrícolas en pequeño, que suelen carecer de capacidad de pago, y complementa así las actividades de la banca agrícola privada. Se explica que, en una u otra forma, se trate frecuentemente de un crédito subsidiado, que no descansa en bases satisfactorias desde el punto de vista financiero.

Por su parte, la banca privada ha rehuído tradicionalmente las operaciones agrícolas, con excepción de algunos ramos. Tal cosa ha sucedido porque el crédito agrícola está lleno de riesgos, requiere una organización complicada y tiene altos costos de operación, y porque son escasos los recursos de las instituciones privadas. La última causa —aunque es la que se cita con más frecuencia— no es siempre la más importante, y no lo ha sido sobre todo en los últimos años. En algunos países la banca privada tiene recursos de cierta amplitud, pero no los coloca en la agricultura porque carece de la organización adecuada para operaciones muy diseminadas, que requieren una especial vigilancia y tienen recuperaciones que no pueden asegurarse para determinada fecha. Desde otro ángulo, hay que considerar también que grandes sectores de la agricultura no representan un campo atractivo para las inversiones, y no garantizan adecuadamente el reintegro de los préstamos. Esto último es más evidente si se tiene en cuenta que en buen número de países la ley impone estrechos topes al tipo de interés. Se trata así de favorecer a la agricultura y realmente se la perjudica, porque se provoca la huída del crédito institucional y se la deja atenida al crédito privado no bancario, que adopta con frecuencia variadas formas de usura, pues para él no tienen valor dichos topes.

Aunque la banca estatal esté desarrollada en algunos países, no alcanza a satisfacer toda la demanda del crédito, ni siquiera la parte financieramente sana de la misma que dejan insatisfecha los bancos privados. Esto sin tomar en cuenta que la banca del estado a veces no dirige su preferencia a esa demanda financieramente sana, sino al sector sin capacidad de pago. Además, los créditos más promotores tienen que ser de plazos medianos y largos, y tanto la banca oficial como la privada —sobre todo esta última— prefieren el plazo corto. El resultado es una gran contracción de aquellos tipos de crédito agrícola susceptibles de coadyuvar más eficazmente al desarrollo de la agricultura. La carencia de adecuados servicios de crédito ha sido el factor adverso más importante para ese desarrollo.

Sin embargo, se han registrado recientemente evidentes progresos, y la atención que se está prestando al crédito agrícola es uno de los más alentadores indicios del interés por el fomento agrícola. Como resultado de lo anterior se está produciendo una evolución, tanto cuantitativa como conceptual, respecto a los servicios de crédito para la agricultura. Los conceptos se ván depurando y precisándose las orientaciones y metas. Además, varios países han gozado de ayuda técnica para organizar o reorganizar su crédito agrícola.

La indicada evolución contiene, en esquema, los puntos siguientes:

Se ha ampliado la derrama total anual de crédito agrícola institucional. En toda el área, de 1949 a 1951, el aumento medio anual (cada año respecto al anterior) puede estimarse grosso modo en un 39 por ciento, y en particular para el año de 1951 en un 43 por ciento. Estos aumentos son mucho mayores que los registrados en el volumen físico de la producción agrícola. Sin embargo, las necesidades de crédito distan todavía de estar satisfechas. Los aumentos más grandes corresponden a préstamos de mediano y largo plazo, en el sentido de que la proporción de estos préstamos ha venido creciendo dentro del total. Es probable que el referido aumento de la corriente de préstamos para la agricultura continúe con el mismo ritmo durante los próximos años. En algunos países ya se han registrado transformaciones profundas en los métodos agrícolas, por la acción del crédito.

Se han fundado nuevas instituciones de gobierno dedicadas al crédito agrícola (Cuba, Guatemala, Honduras), o se han robustecido las ya existentes (México, El Salvador, Costa Rica, Panamá). Paralelamente a los esfuerzos por dotar mejor a los organismos estatales, ha habido una tendencia de vinculación entre éstos y los privados. A la función de complemento de la banca privada, la banca estatal ha venido sumando las de apoyo y regulación. Se han dictado, a la vez, medidas diversas para estimular y aun compeler a la banca privada a que canalice sus recursos en una proporción creciente hacia las actividades agrícolas.

Dentro de la política de la banca estatal ha venido perdiendo terreno el crédito agrícola "agriculturista" (o sea el que se dirige de preferencia hacia los campesinos más pobres, que frecuentemente practican una agricultura submarginal, de subsistencia). Aunque persisten en el crédito elementos de subsidio, cada vez se entiende más su función como la de un valioso instrumento de desarrollo económico. Esa nueva orientación va en mengua de las "finalidades sociales", que por tanto tiempo inspiraron la política de los gobiernos en este ramo; pero al mismo tiempo va tomando impulso la idea (Honduras, Cuba, Guatemala) de dar individualidad y proveer de especial metodología a un crédito separado para agricultores de bajos ingresos (préstamos de capacitación). Por lo demás, la banca estatal tiende a operar no sólo con el sector de agricultores con capacidad

actual de pago, sino con el sector con capacidad puramente potencial, cuando la potencialidad estriba en la inversión misma y el crédito —aunque quizá fuera rechazado por la banca privada por falta de suficientes garantías— puede operarse sin pérdidas.

Por otra parte, también se están haciendo esfuerzos por coordinar, en mutuo beneficio, las labores de crédito y divulgación agrícola.

Conviene apoyar las afirmaciones anteriores con algunas cifras e informaciones concretas, que se facilitan a continuación.

2. Incremento de la actividad crediticia

Respecto al crecimiento de los préstamos agrícolas, en México, al finalizar el año de 1948, el total de los saldos de operaciones agrícolas para instituciones nacionales y privadas fué de 502,3 millones de pesos; en 1950 ascendió a 951,2 y en 1951 a 1.381,6.[1]

En Costa Rica, al final de 1949, los saldos de la Sección de Crédito Agrícola e Industrial de los bancos comerciales (en su mayoría corresponde a operaciones agrícolas) sumaban 52,5 millones de colones[2] y subieron en 1951 a 74,9 millones. En los mismos años los saldos de operaciones agrícolas del Departamento Hipotecario del Banco Nacional de Costa Rica (única fuente de crédito a largo plazo) llegaron a 31,6 y 33,4 millones de colones respectivamente.

En Nicaragua los préstamos agrícolas concedidos por el sistema bancario totalizaron 45,6 millones de córdobas[3] durante el año de 1949, en tanto que en el año de 1950 ascendieron a 59,8 y en 1951 a 85,5. El sistema bancario de Nicaragua concedió en este último año préstamos refaccionarios (mobiliarios e inmobiliarios), por un total de 12,359.911 córdobas, correspondiente en su totalidad a instituciones oficiales (Banco Nacional de Nicaragua y Banco Hipotecario de Nicaragua).

En Guatemala los saldos de las colocaciones agrícolas del sistema bancario aumentaron de 8,3 millones de quetzales a fines de 1949 a 9,5 millones a fines de 1951 y 10,0 millones al 30 de septiembre de 1952.

3. Actividad crediticia de la banca estatal

El servicio de crédito a la agricultura ha registrado incrementos tanto por parte de la banca estatal como de la privada, y esta última —como ya se ha dicho— viene participando cada vez más en esta clase de operaciones. Sin embargo, las instituciones estatales continúan siendo, por el volumen y extensión de sus operaciones, las principales fuentes de crédito agrícola. Una alta proporción del crédito institucional corresponde a dichas entidades. En México, a fines de los años de 1949 a 1951, el 76,2 y 71,8% respectivamente de los saldos totales (instituciones oficiales y privadas) de operaciones agrícolas correspondían a entidades estatales. En Nicaragua los bancos estatales otorgaron el 94,6 y el 93,0% del total de los préstamos agrícolas concedidos durante los años de 1950 y 1951 respectivamente. En Costa Rica, en virtud de la nacionalización de la banca (1948), el crédito agrícola institucional proviene casi totalmente del Sistema Nacional Bancario. En Guatemala, de las colocaciones agrícolas a fin de año correspondió a la banca estatal el 62% en 1949, el 69% en 1951 y el 67% al 30 de septiembre de 1952.

El crédito estatal se ha ampliado en los últimos años con nuevas inyecciones de capital a los organismos ya existentes, y con la creación de otros nuevos, aparte de otras facilidades gubernamentales. En México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y el Banco Nacional de Crédito Ejidal han visto aumentados sus recursos con fideicomisos del Banco de México (banco central) y con líneas de crédito que les ha abierto la Nacional Financiera, S. A., por cuenta del Gobierno Federal. Al mismo tiempo los gobiernos de algunos Estados han creado bancos regionales de crédito agrícola, como el Banco Regional del Estado de Veracruz, o han constituído Comisiones Locales de Fomento para conceder préstamos de avío agrícola con el objeto de aumentar la producción de alimentos básicos.

En Costa Rica, el Banco Nacional ha venido aumentando cada año los recursos de que puede disponer el Sistema de Juntas Rurales de Crédito Agrícola, que únicamente concede préstamos a los pequeños agricultores; en el año de 1947 el Banco Nacional de Costa Rica le fijó como límite máximo para sus operaciones la suma de 12,9 millones de colones. En 1951 la cantidad subió a 26,8 y en 1952 alcanzó la de 31,3 millones.

En Guatemala se fundó en 1948 el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP). A fines de 1949 el saldo de préstamos agrícolas de la banca estatal (INFOP y Crédito Hipotecario Nacional) era de 5,2 millones de quetzales[4] y a fines de 1951 de 6,6 millones. Al 30 de septiembre de 1952 llega a 6,8 millones.

En 1950 se crearon en Honduras el Banco Nacional de Fomento y en Cuba el Banco de Fomento Agrícola e Industrial.

Varias informaciones permiten prever que continuará el movimiento para robustecer los servicios de crédito estatal. En Guatemala se tiende a estructurar un sistema crediticio gubernamental adecuado a las necesidades del país y se habla de la fundación de un nuevo banco, el Agrario, para ministrar crédito a los beneficiarios con la reciente Ley de Reforma Agraria; análoga inquietud de reorganización se experimenta en Panamá; en El Salvador se piensa en la fundación de un Banco Agrícola y de una Corporación de Fomento, y en liquidar la Federación de Cajas de Crédito; en Nicaragua se proyecta un Instituto Nacional de Fomento. En Costa Rica, el Consejo Nacional de Producción actúa como coordinador de los planes de trabajo de la Banca Nacionalizada y de los Ministerios de Economía, Agricultura y Trabajo; dicho Consejo está operando un programa de crédito dirigido para establecer prácticas agronómicas avanzadas en explotaciones medianas y grandes. En México hay varios proyectos de fundación de nuevos bancos agrícolas regionales.

Los créditos que conceden las instituciones oficiales son en su gran mayoría de corto plazo y principalmente

[1] Un peso mexicano es igual a 11,56 centavos de dólar aproximadamente.

[2] Un colón costarricense es igual a 6,65 centavos de dólar aproximadamente.

[3] Un córdoba es igual a 7,35 centavos de dólar aproximadamente.

[4] Un quetzal es igual a un dólar.

para avío agrícola; sin embargo, una parte creciente de sus recursos se destina a la concesión de préstamos a mediano y largo plazo. Las instituciones estatales son prácticamente las únicas fuentes para esta clase de préstamos y se han preocupado por dedicarles cada vez más recursos. Gracias a ellos pueden adoptarse nuevas y mejores técnicas, que requieren el uso de maquinaria, abonos y fertilizantes, mejor equipo, obras pequeñas de irrigación, desmontes, obras de conservación y defensa del suelo, adquisición de sementales o pies de cría de raza, construcciones agrícolas como bodegas, silos, etc.

En México las instituciones estatales —que son las únicas que conceden esa clase de créditos— han aumentado mucho sus colocaciones en estos rubros. El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., concedió para préstamos refaccionarios el 22,9% del total operado en el año de 1946; en los años de 1947 y 1948 otorgó el 47,2 y el 63,8% respectivamente de dicho total; en 1951 sólo concedió el 29,7%. Por otro lado, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en el año de 1947 concedió para préstamos a mediano y largo plazo el 6,1% del total operado; en los años de 1950 y 1951 esta proporción aumentó al 17,1 y 21,2% respectivamente.[1]

En Honduras, el Banco Nacional de Fomento otorgó créditos a mediano y largo plazo durante el año de 1950 por 195.250 lempiras,[2] cifra que representa el 49,4% del total operado; en el año de 1951 y para esta misma clase de préstamos concedió L 1,058.726, o sea el 58,3% de todas las operaciones realizadas.

En la cartera del Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana, los créditos a largo plazo han figurado en mayor proporción que los de corto plazo, a finales del año de 1948, el saldo de la primera clase de préstamos representaba el 86,5% del total; en 1949 el 88,9% y en 1951 el 80,4%. Tal vez esta situación obedezca a una mayor demanda de estos préstamos sobre los de corto plazo, derivada del hecho ya asentado con anterioridad, de que casi las únicas fuentes de esta clase de préstamos son las instituciones oficiales.

No obstante el incremento relativo y la atención que en los últimos años ha recibido el crédito agrícola a mediano y largo plazo por parte de los organismos estatales, se puede decir que, en el conjunto del área, esta clase de crédito no se ha operado sino en mínima proporción dentro del crédito total, ya que la banca privada sólo excepcionalmente ha proporcionado este servicio. Por otra parte, los bancos estatales no sólo no han contado con recursos suficientes para atender esta clase de préstamos, sino que hasta se han visto en dificultades para hacer frente a otros más urgentes y de más pronta recuperación, como son los de avío.

A los préstamos de avío se destina generalmente la mayor parte de los recursos. Así tenemos que en México el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero les dedicó en el año de 1951 el 65% del total operado y el Banco Nacional de Crédito Ejidal el 78%. En Guatemala y Nicaragua las instituciones del estado concedieron en 1951 para préstamos de avío el 84,7 y el 85,5% respectivamente del total de créditos a la agricultura.

Los préstamos de avío se destinan para la atención de cultivos cuyos productos son artículos básicos en la alimentación, para cultivos de exportación, y para aquellos productos que sustituyen a los de importación. La mayor parte de los avíos de los bancos estatales se destinaron en México y Cuba a cultivos básicos alimenticios, y en los países centroamericanos a cultivos de exportación, principalmente café. Así, por ejemplo, en Costa Rica, el Banco Nacional de Costa Rica concedió durante el año de 1951 para café el 68% del total de préstamos de avío.[3] En Honduras, el Banco Nacional de Fomento otorgó en 1951 sus préstamos de la siguiente manera: un 60% a cultivos de exportación, entre los cuales destaca de manera especial el café; el 30% a productos para sustituir importaciones y el 10% a productos alimenticios básicos para el consumo interior. En Panamá, el Banco Agropecuario e Industrial, desde su fundación (1941) hasta el año de 1949, último en que concedió préstamos de avío para el café, había otorgado a este cultivo el 68% del total operado en avío agrícola. El Banco Nacional de Panamá desde el año de 1949 ha concedido préstamos de avío agrícola sólo para el café. Sin embargo, dadas las facilidades de crédito de que goza actualmente este cultivo en la banca privada centroamericana y las utilidades que deja a los productores, se está tratando de canalizar los préstamos hacia otros cultivos, en un intento de obligar a los cafi-cultores a reinvertir sus propios fondos; así, por ejemplo, en Guatemala desde 1950 se elevó la tasa de interés para préstamos de avío y refaccionarios para café de 4% a 6% anual.

Quizá la evolución más importante que ha experimentado el servicio de crédito estatal se relaciona con los métodos y procedimientos de operación. Cada día se entiende mejor su papel de instrumento de desarrollo económico, planteándose la necesidad de separar en los programas gubernamentales de crédito las finalidades económicas de las de orden social. De otro lado, los bancos oficiales tienden a acercarse, en sus métodos, a los bancos privados, y a alternar con ellos en los negocios. Algunas instituciones oficiales han mejorado sus sistemas de operación para dar un servicio más eficiente de crédito, en beneficio tanto de ellas mismas como de sus clientes. Se trata de otorgar los préstamos a plazos convenientes de acuerdo con su destino; de seleccionar mejor la clientela, y de tomar más en cuenta las ventajas del control y vigilancia del crédito; pero aún queda mucho camino por recorrer en este sentido. Al mismo tiempo se hacen esfuerzos por coordinar las labores de crédito y divulgación agrícola para mejor eficacia de ambas. En algunos lugares de México los bancos agrícolas del estado vienen trabajando en conexión con la Comisión del Maíz. En Costa Rica algunas veces se han otorgado créditos con la cooperación del STICA.

Sin duda, el desarrollo más notorio y trascendental de la banca oficial está en su entrada en el campo de las operaciones pasivas, a fin de no seguir contando con su capital como único recurso. Esta evolución, que significaría la madurez de la banca nacional, no se ha opera-

[1] En las cifras referentes a los dos bancos se incluye lo concedido con recursos propios, con fideicomisos del Banco de México y con líneas de crédito abiertas por la Nacional Financiera, S. A.

[2] Un lempira es igual a 50 centavos de dólar.

[3] Se incluye lo operado por las Juntas Rurales de Crédito Agrícola, cuyos fondos provienen de este Banco.

do en México, apunta en Guatemala, El Salvador y Cuba, y se encuentra lograda en Costa Rica.

Se va abriendo paso la idea de que las instituciones estatales concedan préstamos a aquellos agricultores que, aunque no son buenos sujetos de crédito para la banca privada por no tener suficientes garantías reales, tienen en cambio capacidad de pago mediata, es decir, que pueden cumplir sus obligaciones al levantar la cosecha o al entrar en producción las inversiones, y no practican una agricultura submarginal. También camina la idea de que haya otras instituciones o dependencias que presten el servicio de crédito con un sentido de bienestar rural. Esta tendencia ha tomado cuerpo en Honduras, donde el Banco Nacional de Fomento cuenta con una Sección de Crédito Supervisado o de capacitación, que ha iniciado en 1952 sus labores y sólo trabajará con agricultores que actualmente practican una agricultura marginal o submarginal, pero tienen posibilidades de ascender a planos superiores. En El Salvador el antiguo Departamento de Mejoramiento Social y en Guatemala el INFOP (o una institución especial de crédito que pueda crearse en conexión con la reforma agraria) esperan trabajar pronto en este aspecto. En Nicaragua se piensa que el proyectado Instituto de Fomento Nacional tenga un departamento para estos créditos de capacitación.

4. Actividad crediticia de la banca privada

La banca privada viene activando su participación en operaciones de crédito agrícola, en ocasiones con el apoyo de la banca estatal, y estudia planes para vigorizar en el futuro esta posición. El que la banca privada haya venido aumentando sus operaciones agrícolas se debe principalmente a los esfuerzos que los gobiernos han realizado para que participe cada vez más en el desarrollo económico, canalizando recursos hacia las actividades agrícolas; y a la política crediticia de los bancos centrales, que vienen ejerciendo un mayor control selectivo y cuantitativo del crédito, usando para ello el redescuento, el establecimiento de tasas preferenciales de interés y redescuento, los topes de cartera, los porcentajes de encaje legal que deben mantener los bancos, etc. A este respecto es interesante señalar la medida adoptada en 1949 por el Banco de México, que estableció que los bancos de depósito constituyeran una reserva del 100% de sus depósitos y obligaciones en moneda nacional, en exceso a los ya existentes; permitiéndose por otra parte faltantes hasta por un 70% de ese depósito legal, siempre que los recursos equivalentes estuviesen invertidos en préstamos destinados a actividades agrícolas e industriales.

La nueva actividad de la banca privada se debe también a lo atractivo y seguro de las colocaciones en algunos cultivos de exportación, o a que las labores agrícolas son, en ocasiones, complemento necesario para algunas de sus colocaciones industriales y comerciales. Tal es el caso de las facilidades de crédito que han venido gozando los agricultores que se dedican a los cultivos del café, algodón, tabaco, piña y caña de azúcar. En menor grado ha influído la necesidad de los bancos de buscar nuevos campos de inversión para sus recursos, por una cierta saturación de los anteriores. Ejemplo de ello podría ser el Chase National Bank, en Panamá.

En México los saldos de las colocaciones agrícolas [1] de las instituciones privadas aumentaron de 88,6 millones de pesos a fin de 1948 a 301,5 y 389,6 a fines de 1950 y 1951 respectivamente. En Nicaragua los préstamos agrícolas concedidos por instituciones privadas durante 1950 llegaron a un total de 3,9 millones de córdobas, y en 1951 ascendieron a 6,0 millones. En Guatemala los saldos de fin de año de las colocaciones agrícolas de la banca privada muestran síntomas de estancamiento: 3,1 millones de quetzales en 1949; 2,2 en 1950; 3,0 en 1951 y 3,2 al 30 de septiembre de 1952. En otros países, donde la banca privada no había realizado operaciones de esta índole, ha empezado a hacerlas. En Panamá, el Chase National Bank ha concedido créditos a la agricultura desde 1951.

En la mayor parte de los países la banca privada sólo ha operado con la agricultura en muy reducida escala (a pesar de los aumentos de que se ha hecho mención), y únicamente en préstamos de avío a empresarios que practican una agricultura comercial. Pero la propia banca privada estudia las posibilidades de aumentar el volumen y plazo de sus colocaciones agrícolas. También se ponen en práctica diversos arbitrios a fin de eliminar o distribuir los riesgos que esta clase de operaciones presenta. En México, la Asociación de Banqueros estudia la forma más conveniente de canalizar los recursos de la banca privada hacia la agricultura y la Asociación Nacional de Cosecheros piensa constituir un banco agrícola con capital de sus asociados. En Cuba se han suscrito convenios de bancos, auspiciados por el Banco Nacional de Cuba (banco central), para prestar a los productores de tomate, distribuyendo los riesgos entre las instituciones acreedoras.

Algunos bancos privados de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra han venido proporcionando ayuda financiera de corto plazo a agricultores de gran escala que tienen además actividades industriales y comerciales. Esta ayuda ha sido muy importante para beneficiadores de café de Centro América y centrales azucareros en las Antillas. También algunas firmas vendedoras de maquinaria agrícola han concedido crédito de corto plazo a los agricultores por medio de aceptaciones negociables que, en caso necesario, pueden descontarse en bancos comerciales de la localidad.

5. Asociaciones de usuarios del crédito

Las asociaciones de usuarios han despertado el interés de algunos gobiernos del área, y aunque no siempre se ha logrado un éxito total, la experiencia ganada es valiosa.

En Cuba se estableció en 1950 el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba para proporcionar crédito a agricultores, ganaderos y pescadores, con facultades para actuar por mediación de asociaciones de crédito rural, que son cooperativas locales de crédito. Dicho Banco puede conceder préstamos a las asociaciones del sistema y participar como accionista en las mismas. El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba se propone dar crédito agrícola directo y por me-

[1] Incluye sólo Bancos de Depósito y Ahorro, Sociedades Financieras y de Capitalización.

dio de las asociaciones de crédito rural, a largo, mediano y corto plazo.

En México la Ley de Crédito Agrícola autoriza la existencia de Sociedades Locales de Crédito Agrícola y Sociedades Locales de Crédito Ejidal, constituídas por pequeños propietarios y ejidatarios respectivamente. En la actualidad existen más de 1,000 de las primeras Sociedades y 5,000 de las segundas, las cuales han tenido más fracasos que éxitos.

En México se han desarrollado además, con éxito, las Uniones de Crédito, que son una especie de pequeños bancos locales que prestan exclusivamente a sus accionistas, proveyéndose de recursos en un banco privado o en uno estatal. El capital de la Unión sirve como garantía colateral. Las Uniones han servido como un buen instrumento para encauzar el crédito de la banca privada hacia la agricultura.

A principios de la década de 1940 se creó en El Salvador un sistema de crédito rural formado por una serie de cooperativas llamadas Cajas de Crédito Rural, y una cooperativa central llamada Federación de Cajas Rurales de Crédito. Las Cajas proporcionan crédito a sus asociados, facilitando además el beneficio, conservación y comercio de la producción.

Aunque el sistema llegó a tener 40 Cajas con un total de 11.638 cooperadores, únicamente 6 Cajas han mantenido intacto su capital y formado reservas. Se estima que los resultados no han sido satisfactorios, pero se ha logrado fomentar el espíritu cooperativo. Básicamente pueden estimarse como causas de la crisis del sistema: el reducido monto de capital de la Federación de Cajas (80,000 dólares), la pobreza de medios de financiación, la falta de fondos para cubrir gastos de administración, la variedad de funciones y las interferencias políticas.

En Guatemala se creó el Departamento de Fomento Cooperativo en 1945, con la intención de atender el crédito rural por medio de empresas cooperativas. Las Agencias de crédito de este Departamento tuvieron que ser asumidas en 1949 por el Instituto de Fomento de la Producción. La experiencia de estas Agencias y del crédito por mediación de sociedades cooperativas dejó un saldo desfavorable, debido a insuficiencia de recursos y a muy complejas dificultades. El Primer Consejo de Cooperativas, de junio de 1950, acordó transformar las cooperativas de crédito agrícola en cooperativas agrícolas de servicios varios. Toda la labor del Departamento se encuentra en crisis a fines de 1952.

En Costa Rica, aunque el Banco Nacional tiene una sección destinada al fomento de cooperativas, el movimiento está aún en la etapa inicial. Se ha estimado como difícil la formación de cooperativas de crédito agrícola, prefiriéndose trabajar con las Juntas de Crédito Rural.

6. El crédito para los principales productos agrícolas

A continuación se presenta una visión panorámica sobre la asistencia crediticia que reciben las principales ramas de la producción en los países del área.

Café: Se cultiva en toda el área y lo exportan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Haití, Honduras, México y la República Dominicana. Cuba tiene una producción insuficiente para abastecer sus necesidades domésticas e igual ocurre en algunos años en Puerto Rico. En el área se cultiva la variedad arábiga, bajo árboles de sombra, generalmente Ingas, obteniéndose los llamados cafés suaves (*milds*), de mucho aprecio en el mercado.

La producción de café abarca dos clases de tareas: por una parte las puramente agrícolas, que pueden ser labores de establecimiento o sea las que se realizan una sola vez, al sembrar el cafetal, y labores periódicas como podas, limpias, resiembras, recolección, etc. que se repiten todos los años; por otra parte están las labores semiindustriales o de beneficio, que consisten en un proceso complicado para poner el café en condiciones de ir al mercado, y pueden ser de dos clases: la vía húmeda que comprende la fermentación del fruto maduro, el despulpe para obtener café pergamino, el secado del mismo para dar el morteado o trilla y obtener así el café lavado limpio (en oro) (*washed green coffee*); y la vía seca que consiste en secar el fruto para trillarlo y obtener el café corriente o natural en oro (*unwashed green coffee*).

Desde hace algunos años las operaciones agrícolas y las semiindustriales del café han tendido a separarse; las primeras se practican frecuentemente por pequeños productores, y las segundas por los llamados beneficios o factorías, manejados por agricultores grandes o por firmas comerciales acopiadoras o exportadoras.

La caficultura, comprendiendo el aspecto agrícola y el proceso de beneficiar, necesita los siguientes tipos de préstamo:

a) De mediano y largo plazo para siembra o rehabilitación de cafetales y para instalación o mejoramiento de beneficios de lavar y trillar café.

b) De corto plazo para cultivo y recolección.

c) De corto plazo para beneficiar cafés lavados o naturales.

d) De corto plazo para concentrar comercialmente (acopiar) y exportar.

En los años anteriores a la segunda guerra mundial, en algunas zonas de Guatemala y México, la caficultura tenía una situación particular. Grandes cafetales pertenecían a empresarios extranjeros, quienes vendían el café directamente a Europa y contaban con crédito proporcionado por bancos extranjeros para el desarrollo de sus actividades agrícolas, industriales y mercantiles. Las facilidades de crédito y de mercado pueden explicar la floreciente situación a que llegaron estas fincas cafetaleras, pues contaban oportunamente con fondos suficientes, obtenidos en las mejores condiciones de plazo y tipos de interés.

Algunas firmas extranjeras que exportaban el café a sus países de origen trajeron capitales para invertirlos o para prestarlos a los productores; en México, Guatemala y El Salvador trabajaron alemanes; en El Salvador y Cuba, franceses, y en Costa Rica, ingleses.

En contraste, los productores nacionales estaban por lo general en condiciones de inferioridad, no porque fueran menos eficientes como agricultores e industriales del café, sino porque carecían de crédito y mercados en condiciones similares a los otros empresarios. Para la mayoría de nacionales, en efecto, no existía dinero fácil y barato ni conexiones externas que les garantizaran buenos precios; tenían que recurrir fatalmente a los in-

dustriales o a los exportadores extranjeros financiados desde el exterior, para pedir anticipos a cuenta de la cosecha futura o para vender anticipadamente a precios ruines. En otros casos obtenían préstamos con los prestamistas locales a intereses usurarios. Por eso no podían adoptar los mejores sistemas de cultivo o beneficio, ni ampliar las plantaciones. Muchas veces los compromisos de venta de cosechas eran por tres o cinco años, y cuando el acreedor no se sentía seguro se formalizaban hipotecas. Los préstamos se concertaban del 12 al 18% anual, con el compromiso, además, de entregar la cosecha a un precio inferior al que regía en el mercado. Con este sistema muchos productores fueron perdiendo sus fincas.

Cuando ocurrían fluctuaciones en los mercados exteriores, los pequeños productores no lograban préstamos en ninguna forma o tenían que aceptar tipos de interés y condiciones aún más duras.

La Segunda Guerra hizo cambiar esta situación. Se cerraron los mercados europeos y toda la exportación se dirigió a Estados Unidos. Faltó la financiación de los importadores europeos, que no fué substituída por alguna análoga estadounidense. Las fincas de alemanes (en varios países las más grandes y ricas) fueron intervenidas por los gobiernos.

Los préstamos de mediano y largo plazo para establecimiento de plantaciones e instalación de beneficios se han obtenido en algunos países con bancos estatales y con bancos privados. También los prestamistas individuales han concedido préstamos para tales fines, pero a plazos cortos y con promesa verbal de otorgar prórrogas sucesivas a cada vencimiento. Sin embargo, la situación general ha sido de una gran astringencia de esta clase de préstamos.

En México prácticamente no existen préstamos a largo plazo para la caficultura. Los bancos del Sistema Nacional de Crédito Agrícola han dado una marcada preferencia a la producción de artículos para el consumo interno y han descuidado por completo la financiación a largo plazo que requiere la producción de café. Los propietarios pequeños y medianos que no cuentan con certificados de inafectabilidad, de conformidad con las disposiciones del Código Agrario, no se consideran como buenos riesgos, debido a que sus tierras podrían ser objeto de afectación agraria. Los propietarios pequeños con menor solvencia, aun teniendo certificados de inafectabilidad, carecen de ingresos suficientes para cubrir en plazos relativamente cortos el servicio de obligaciones que debieran ser de largo plazo. Los ejidatarios están en posición desventajosa para conseguir préstamos de largo plazo, por la inalienabilidad del ejido.[1]

En Guatemala, el Crédito Hipotecario Nacional concede préstamos para nuevas plantaciones a 3 años de plazo, exigiendo garantía hipotecaria y cobrando el 6% anual.

En El Salvador, desde 1935, el Banco Hipotecario da crédito a plazos hasta de 10 años para refinanciar deudas, establecimiento o mejoramiento de beneficios, rehabilitación de cafetales, compra de tierras, etc., al 6% anual y con garantía hipotecaria. Están también operando en crédito de esta índole dos empresas privadas salvadoreñas: La Capitalizadora de Ahorros, S. A., y la compañía de seguros La Centro Americana, cobrando intereses entre 6% y 8% anuales.

En Honduras, el Banco Nacional de Fomento, fundado en 1950, ha iniciado la financiación de largo plazo para cafetaleros, al 8% anual más una comisión del 1%.

En Nicaragua, el Banco Nacional de Nicaragua concedía créditos a 5 años por nuevas siembras de café; pero desde 1947 resolvió suspender estas operaciones.

En Costa Rica, el Banco Nacional concede préstamos hipotecarios a largo plazo para el café, directamente o por medio de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola, al 6% anual y a plazos hasta de 15 años.

En la República Dominicana, el Banco de Crédito Agrícola e Industrial (estatal) ayuda a los caficultores con préstamos hipotecarios de largo plazo, hasta 10 años, al 8% de interés.

El crédito de corto plazo para cultivo y recolección de café, en la década de 1930, se operaba todavía en la mayoría de los países del área con modalidades desventajosas para los productores, pues los préstamos llevaban casi siempre la condición de que el café fuera vendido al prestamista o a algún intermediario que servía de agente. Por lo regular los precios de venta se fijaban antes de la recolección y resultaban menores a los corrientes en el momento de la entrega. Estos negocios tomaban la denominación de habilitaciones, anticipos a cuenta de entregas futuras, ventas *a la flor*, ventas *al tiempo*, etc.

La situación ha ido desde entonces mejorando gradualmente. Ahora todos los países del área cuentan con instituciones de crédito gubernamentales, las cuales han sido como una cuña metida en los negocios de la banca privada y de las casas semibancarias que operaban crédito agrícola. En varios países la fundación de la banca agrícola estatal dió lugar a la promulgación de leyes que regularon la concesión de préstamos de avío, estableciéndose la prenda agrícola. Esto vino a debilitar los sistemas de préstamo combinados con ventas para entrega futura, resultando especialmente favorecidos los agricultores grandes y un poco los medianos; pero los beneficios no han llegado hasta muchos de los agricultores pequeños.

En México, el crédito para cultivo y recolección de café se otorga bajo la forma de avío por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (estatales). El primero puede otorgar préstamos a productores por montos no mayores de 50,000 pesos, pero sólo con garantía hipotecaria. La ley prevé, además, que los créditos se concedan sólo a pequeños y medianos caficultores, esto es a productores que no ocupen más de 5 ó 10 trabajadores fijos respectivamente; pero se opera en una escala mínima y los propietarios, durante el período de podas y limpias, recurren a acopiadores y beneficiadores. En zonas donde hay competencia establecida, las condiciones son relativamente favorables. Las casas acopiadoras o compradoras de café dan los préstamos con el propósito de comprar las cosechas al finquero; en sumas pequeñas no cobran interés; en otros casos exigen intereses que varían según el monto del préstamo y la solvencia de los productores. Éstos, al recoger las cosechas, las entregan sin beneficiar al acopiador o beneficiador. En algunos casos, el precio se fija de antemano; en otros, el precio se conviene al momento de liquidar. Muchas

[1] Véase Tema X.

operaciones no llegan a documentarse, sino que se formalizan de palabra o con simples vales o pagarés.

Los ejidatarios, por su parte, cuando no obtienen préstamos de corto plazo en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, recurren a las mismas fuentes privadas. El crédito no es así objeto de ningún estudio previo ni de control, descansando en la buena fe del caficultor y en el conocimiento personal que de él tiene el acopiador o beneficiador. Este sistema de autodeterminación del finquero no permite que el crédito produzca los mejores resultados. Frecuentemente los acopiadores locales obtienen fondos de los bancos privados, a tipos de interés comparativamente moderado, y luego colocan ese dinero con los productores a tipos más altos.

La CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.), que es un organismo de gobierno, tiene en varias zonas beneficios que reciben café, lo que le permite entrar en el juego de la competencia y favorecer directa e indirectamente a los productores.

En Guatemala la fuente principal de préstamos para cultivos y recolección de café la constituye el Crédito Hipotecario Nacional (estatal) por medio de préstamos de avío al 6% anual de interés. Esta institución tiene almacenes generales de depósito que realizan operaciones con café en forma esporádica. Por lo regular se trata de pequeños préstamos a tostadores, hasta por el 70% del valor del café consignado en el bono de prenda. Además los bancos privados y los beneficiadores y comerciantes conceden préstamos para cultivo y recolección de café.

El Salvador es el mayor productor de café del área y, consecuentemente, ha concedido la máxima importancia al crédito para este producto. Los préstamos para cosechas y recolección los otorgan el Banco Hipotecario de El Salvador, los bancos privados, la Federación de Cajas de Crédito por medio de las Cajas que forman este sistema, la Compañía Salvadoreña del Café, S. A., y los beneficiadores.

La Compañía Salvadoreña del Café, S. A., es una compañía anónima semioficial, en la cual participan como accionistas la Asociación Cafetalera, el Banco Hipotecario y personas individuales. Otorga préstamos únicamente a la caficultura, de los siguientes tipos:

a) Créditos refaccionarios (avío) a productores, con garantía de la próxima cosecha.

b) Créditos comerciales a compradores de café, destinados a financiar compras, con garantía de los respectivos contratos.

c) Créditos comerciales a vendedores de café, destinados a financiar sus ventas, garantizados por traspaso de los derechos sobre los contratos de venta y la aceptación irrevocable de parte del comprador de pagar el valor del café directamente a la Compañía.

En Honduras, el Banco Nacional de Fomento ha iniciado préstamos de avío a cafetaleros, al 8% de interés más una comisión del 1%.

En Nicaragua opera el Banco Nacional, que hace préstamos con vencimientos que no pasan del 30 de abril de cada año, al 6% de interés anual más 1% de comisión. Estos préstamos se llaman de habilitación y alcanzan aproximadamente 15 dólares por cada 46 kilos de café.

En Costa Rica, el crédito de corto plazo para el café proviene de instituciones bancarias y especialmente del Banco Nacional de Costa Rica, que lo opera al 6% anual. Además, el beneficiador de café viene a ser un intermediario entre los bancos y los pequeños productores, existiendo entre ambos una especie de vínculo cooperativo que mancomuna sus intereses hasta que se efectúa la venta de café en el exterior. Este sistema está regulado por una ley especial; el beneficiador adelanta al caficultor el dinero necesario para sus necesidades agrícolas durante el año; el mismo beneficiador debe rendir un informe a un organismo especial llamado Junta de Liquidaciones, dando especificación detallada de las ventas realizadas. Conforme a estas ventas, la Junta fija precios que el beneficiador debe pagar a sus clientes que le han entregado café, previa deducción de gastos que aquél presenta, debidamente comprobados, y cuyos montos máximos se fijan por la ley. Al beneficiador se le reconoce una ganancia de aproximadamente el 9%.

En la República Dominicana, el Banco de Crédito Agrícola e Industrial concede préstamos de corto plazo para la caficultura, con garantías de las cosechas, al 8% anual, y pueden otorgarse ante los oficios de los Jueces de Paz.

En Puerto Rico, la Asociación de Crédito para la Producción (P.C.A.) concede créditos de corto plazo a los caficultores.

En Cuba, la caficultura había carecido hasta 1951 de facilidades de crédito de tipo bancario. Los préstamos estaban a cargo de casas comerciales, grandes almacenes y comercios medianos y pequeños. El sistema operaba de la siguiente manera: durante el período de cultivo los agricultores retiraban de esos establecimientos alimentos, ropa, calzado, herramientas y pequeñas sumas en efectivo, a pagar en el momento de la cosecha. Algunos comerciantes grandes hacían más efectivo el control de estos préstamos al ser propietarios de descascaradoras (beneficios). Meses después se liquidaban los adeudos, casi siempre entregando los productos a precios sobre los cuales el prestamista tenía mucha influencia. Aparentemente el prestamista no cargaba intereses por los préstamos en mercancías y dinero, o los cargaba relativamente módicos; pero los réditos iban ocultos en los bajos precios pagados por el café y los altos precios cobrados por las mercaderías. El comerciante pequeño obtenía financiación en mercaderías del comerciante mediano, y pagaba a su vez con productos; éste obtenía financiación también en mercaderías del comerciante grande a quien pagaba con productos; el gran comerciante conseguía fondos en condiciones favorables en los bancos privados y vendía los productos al por mayor a los torrefactores.[1]

En 1951 comenzó a operar el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba y su primer paso fué abrir una sucursal en la Provincia de Oriente, la zona de mayor producción de café, donde prevalecía el sistema descrito anteriormente. Para la cosecha 1951/52 y 1952/53 ha concedido préstamos refaccionarios (avío) al 8% de interés anual y con vencimiento que no pasa del 30 de abril. Además, ha abierto almacenes generales de depósito en varios municipios, para recibir café en cáscara (en pergamino) y maquilarlo por medio de

[1] Véase la "Pirámide del Café" en el trabajo titulado *Las Asociaciones de Crédito Rural en Cuba* por el ingeniero José Aróstegui.

descascaradoras particulares. En 1952 abrió una descascaradora propia, para operar directamente, pero con el propósito de entregar su manejo en el futuro a una asociación de crédito rural. Los préstamos con garantía del café pignorado se conceden al 8% anual y el plazo es a requerimiento.

Azúcar. El azúcar de caña se produce en toda el área, para el abastecimiento de cada país; Cuba, Puerto Rico y la República Dominicana producen para la exportación, siendo Cuba el mayor productor del mundo con una zafra de aproximadamente 6,3 millones de toneladas de 2.000 libras cada una (5,8 millones de toneladas métricas) en 1950. La producción de azúcar se puede dividir en el área en centrifugada y no centrifugada (panela, rapadura o piloncillo). La primera utiliza todos los adelantos técnicos y requiere concentrar su producción en ingenios o centrales que en muchos casos disponen de sistemas ferroviarios y muelles propios, en tanto que la segunda está a cargo de pequeños productores que siguen procedimientos empíricos y antieconómicos.

La producción azucarera, comprendiendo en ella el aspecto puramente agrícola y además el proceso de transformación de la caña en azúcares y mieles, necesita los siguientes tipos de préstamos:

a) De largo plazo para financiar la instalación de ingenios: obras de riego, apertura de vías de comunicación incluyendo ferrocarriles; etc.

b) De mediano plazo para adquisición de maquinaria agrícola, bombas, material rodante, etc.

c) De corto plazo para cultivo, corte y transporte de cañas.

d) De corto plazo para elaboración de azúcar, mieles y jarabes y para refinería.

e) De corto plazo para retener y exportar azúcar.

El crédito para la producción de azúcar centrifugada ha sido muy atractivo para la banca privada, y además ha sido posible utilizar los mercados de valores de Estados Unidos para la colocación de acciones y bonos emitidos directamente por las empresas azucareras. Han tenido mucha movilidad los préstamos pignoraticios sobre azúcar depositada en almacenes de depósito. Los centrales azucareros de Cuba y la República Dominicana, que no sólo muelen las cañas que ellos mismos cultivan, sino también las de productores medianos y pequeños de sus contornos (colonos), otorgan préstamos de corto y mediano plazo para labores de siembra y recolección, adquisición de maquinaria agrícola, semilla y fertilizantes y para instalación de obras de riego.

En México la Unión Nacional de Productores de Azúcar ha fundado el Banco Azucarero, que da crédito a los ingenios. Éstos no tienen plantaciones propias y se encargan de dar crédito a los productores de caña. De esta manera, no falta nunca crédito a estos agricultores.

Los productores de panela carecen de crédito y necesitan recurrir a prestamistas privados. Algunos bancos estatales del área han tenido que intervenir, auxiliando a los productores de panela en aquellos períodos en que hay buen mercado. A veces hay sobreproducciones que hacen que el crédito se retraiga.

Arroz: En el caso del arroz, los agricultores producen casi siempre para el mercado interno. Sin embargo, como existen buenas perspectivas para la exportación, la producción de este grano, cuando menos en ciertas zonas, está requiriendo mayor atención desde el punto de vista del crédito. Honduras ha desarrollado una producción arrocera considerable, principalmente para exportar a Cuba, ayudando así a abastecer un mercado que importa arroz por 50 ó 60 millones de dólares anualmente. La producción de Honduras se financia con sistemas rudimentarios por las pequeñas plantas descascaradoras. Parece que formas más amplias del crédito pudieran fomentar mucho este renglón, principalmente a lo largo de la costa atlántica o donde el riego pueda establecerse con facilidad. En Panamá, el Chase National Bank ha impulsado con préstamos la producción de este artículo. En Cuba el Banco de Fomento Agrícola e Industrial está dando fuertes préstamos para este cultivo en 1952, que se está extendiendo en gran escala, utilizando riegos y equipos agrícolas e industriales modernos: preparación de suelos con motoniveladoras, siembra por medio de aviones, recolección por segadoras-trilladoras.

Algodón: La producción de algodón ha llegado a un monto considerable, tanto para consumo interno como para exportación. Esta rama está atendida en materia de crédito por una Cooperativa especial en El Salvador, por el Instituto de Fomento de la Producción en Guatemala, y por los bancos de estado en Nicaragua. Si algo hubiera que señalar sería la liberalidad con que se han otorgado estos préstamos, especialmente, en el caso de Nicaragua, los de plazo medio destinados a maquinaria.

En El Salvador se considera que el algodón es un cultivo muy riesgoso, de manera que los bancos estatales y privados no financian el cultivo. Pero existe una gran cooperación entre capitalistas privados y agricultores, éstos generalmente de gran escala y algunos de mediana. Hay entre ellos una especie de asociaciones para compartir los riesgos. El agricultor casi siempre pone la maquinaria, que es la capitalización de ganancias anteriores. El algodonero salvadoreño es en su mayoría un agricultor que tiene un equipo completo, pero carece de tierras y de capital circulante para hacer cultivos en grande. Entonces toma en alquiler la tierra a un gran terrateniente y obtiene el dinero necesario con un capitalista. La Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada, formada por los indicados agricultores, proporciona finalmente los fondos para la última etapa del cultivo.

La Cooperativa despepita el algodón, lo almacena y obtiene préstamos pignoraticios con la banca privada. Además importa semilla certificada e insecticidas y aporta ayuda técnica y servicios de pulverización de algodonales por medio de aviones de su propiedad. Extrae aceite y torta de la semilla del algodón. Se encarga, finalmente, de concentrar la venta de todos los productos.

En México los algodoneros consiguen fácilmente préstamos con los bancos estatales, los privados y las compañías exportadoras, si bien a tasas de interés muy altas. Los bancos estatales, no obstante su preocupación por los productos de consumo interior, han venido dedicando cantidades de importancia a la financiación de este cultivo.

Bananos: En cuanto a los bananos, además de la producción de las compañías extranjeras, existe la de los llamados independientes, la cual en Centroamérica se financia generalmente por las mencionadas compañías. En Honduras, en el Plan de Higuerito de la Tela Railroad Co., se destinaron 2,300.000 lempiras para préstamos a agricultores independientes, con el fin de que efectuaran mejoramientos en la tierra que se les asignó, a pagar con la producción de bananos, la cual venderán a las compañías. En México, en donde las compañías bananeras no tienen cultivos propios sino que son solamente compradoras, la principal fuente del financiamiento es un banco estatal: el Nacional de Comercio Exterior.

Frutas y legumbres: La producción de frutas y legumbres recibe generalmente pocos servicios de crédito, con la excepción de Costa Rica, en donde aproximadamente dos terceras partes del área cultivada con estos artículos obtiene préstamos de la Sección de Juntas Rurales del Banco Nacional.

En México, el Banco Nacional de Crédito Ejidal opera cantidades considerables con piña y mantiene una empresa filial empacadora de este producto. Las legumbres de exportación de la costa occidental reciben financiación principalmente de bancos privados.

Los préstamos para la producción de legumbres en los países del área pueden en muchos casos aumentarse, tanto para surtir el consumo doméstico como para la exportación. Estos préstamos deben ser, en parte, de largo plazo, para mejoramiento de las tierras y para facilidades de transporte. La producción de legumbres y de frutas obtiene generalmente retribuciones mejores que la de granos; pero el problema se encuentra en el mercado y el crédito puede ayudar, en diversas formas, a abrirlo. Esta cuestión se relaciona estrechamente con las industrias empacadoras de frutas y legumbres, que pueden ser establecidas por las mismas instituciones de crédito, o por particulares ayudados con préstamos.

En Cuba ha alcanzado apreciable desarrollo la producción de tomates y pimientos. Los tomates van en parte al mercado de los Estados Unidos a competir con la producción de Florida y México. Ambos artículos son también la materia prima para fábricas locales de conservas. Las fábricas conceden en algunos casos préstamos de corto plazo a los cultivadores, en dinero o especie: semillas, fertilizantes o insecticidas. En 1952 el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba financió a más de 4,000 productores de tomate para exportación, utilizando la mediación de unos 200 exportadores que usualmente financian a los tomateros, estableciendo ciertos requisitos para garantizarse de que los préstamos llegarían en buenas condiciones a los productores. En vista de los altos riesgos de esta producción, se estableció un impuesto sobre la exportación de cada huacal de tomates, cuyo producto se aplica a la amortización de los préstamos.

Maíz y frijoles: La producción de estos dos artículos ha carecido prácticamente de facilidades crediticias. Pueden señalarse dos causas: los riesgos de estos cultivos, tales como la falta o exceso de lluvias en las zonas de secano, los ciclones y los estragos que de tiempo en tiempo causa la langosta. Por otra parte, se ha carecido de facilidades para el almacenamiento; salvadas las contingencias de clima y plagas, el productor, por falta de almacenes, tiene que vender apresuradamente sus cosechas. Costa Rica, El Salvador y Cuba han resuelto bastante bien el problema con la instalación de elevadores de granos.

Henequén y otras fibras duras: El henequén es fibra cultivada con éxito en el área; México y El Salvador la exportan y la utilizan para la fabricación de sacos; Cuba la utiliza para la fabricación en gran escala de sogas. Hay una producción rural de cordelería miscelánea: cuerdas para ganadería, morrales, chinchorros y trasmayos para pesca, etc. La producción en gran escala es fácilmente atendida por la banca privada. La producción en pequeña escala tiene que recurrir al prestamista privado. En México la financiación del cultivo del henequén está a cargo de una organización dependiente de un gobierno local: Henequeneros de Yucatán.

Desde la segunda guerra mundial se han hecho ensayos para la explotación en escala comercial del kenaf. El Salvador hizo los primeros ensayos y los continuó Cuba con mucha perseverancia. Se calcula que esta fibra puede reemplazar ventajosamente al yute en la fabricación de sacos para azúcar, café, cereales, sal, etc. El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba concedió en 1952 los primeros préstamos de avío para el cultivo de kenaf.

Ganado: Una de las ramas más interesantes del crédito agrícola es la concesión de préstamos a los criadores de ganado. Aquí, como en otros casos, puede segregarse un grupo submarginal, carente de capacidad de pago cuando menos desde el punto de vista de la banca privada, y son las empresas de cierta magnitud las que pueden absorber financiación con mayor provecho. Es posible el establecimiento de un sistema de préstamos con garantía mobiliaria (el mismo ganado), cuyo sistema contribuiría mucho a aumentar la producción. La ganadería requiere especialmente de préstamos a mediano y largo plazo para mejoras inmobiliarias, para la compra de reproductores, mejoramiento de los pastos, establecimiento de abrevaderos y riegos, etc. Este crédito debe recibir atención especial, por las grandes posibilidades existentes en muchos de nuestros países para la expansión de la cría ganadera, tanto con destino a la exportación como para el consumo interno. Aquí también hay que afrontar un problema de mercados, el cual puede ser resuelto, cuando menos en parte, por medio del crédito para vehículos, rastros, empacadoras de carne y fábricas de leche conservada y otros productos lácteos.

Es posible que la sola oferta de crédito a los ganaderos pueda lograr poco, y más bien se requieren planes integrales de fomento de la ganadería en cada una de las regiones propicias, en cuyos planes el crédito desempeñaría un papel importante. El problema es, pues, complejo, y probablemente a esto se debe el poco desarrollo del crédito ganadero.

Aun en Costa Rica, donde el crédito agrícola se ha expandido en forma más completa que en otros países, en 1951 se concedieron créditos por las Juntas Rurales solamente sobre el 3% del número de cabezas de ganado que arrojó el censo de 1950; por otro lado, los créditos ganaderos concedidos no parecen raquíticos, pues al-

canzan en promedio a 36 dólares por cabeza de ganado para carne y 55 dólares por cabeza de ganado lechero. En México esta rama está relativamente desatendida por la banca estatal; pero la banca privada sí le destina recursos considerables. En Cuba el BANFAIC está fomentando mucho la ganadería. En Honduras el Banco Nacional de fomento tiene planes ambiciosos que apenas se inician.

Productos forestales: La explotación de bosques está generalmente en manos de compañías extranjeras, que han recibido concesiones para la explotación de determinadas áreas y no requieren de los servicios nacionales de crédito. Solamente en casos excepcionales se plantan en los países del área bosques para su explotación comercial. Las exportaciones de madera se hacen en la forma de troncos, sin ninguna elaboración.

Hay escasez de crédito para que empresas nacionales pudieran establecer negocios forestales, aunque fuera en pequeña escala.

La explotación de otros productos forestales, como las resinas, se hace en escala rudimentaria; pero existe un campo muy amplio para el mejoramiento. La resinación de los árboles constituye, de paso, un medio de explotar los bosques sin talarlos. Todas estas actividades necesitan crédito, en parte a plazo medio y en parte a plazo largo. En la actualidad el crédito forestal casi no existe. Se podría llegar probablemente hasta la concesión de préstamos a muy largo plazo para la reforestación y la formación de bosques artificiales para su explotación comercial continua, lo cual ayudaría a los propósitos de los gobiernos de combatir la erosión. Estudios ya efectuados han demostrado la buena redituación de esta clase de negocios, cuyo único inconveniente es el largo plazo a que se principian a obtener los productos, inconveniente que puede ser obviado por medio del crédito.

En Guatemala el Gobierno acaba de financiar (suscribiendo el 90% de las acciones) una gran compañía maderera, la PETENSA, para la explotación de las selvas del Petén.

TEMA I

CRÉDITO Y POLÍTICA AGRÍCOLAS

CRÉDITO AGRÍCOLA Y CLASES DE INVERSIÓN

Por el Ingeniero RAMÓN FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, *de la CEPAL, Relator de este Seminario.*

Sumario

CRÉDITO AGRÍCOLA Y CLASES DE INVERSIÓN

I. Varias clases de crédito agrícola

Puede intentarse la siguiente clasificación del crédito agrícola, teniendo presente, sobre todo, el caso de los países hispanoamericanos:

a) *De servicio social.* Es el llamado crédito "supervisado" o crédito de capacitación, que se otorga a sujetos sin capacidad actual de pago. Complementa una labor educativa y de divulgación agrícola, cuyo objeto es mejorar la condición de campesinos de bajos ingresos. No es crédito bancario.

b) *De sostenimiento.* Puede ser crédito bancario. No se usa para nuevas inversiones, sino que proporciona al agricultor el capital necesario para continuar sus operaciones usuales. Puede, al ser institucional, substituir crédito usurario anterior.

c) *De promoción.* Crédito para nuevas inversiones. Introduce cambios en las proporciones de los factores productivos dentro de la explotación, generalmente intensificado el uso del factor capital en sus diversas formas. Cuando simplemente se aumenta la magnitud, sin realizarse cambios en los métodos, más bien se está en el caso del crédito de sostenimiento: desde un punto de vista general, hay nuevas inversiones, hay crecimiento económico; pero no hay desarrollo económico. Sin embargo, la apertura de tierras nuevas al cultivo sí entraña, naturalmente, promoción.

Cuando en el proceso de promoción se reserva la institución prestadora un papel directivo, caracterizado por intervención en la administración de la empresa prestataria o por inversiones directas propias, este crédito se ha llamado dirigido.

II. Selección y prelación de objetos en el crédito de promoción

Se hace por ahora caso omiso del crédito de capacitación, tan sugestivo, pero a la vez tan peculiar y ajeno al tema general del crédito. Se deja de lado también el crédito agrícola común, o de sostenimiento, sin que ello implique negar que sea necesario a pesar de sus miras poco ambiciosas. Esta exposición se circunscribe a hacer algunas anotaciones sobre el crédito agrícola más vinculado con el desarrollo económico, o sea el de promoción, incluyendo el dirigido. Se pasa por alto, para fines de análisis, la imposibilidad práctica de establecer una separación terminante entre el crédito de sostenimiento y el de promoción. Desde luego el segundo puede más bien complementar que sustituir al primero.

Dentro del crédito de promoción, como instrumento de política económica, no todos los posibles objetos son igualmente atendibles en un momento dado y es de recomendarse una selección que propicie un desarrollo ordenado, con el mínimo de desperdicio. Supuesta una institución nacional central, rectora de la política de crédito agrícola en un país, habría que establecer cupos, distribuyendo los recursos totales disponibles primero entre las tres clases de crédito mencionadas, cuya línea de demarcación, por borrosa que sea, no impide llevar a la práctica dicha distribución. Dentro de la parte asignada a cada clase de crédito, habría que establecer nuevos cupos de segundo orden. Se está así formulando un plan de operaciones, como único modo de orientar la acción crediticia hacia el uso más eficaz de los recursos, dentro de un programa de desarrollo económico.

Aquí se supone ya establecido el cupo para el crédito de promoción y se va a examinar su redistribución en nuevos cupos de segundo orden.

Nada puede decirse al respecto que conserve su validez de unas situaciones a otras. Se tiene en la mente, como ya se ha dicho, el caso de los países poco desarrollados y en particular el de los hispanoamericanos, pero aun sobre ellos la generalización tiene muchas limitaciones. En cada país y según las circunstancias temporales, habrá que hacer una adaptación especial.

Supongamos un caso aún más concreto, frecuente en realidad en los países referidos: el nivel de los salarios rurales es bajo respecto a las remuneraciones en otras actividades y respecto a otros países; existe una situación de presión de la población sobre los recursos naturales; esta última es una de las causas del bajo nivel de vida; la producción agrícola es escasa y la técnica retrasada; para completar el cuadro, si bien el trabajo es barato y abundante, en cambio el capital es escaso y alto el tipo de interés corriente.

En tales condiciones, la política de desarrollo económico a la cual se va a servir por medio del crédito agrícola, debe mantener la preocupación de no exacerbar la presión demográfica, lo que ocurriría si se origina desocupación tecnológica. La política general de inversiones en la agricultura, al reflejarse en la política de crédito agrícola, ha de favorecer las inversiones que aumenten el rendimiento (producto por unidad de superficie), o bien las que aumenten la cantidad de tierra en cultivo, respecto a aquellas otras inversiones que, desplazando mano de obra, elevan el producto por hora-hombre, disminuyen las horas-hombres por unidad de superficie y quizá disminuyen un poco, también, los rendimientos. Dicho de otro modo, el crédito de promoción debe apoyar la difusión de los progresos de la tecnología agrícola que ahorren tierra y capital, sobre los progresos que ahorran trabajo.

De acuerdo con lo anterior, merecen prelación indudable la investigación y divulgación agrícolas, que no corresponden al crédito sino a gastos directos de gobierno. Sin embargo, se aprovecha la oportunidad para señalar que esas acciones son básicas en el desarrollo de la agricultura, dentro de las tendencias más convenientes de ese desarrollo, sin que deba desalentar que requieran constancia, den fruto sólo a largo plazo y no tengan carácter directamente recuperable. Aquí es oportuno indicar la conveniencia de coordinar el crédito y la divulgación, en cuya coordinación hay favorecimiento mutuo de la eficacia de una y otra de esas acciones. En un caso

especial, el del crédito de capacitación, la coordinación se transforma en combinación.

Ahora bien, en cuanto al género de inversiones cuyo cauce puede ser el crédito, para el caso señalado podrían colocarse en primer lugar de importancia el uso de mejores semillas y de reproductores animales selectos, los abonos, los pesticidas, el establecimiento de plantaciones permanentes, los cuidados generales del suelo, el cultivo racional y esmerado, los riegos, los drenajes, los desmontes, el adecuado utilaje agrícola. Estas prácticas deben ser fomentadas por mediación del crédito.

III. El caso de las máquinas

Todo lo anterior, siempre sobre las condiciones arriba expuestas, debe tener prelación sobre las inversiones que ahorran mano de obra, es decir, sobre la adquisición y el empleo de máquinas en general. En este terreno hay que caminar con cuidado, guardándose de la tendencia común de considerar que mientras mayor uso se haga de las máquinas se está practicando agricultura más moderna y eficaz. La máquina no es para nosotros, de momento, el mejor símbolo del progreso agrícola, y puede revelar sólo una novelería extralógica. Esto es cierto, sobre todo, respecto a las máquinas más avanzadas. Piénsese que se construyen para medios muy diversos del descrito.

Al invertir en máquinas, el crédito debe estar muy atento a no originar situaciones de sobreinversión. Es creíble que estas situaciones existan en nuestros países, con daño tanto de los empresarios agrícolas como de las instituciones de crédito. La historia de los fracasos de inversiones de este tipo está bien nutrida. Aun en Estados Unidos, los estudios de administración agrícolas han revelado que es frecuente la sobrecapitalización. Es difícil analizar cuidadosamente la costeabilidad y sobreponerse a la tentación de presentar ese espectacular (y por lo demás fácil de adquirir) índice de progreso. Una variedad de maíz híbrido requiere alrededor de siete años para formarse; una máquina impresiona más y se puede tener de un día para otro.

El uso desmedido de máquinas lesiona la economía general del país en aras de un orgullo pueril. Ciertas máquinas agrícolas podrían muy bien clasificarse como artículos de lujo, aun para los efectos de imposición aduanera. Estos bienes de capital han de traerse del extranjero, a base de una relación de precios desfavorable. Las máquinas se produjeron en el exterior con salarios altos, y vienen a desplazar mano de obra barata. Se requiere que la eficacia de las máquinas sea suficientemente elevada para que la amortización de su costo no supere el ahorro de mano de obra obtenido con el uso, y aun a la merma de producto por unidad de superficie, pues el trabajo de buen número de máquinas agrícolas es todavía imperfecto respecto de la labor manual y origina desperdicios. Para concretar lo que se va diciendo, piénsese en la incongruencia de nuestros ambientes con la cortadora de caña de azúcar, la cosechadora de maíz, la de algodón, y quizá hasta el tractor cuando se usa en trabajo ligero.

No sólo por fantasía puede el agricultor usar máquinas incosteables, sino porque no sabe lo que son. El agricultor puede guiarse solamente por lo que le dicen los agentes vendedores. El establecimiento de la costeabilidad de una máquina es muy difícil. Requiere una larga y cuidadosa experimentación. Es absolutamente necesario que ésta corra a cargo de las estaciones experimentales del gobierno y se divulguen los resultados. Debe señalarse éste como un campo de la investigación agrícola que se ha descuidado.

Aun en el caso de que la máquina resulte costeable al productor individual, podría haber reparos para fomentar su uso. En un buen programa agrícola, a veces hay que preferir las inversiones que proporcionen mayor incremento de producto bruto (para substituir importaciones), en relación con aquellas que den un mayor incremento de producto neto. O bien, usar una combinación de ambos puntos de vista.[1]

Finalmente, la facilidad de uso de las máquinas está vinculada a las formas de tenencia de la tierra. Donde predomina la unidad familiar o magnitudes menores, las máquinas costosas tienen que ser de uso colectivo. A veces no es fácil lograr la organización y armonización de intereses que semejante uso colectivo implica.

Este punto de la mecanización, en suma, da mucho a meditar. Una buena investigación de costos comparativos daría apreciables orientaciones, pues la costeabilidad misma del empleo de máquinas agrícolas complicadas es entre nosotros dudosa. Por ahora se continuarán presentando los aspectos teóricos del problema, a manera de hipótesis que la investigación de hechos afinaría. Si la hipótesis resultara falsa, podremos afirmar que siquiera tuvo el mérito de promover una investigación útil para pisar sobre terreno firme.

IV. Máquinas agrícolas e industrialización

En el proceso de desarrollo económico, la mecanización de la agricultura es el medio para crear un sobrante de población que la industria y otras actividades se encargarán de absorber.[2] Ahora está siquiera este camino abierto. Anteriormente fué necesario convertir la agricultura activa en ganadería extensiva para lograr el mismo efecto. Además, en nuestros países la agricultura está ahora probablemente más recargada de población que en los tiempos de la Inglaterra de la revolución industrial.

De todos modos, aun hoy y para nosotros, la mecanización de la agricultura es una etapa avanzada, y hacerla prematuramente redundará más en perjuicio que en ayuda. Todos conocemos los muchos intentos fallidos que resultaron onerosos. La mecanización agrícola ha de correr pareja con la industrialización, para que ésta absorba al población desalojada y, a mayor plazo, para que fabriquemos nosotros mismos las máquinas. Es la única manera en que la mecanización agrícola logrará sostenerse. Ella y la industrialización se ayudan y promueven mutuamente. Ambas tienen por ahora en común, dicho sea de paso, la necesidad de capitales disponibles para la importación de equipo. No en vano algunos llaman "industrialización de la agricultura" a la introducción de maquinaria en las labores campesinas.

La mano de obra debe desplazarse del campo a la ciudad por *atracción* de la industria y no por *repulsión*

---

1 *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.* Comisión Económica para América Latina. Cuarto Período de Sesiones. México, 1951. Documento E/CN.12/221.

2 *Ibid.*

de la agricultura. Lo primero significa bienestar y lo segundo miseria.

Donde el sector submarginal o infraocupado de la agricultura es importante, allí está ya el excedente de población, cuya producción se ha dicho que tendrán a su cargo las máquinas. En este caso es lógico que la industria preceda al movimiento de mecanización de la agricultura, pues ha de absorber, en su primera etapa, a dicho sector submarginal. Ya en las siguientes etapas pedirá a la agricultura financieramente sana que le proporcione excedentes de fuerza de trabajo, mediante el empleo de máquinas. No fué precisamente el tractor el que acabó con los caballos en Estados Unidos, sino la industrialización y la elevación de ingresos de los trabajadores. El tractor, inventado desde mucho antes (los había de vapor con anterioridad al auge del motor de combustión interna), tuvo que esperar pacientemente su turno. No faltaron, sin embargo, explotaciones agrícolas de fantasía que se apresuraron a usar los tractores de vapor. Y el ejemplo de Estados Unidos no nos resulta del todo inadecuado, pues nunca tuvo Norteamérica la tremenda presión demográfica sobre los recursos naturales que soportan algunos de nuestros países.

Claro que todo lo anterior es sólo un esquema, y que debe aceptarse con precauciones la idea de aplazar la mecanización dentro de los programas de política agrícola. Cierto grado de mecanización (el empleo de las máquinas más eficaces) se impone de todos modos. Recuérdese, por ejemplo, la facilidad con que desde el siglo pasado arraigó la trilladora en México. La costeabilidad comprobada tiene que ser la guía, y cuando la máquina convenga al productor individual es probable que convenga al país. Y todavía esto último habrá de considerarse cuidadosamente, pensando si los recursos invertidos por la colectividad en máquinas agrícolas no tendrían de momento una colocación más productiva en otro campo.

A veces la máquina se impone aun por consideraciones distintas a las de ahorro de mano de obra, por ejemplo, para hacer más rápida la labor, más fácil la administración y esquivar siniestros meteorológicos. Además, en las zonas intertropicales las máquinas se pueden trabajar más intensamente (disminuyendo así cargos fijos), porque no existe la estación muerta de las latitudes templadas.

Se está hablando, en suma, de grados de énfasis en las diversas fases de la promoción agrícola, no de la premeditada exclusión de las máquinas. Y aun en los meros matices del énfasis, habrá que ser prudente en las generalizaciones. Nada de lo dicho significa, por ejemplo, que se insista en el arado de madera.

V. Aumento de rendimientos y aumento de área

Se estableció la conveniencia de preferir las inversiones que eleven la productividad de la tierra a las que aumenten directamente la productividad del trabajo. Entre las primeras hay que distinguir ahora las que inciden sobre la cantidad de cosecha por unidad de tierra y las que aumentan la superficie de tierra productiva.

Aquí no puede establecerse con facilidad una prelación, pues todo depende de la eficacia relativa de unas inversiones y otras. Jugará papel importante, al decidir, la consideración del grado de presión demográfica por una parte, y por la otra de la cantidad de tierras nuevas disponibles y las facilidades de su ocupación.

Sin embargo, con la forzosa generalización con que se está aquí hablando, pueden hacerse las siguientes consideraciones. Las primeras inversiones (para aumento de los rendimientos) tienen por base la investigación. El progreso con ellas logrado en las tierras ya de antaño cultivadas (la mayor parte del área productiva), se extenderá con facilidad a las tierras nuevas adicionales. Ese progreso favorecerá la economía de la posterior apertura de nuevas áreas. Además, las inversiones para aumento de la productividad de la tierra ya en cultivo tienen especiales dificultades sobre todo desde el punto de vista del empresario; dependen más de los conocimientos y elementos técnicos a la mano que del dinero disponible; son obra de organización y no sólo de financiamiento. Pero es mucho lo que puede lograrse si el esfuerzo se organiza. Por el descuido en que ha estado, en este campo pueden obtenerse, aunque a plazo un poco largo, resultados sorprendentes. Los logros quedarán en general incorporados permanentemente al acervo productivo del país y quizá de la humanidad. Hablando en términos económicos, aquí las inversiones pueden operar, por ahora, a rendimientos crecientes y con mayor utilidad marginal. De hecho se tiene ya un principio de experiencia que es alentador.

En cambio, la experiencia con la apertura de tierras nuevas ha sido a menudo dura. Si las tierras disponibles no han sido ocupadas hasta hoy por la iniciativa privada, es porque han presentado especiales dificultades. Muchas ilusiones han quedado frustradas. Será frecuente un alto grado de severidad de los rendimientos decrecientes, aunque puede haber excepciones. No obstante la urgencia de tener esas tierras nuevas para hacer traslados de población, en un enunciado simplista podría decirse que primero es trabajar bien y después trabajar en mayor extensión; primero intensificar hasta cierto límite la agricultura que ya existe, capaz de mejoramiento, y luego extenderse hacia tierras costosas de conquistar. El problema se simplifica reduciéndolo en lo posible al caso de un propietario privado, con tierras excedentes cuyo cultivo requiere inversiones previas en desmonte y nivelación. En una primera etapa le convendría mejorar hasta cierto límite el cultivo de las tierras ya abiertas (supuesto deficiente dicho cultivo); en una segunda etapa le convendría abrir tierras nuevas. O de otro modo: una primera dosis de inversión encontrará mejor rendimiento en el primero de los objetos propuestos, y también una segunda dosis, y quizá una tercera; pero una cuarta dosis se dirigiría ya, siempre tras de mejor redituación, al segundo objeto, o sean las tierras nuevas. Este cálculo, perfectamente factible en una unidad de explotación, podría intentarse en escala nacional respecto a las inversiones públicas.

La experiencia ha establecido que la apertura en grande escala de tierras nuevas escapa con frecuencia a las posibilidades de la iniciativa privada. Por consiguiente, en esos casos no puede ser objeto de financiación con crédito agrícola, lo que, desde varios ángulos, es ya una desventaja. Se afirma que esas inversiones son recuperables indirectamente y desde un punto de vista social; pero no hay ninguna manera de medir este hecho y sus distintas gradaciones. Lo cierto es que los

costos de mejoramiento han sido con frecuencia exorbitantes en relación con los resultados.

Con todas las salvedades indicadas, parecen merecer prelación las inversiones que aumentan las cosechas unitarias, claro que sin llegar a la sobreinversión como en cualquier otro caso, y sin perjuicio de que habiendo recursos suficientes, puede atenderse simultáneamente la apertura de tierras nuevas, eligiendo cuidadosamente los proyectos más eficientes.[1]

El mejoramiento de las tierras ya en cultivo, estableciendo, por ejemplo, riego a los secanos, participa de las características de ambas clases de inversión y se puede colocar en un punto intermedio, asimilable, más bien, a las mejoras que aumentan los rendimientos. Es de la misma índole un mejor uso de las tierras de labor por medio de la supresión de los "descansos".

VI. El problema de la tenencia de la tierra

No podría dejar de asomar aquí el problema de las formas de tenencia de la tierra. Se está haciendo referencia a países donde este problema acusa características con frecuencia graves. Se sustenta sobre dos extremos: el latifundio y el minifundio. Tiene implicaciones sociales que lo hacen complejo y a veces desvían las mejores soluciones.

En donde el problema acuse caracteres de gravedad, las modificaciones a una defectuosa estructura de la tenencia de la tierra son premisa indispensable del progreso agrícola, y, en una buena política agrícola, deben incluirse, con prioridad, entre los mejoramientos básicos. A medida que este obstáculo vaya siendo removido de las tierras en cultivo, se facilitará el fomento de las inversiones por medio del crédito agrícola. Dicho crédito no puede emplearse sino en una forma muy limitada, como instrumento de corrección de sistemas defectuosos de tenencia de la tierra. En general, esa corrección debe ser previa al crédito.

Hay una prelación que se plantea muy frecuentemente invertida. Se trata de corregir una deficiente tenencia de la tierra abriendo nuevas tierras al cultivo. Aquí otra vez ha de repetirse que quizá primero toca mejorar lo que ya se tiene y después lanzarse a expansiones. Preconizar la colonización ha sido el método más socorrido para esquivar una reforma agraria.

Ahora bien, la defectuosa estructura agraria va acompañada a veces de fuerte presión demográfica. La pulverización de la tierra es lógica mientras haya excedentes de población campesina. En este caso el problema agrario no puede resolverse sino con acciones simultáneas de apertura de tierras nuevas para su colonización, o de industrialización, o (en una solución derrotista) de emigración. La apertura de tierras nuevas sí es un remedio como complemento.

El cultivo mecánico tiene también frecuentemente que esperar a que los problemas de tenencia de la tierra se resuelvan. La máquina no se superpone fácilmente a una tierra pulverizada. Con máquinas el latifundio, por definición, dejaría de serlo, transformándose en una gran explotación capitalista.[2]

Pero hay algo más importante: por ahora la meta del desarrollo económico es la industrialización; se persigue un desarrollo agrícola de base, coronado con un desarrollo armónico de la industria. Pues bien, una defectuosa estructura de la tenencia de la tierra es un lastre definitivo de la industrialización. No porque esto se haya repetido muchas veces, ni porque se le haya dado un color doctrinario especial, puede dejar de anotarse. Sin reforma agraria (cuando se requiere), no hay progreso agrícola, no hay amplitud de mercado interno, falta ahorro y están atadas las fuerzas de la iniciativa privada que han de promover las industrias. La reforma agraria cambia toda la fisonomía de un país, libera esas fuerzas y da madurez para la industrialización. Claro que se habla de una reforma agraria bien hecha, porque las hay innocuas y también perjudiciales y regresivas.

VII. Producción para exportar y para consumir

Al elaborar un plan de operaciones de crédito agrícola, se presentará el problema de cargar la preferencia hacia los cultivos que se practican preponderantemente con fines de exportación, o hacia los de consumo interior.

La decisión, y la cuantía de proporciones consiguiente, resultará de la revisión de la estructura agrícola del país de que se trate y de los cambios apetecibles de esa estructura, así como de elementos circunstanciales como la necesidad de aumentar las exportaciones, la situación de la balanza de pagos y la relación de intercambio de las exportaciones. El fomento de la producción para el consumo interno generalmente suprime importaciones. Habrá que plantearse, concretamente, la cuestión de qué conviene más, si suprimir importaciones o aumentar exportaciones.

En buen número de casos se optará probablemente por la supresión de importaciones, es decir, por la preferencia en el crédito a la agricultura de consumo interior. Se escogerían entonces cuidadosamente las ramas individuales donde conviene concentrar el impulso de aumento de la producción, excluyendo aquellas respecto a las cuales se debe seguir siendo importador, por no encontrar esas producciones en el país un medio natural favorable.

Las razones para la posible preferencia a la agricultura de consumo interno serían las siguientes:

a) Por mucho tiempo el mayor impulso para la agricultura de nuestros países ha venido de fuera y se ha concentrado en los productos de exportación. Éstos se cultivan con métodos más avanzados que los de consumo interno, y es bueno suprimir ese desequilibrio.

---

1 Últimamente se han estado abriendo tierras nuevas en México, por la iniciativa privada, con crédito oficial, por medio de desmontes y perforación de pozos. Cuando se amplía la red de comunicaciones, surge casi siempre un margen, que pronto se agota, para estos mejoramientos. Aun así, es de hacerse notar que, en el caso expuesto, la banca oficial absorbe gran parte de los riesgos, y estos créditos no se conceden por la banca privada. Desgraciadamente no se lleva una estadística de costos y resultados lo suficientemente completa, precisa y ordenada, como para medir si en efecto se está en un plan de inversiones directamente redituables. La economía de estos pequeños aprovechamientos hidráulicos comparada con la de los grandes aprovechamientos de agua superficial sería un estudio muy sugestivo, que no se ha intentado.

2 La definición económica de latifundio no se apega a la connotación etimológica; ha de haber deficiencia de capital (cultivo extensivo) y resabios feudales o esclavistas en las relaciones de producción.

Se está aquí hablando, conviene recordarlo, del crédito de promoción.

b) Hay interés, también, en suprimir un exceso de dependencia del ingreso nacional respecto al comercio exterior. Por la vía de esta dependencia opera la acción deprimente de una relación de intercambio crónicamente desfavorable, y las exportaciones son también un transmisor de las fluctuaciones de los centros cíclicos, cuya influencia conviene paliar en favor de la estabilidad de la economía nacional.

c) El mercado de los productos de exportación es inseguro e imprevisible en comparación con el mercado interno. Si el mercado exterior es favorable, los impulsos para la agricultura de exportación seguirán llegando de fuera.

d) La demanda exterior es limitada y, si se aumenta la oferta, se corre el riesgo de envilecer los precios. Este efecto será mayor o menor según la importancia del país abastecedor.

e) Los productos de exportación se financian a veces fácilmente con fuentes extranjeras y no requieren el empleo de recursos domésticos tanto como los productos de consumo interior.

f) El fomento a la agricultura de consumo interior significa frecuentemente una mayor diversificación que el de la agricultura de exportación, dedicada a muy pocos artículos, y la diversificación es favorable a la estabilidad.

g) La agricultura de consumo interior favorece en mayor escala la industrialización, porque proporciona materias primas para su transformación, capitaliza más en el interior del país y se aglutina mejor con la industria, en la formación de una economía nacional orgánica.

Este cuadro corresponde más a los países centroamericanos y Cuba y menos a México, cuya economía es más diversificada y desarrollada. En casos como el último principian a pesar consideraciones contrarias a las anotadas:

a) El desarrollo económico requiere un aumento de las importaciones y el correlativo de las exportaciones para financiarlas. El campo por ahora más susceptible de este último aumento es el de las exportaciones agrícolas.

b) Pueden producirse más eficazmente, por condiciones naturales, artículos para exportar.

c) La agricultura de exportación es un buen medio de creación de capitales privados invertidos en la agricultura.

En el caso centroamericano la primacía parecería corresponder a la agricultura de consumo interno, sin negar apoyo a la agricultura de exportación, sobre todo en sus ramas nuevas. Lo mismo en el caso cubano, donde el azúcar cuenta con sus propios ímpetus y no requiere del crédito de instituciones oficiales. En el caso mexicano habría que distribuir la atención parejamente entre la agricultura de consumo interior y de exportación, simplemente haciendo caso omiso del destino de los productos, y atendiendo a la redituación derivada del nivel de precios. Los mayores recursos irían, sin embargo, a la agricultura de consumo interno, simplemente porque ésta forma la gran mayoría de la agricultura total.

VIII. Conclusiones

Para emplear nuestro escaso capital cuidadosamente y allí donde tenga ocupación más provechosa, y a fin de propiciar el desarrollo económico, se requiere conceder una importancia especial al crédito agrícola de promoción. Dentro de él, debe hacerse una buena distribución por objetos, de acuerdo con una escala de prioridades. Una forma frecuente de ésta, para los países latinoamericanos, será la siguiente, susceptible desde luego de un mayor detalle y de variaciones que atiendan las condiciones de cada caso particular:

a) Mejoras tecnológicas que aumentan económicamente el rendimiento (cosecha por hectárea).

b) Mejoramientos permanentes a las tierras cultivadas.

c) Apertura de tierras nuevas.

d) Capital ahorrador de esfuerzo humano.

Este orden de importancia puede dar también la pauta para una política general de inversiones agrícolas, dentro de la cual el crédito es uno de los más valiosos instrumentos. La transformación de la lista anterior en prioridades de política agrícola se lograría anteponiendo tres puntos:

a) Corrección de los inconvenientes graves del régimen de tenencia de la tierra.

b) Comunicaciones, transportes, almacenamiento.

c) Buena organización de los servicios agrícolas oficiales, pero, sobre todo, muy especialmente los de investigación y divulgación.

Todo lo dicho se inspira en la estructura económica más frecuente en los países latinoamericanos, y, se repite, ha de ser objeto de adaptaciones de un país a otro. Además, la política diseñada tiene que sufrir modificaciones a paso y medida que la indicada estructura económica vaya cambiando. Por ejemplo, conforme el mejor cultivo se vaya generalizando y aumente la presión demográfica, la preferencia se irá inclinando hacia la apertura de tierras nuevas y su colonización. En caso de que la presión demográfica se alivie, los rendimientos se mantengan altos y los salarios suban, la atención puede desviarse hacia la mecanización.

No hay, pues, principios inmutables. La política agrícola a seguir de un momento dado en adelante es el resultado de la seguida hasta ese momento. Por ejemplo, en México parece haber habido cierto desequilibrio consistente en mucha atención a la apertura de nuevas tierras y mejoras permanentes a las ya cultivadas, con poca atención a los mejoramientos técnicos del cultivo. Quizá se ha incurrido también en algunos costosos excesos tratando de propiciar la mecanización, pues la presión demográfica es alta y la tenencia de la tierra está pulverizada. La estructura de la tenencia de la tierra no es satisfactoria, no obstante provenir de una reforma agraria. Un programa de política agrícola debería, en consecuencia, dar preferencia a la elevación de la productividad de la tierra en cultivo y a una revisión de los resultados de la indicada reforma agraria. Y dentro del crédito, dar más importancia al de promoción y menos al de sostenimiento. En cada país se harían adaptaciones en forma análoga.

Todo esto se dice con mucha facilidad; pero no se ejecuta con la misma. La base es la voluntad y la capacidad para hacer las cosas bien. Sobre esto, la infor-

mación previa ha de ser rigurosa y para ello estar concebida en términos cuantitativos. El programa mismo se ha de elaborar con cuantificaciones. La empresa es muy laboriosa y desde luego mucho más difícil que aconsejar vagamente. Sabemos mucho sobre lo que debemos hacer y poco sobre cómo hacerlo. Lo urgente ahora es pasar de la teoría a la práctica; sin negar nunca que la buena práctica es hija de la teoría.

México, D. F., a 5 de junio de 1952.

Bibliografía

(Adicional a la citada en notas al calce)

Estudios de la CEPAL sobre el crédito agrícola en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago de Chile, 1950. Documentos (E/CN.12/167/Add. 1 a 5.)

Estudio Económico de América Latina 1950. Introducción General. Hechos y Tendencias de la Economía Latinoamericana. Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. México, 1951. Documento (E/CN.12/217.)

Pei-Kang Chang. *Agricultura e industrialización.* Fondo de Cultura Económica. México, 1951.

Bravo, Manuel. "Política industrial". *El Trimestre Económico.* México, enero-marzo de 1949. Pág. 1.

Problemas técnicos y prácticos del crecimiento económico, Comisión Económica para América Latina, Cuarto período de sesiones, México, 1951. Documento (E/CN.12/12/221.)

Measures for the economic development of under-developed countries. Informe de un grupo de expertos nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos. Nueva York, 1951.

Prebisch, Raúl. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *El Trimestre Económico,* México, julio-septiembre de 1949.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA EFICACIA DEL CRÉDITO RURAL EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Por el Lic. Inf. RAFAEL PIEDRASANTA A., *funcionario del Banco de Guatemala*

Sumario

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA EFICACIA DEL CRÉDITO RURAL EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS

I. Análisis general

La aplicación de cualquier medida de política económica exige además del total conocimiento teórico del problema, conocer las características concretas del medio en el cual se va a aplicar tal política. En este trabajo haremos algunos comentarios acerca de las características que presentan las economías subdesarrolladas y que tienen importancia en relación con el problema de la extensión del crédito rural barato.

a) En primer lugar se nota que en los países subdesarrollados, la tasa de interés de mercado es mayor que la que prevalece en los países más avanzados; dicha tasa elevada de interés no es sino una consecuencia de la escasez de su capital físico invertido, o en otras palabras, es un reflejo de su propia pobreza; esto explica por qué las leyes contra la usura son completamente ineficaces para lograr el abaratamiento de los capitales dados en préstamo; la experiencia y observación nos indican que el interés esencialmente constituye un precio y como todo precio, mide el grado de escasez de los bienes que se cotizan en un mercado: un interés alto indica la escasez de capitales y un interés bajo —como en los países ricos— indica su abundancia.

b) Otra característica importante de los países subdesarrollados —a difeerncia de los países industrializados— es que no poseen gran cantidad de recursos ociosos ni gran desempleo humano de carácter cíclico ni mucho menos permanente. Frecuentemente el problema es el de sub-empleo permanente o sea empleo con muy bajo rendimiento por unidad de esfuerzo, lo cual también refleja la escasa inversión de capital anterior, especialmente de equipos mecánicos. El sub-empleo de la fuerza humana presenta la desventaja de que no puede trasladarse a otra ocupación, pues no se trata de un desempleo total como ocurre en los países industriales.

c) Finalmente otra circunstancia que caracteriza a nuestros países pobres es una alta proporción de fuerza humana dedicada a la producción de alimentos y otros bienes de consumo de carácter urgente y de demanda inelástica.

La urgencia que existe por producir tales artículos obliga a estos países a mantener permanentemente una cantidad más o menos constante de factores productivos dedicados a su producción; y por representar tales factores un alto porcentaje del total de factores productivos disponibles, la oferta total de productos agrícolas es inelástica, es decir, tomados todos ellos en conjunto.[1]

[1] La inelasticidad de la oferta total de productos agrícolas se observa también en países industrializados como los Estados Unidos de Norteamérica.

Debe observarse que las tres características anteriores son especialmente una consecuencia de una misma circunstancia: la escasez de ciertos recursos naturales necesarios a la industrialización y la falta de capitalización adecuada en bienes de producción en nuestros países. Las características arriba descritas deben tenerse siempre presentes para poder pronosticar cuáles serán las posibles consecuencias de una política de extensión del crédito rural barato en nuestras economías en un afán por incrementar la producción agrícola y nivel de vida de los campesinos.

La primera característica nos indica claramente que la democratización del crédito rural debe tener como uno de sus objetivos, la redistribución más equitativa del producto total de un país al transferir a los sectores productivos un mayor porcentaje del ingreso total, el cual provendría de una menor participación en dicho ingreso de quienes hasta entonces hubiesen derivado una ganancia con motivo de sus operaciones de préstamo a intereses excesivos. Hasta aquí el crédito, pues, ha servido una función social útil sin aumentar sensiblemente la producción agrícola.

Las otras características constituyen serias limitaciones para que el crédito pueda —si no va acompañado de un mayor uso de capital en la agricultura y mejores métodos de cultivo, etc.— aumentar en forma sustancial la producción de nuestras economías; puesto que si no hay gran fuerza de trabajo de la cual podamos disponer ni muchos factores que podamos dedicar a producir bienes de capital para mejorar nuestra producción futura, una extensión del crédito rural interno puede antes que promover una mayor producción, tener simplemente un carácter inflacionario (excepto en el caso de que se dedique para la importación de maquinaria y equipos agrícolas) con perjuicio para las clases de recursos reducidos.

II. Política de crédito

Sin embargo, hay dos casos en los que el crédito rural puede ser beneficioso en nuestros países subdesarrollados:

a) *Política de Selección del Crédito:* Si bien una mera extensión de los servicios crediticios puede no tener gran eficacia en aumentar la producción presente, una política de redistribución de crédito que seleccione qué actividades se va a favorecer (política de selección del crédito), puede ser altamente beneficiosa para el país si se eligen aquellas actividades que tiendan a una mayor inversión en capital fijo con fines a una mayor producción y consumo en el futuro, aun cuando sea a costa del consumo presente. En otras palabras: una política cualitativa del crédito sin variar grandemente su volumen total, puede ser mucho más eficaz para promover nuestro desarrollo que una simple política de

dinero barato que no ponga énfasis en el uso final de los fondos, o que no siga un plan preconcebido de desarrollo.

b) *Extensión de Crédito para Importación de elementos de Producción Agrícola:* Dijimos que una mera extensión del crédito interno puede ser de carácter más inflacionario que productivo. Sin embargo, si tal crédito se concede directamente para dedicarlo a la importación de bienes de capital para la agricultura u otros elementos productivos (semillas, abonos, etc.) entonces puede no tener carácter inflacionario sino eminentemente productivo y por tanto beneficioso para el país. La única limitación a este respecto es, hasta dónde estamos dispuestos a que se reduzcan nuestras reservas internacionales en aras de nuestro desarrollo económico, lo cual ya es otro problema, que sólo la experiencia puede darnos una respuesta.

III. Conclusiones

1º El alto tipo de interés del mercado de capitales en países subdesarrollados, es en gran parte, una consecuencia de la escasez de ciertos recursos naturales o de su deficiente capitalización anterior. Las leyes contra la usura no atacan al fondo del problema, como se comprueba por su ineficacia en abaratar el precio de los capitales dados en préstamo. La extensión eficiente del crédito rural contribuye en algo a la solución del problema, pero sólo un aumento de la riqueza de un país puede darle una solución definitiva. En consecuencia, debe favorecerse la inversión de capitales nacionales y extranjeros a largo plazo.

2º Una democratización del crédito rural puede ser útil desde un punto de vista social porque tiende a redistribuir en forma más igualitaria el producto total anual de un país.

3º La extensión de los servicios de crédito rural en países subdesarrollados encuentra serias limitaciones cuando con ello se persigue aumentar la producción, pues permanentemente mantienen en plena ocupación un alto porcentaje de su fuerza de trabajo, especialmente dedicada a la producción de bienes de consumo de carácter urgente, o demanda inelástica.

4º Una política de selección del crédito rural puede ser mucho más eficaz que una política de democratización del crédito, pues mientras la primera puede utilizarse para estimular las actividades que más se espera que contribuyan al desarrollo a largo plazo del país, la segunda puede ser de un carácter más inflacionario que productivo.

5º Como excepción del punto *4)* está la extensión de préstamos para importar elementos para la producción agrícola, los cuales lejos de ser inflacionarios son esencialmente productivos, porque introducen mejoras en los sistemas de producción. En este caso, debe decidirse qué interesa más, si poseer más liquidez internacional con menos productividad interna, o más productividad con los riesgos de incurrir en cierto grado de iliquidez internacional; en este caso la experiencia anterior es la mejor consejera.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Por el Lic. CARLOS LEONIDAS ACEVEDO, *Gerente General del Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala*

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

I. El crédito agrícola

Originariamente, el crédito agrícola únicamente se ocupó de prestar capital en giro a los agricultores que podían otorgar una garantía segura, de preferencia hipotecaria. Se trataba de un crédito bancario que tomaba con relación a operaciones tan riesgoss como las agrícolas, el máximo de seguridad y que soslayaba todo lo que pudiera significar mejoras permanentes y costosas y a largo plazo. Más tarde se evolucionó un tanto hacia la garantía prendaria, pero únicamente en cierto tipo de cultivos permanentes como el café, que absorbe en los países productores buena parte de la cartera de los bancos.

Pero resulta que en la agricultura son miles los que trabajan en condiciones distintas a las que pudiera cubrir el crédito típicamente bancario. Ello, como es natural, hizo obligatoria la intervención del estado a través de sus instituciones crediticias, orientándose de manera preferente hacia las siguientes metas: los miles de campesinos sin tierra y en condiciones precarias de existencia, a quienes es necesario elevar a un medio mejor; los miles de pequeños y medianos productores a quienes es necesario liberar de préstamos usurarios, y los empresarios que desean introducir nuevos cultivos o mejorar y ampliar los existentes, los que se empeñan en mejorar sus fincas, en tecnificar los sistemas de producción y en fin, los que están interesados en planes de desarrollo económico.

Se definía así una política de créditos que indiscutiblemente constituía una superación frente a las primeras formas imprecisas e indeterminadas para el otorgamiento de los créditos, pero que tampoco vino a ser una solución satisfactoria de los numerosos problemas surgidos en las etapas iniciales.

Así por ejemplo, en la primera de las metas señaladas, la de los campesinos sin tierra y condiciones precarias de existencia, resulta ineficaz la acción del crédito, si no se resuelve al mismo tiempo o previamente el problema de la tenencia de la tierra; y en las condiciones precarias, influyen de manera primordial, el desarrollo económico de la región, los transportes, las condiciones sanitarias, la cultura, el progreso del país, y sólo viene a ser un aspecto de la cuestión, pero de ninguna manera el más decisivo, el del otorgamiento de los créditos.

Esta meta es una de las más difíciles y nuestros países han ensayado distintos caminos, sin poder arribar a conclusiones satisfactorias, precisamente por la falta de una política de conjunto, y porque en algunas oportunidades lo conveniente será el crédito, pero en otras lo será un plan de gastos del estado más con carácter social que en calidad de inversionista, y en otras lo será la utilización de planes de bienestar rural.

La segunda meta, ventajosa en cuanto implica una liberación para los agricultores pequeños y medianos, tiene el inconveniente de que en muy raras ocasiones comprende créditos de promoción y más bien se emplean formas de mantenimiento, lo que genera una producción estacionaria, o un aumento de ella demasiado lento, que no se aviene con las urgencias de la población o con las demandas del mercado internacional, y mucho menos puede abrir campo a la posibilidad de competencia, a la apertura de nuevos mercados o al aumento de la producción de aquellos artículos que por ahora afluyen de manera insuficiente a los mercados.

Y la tercera meta, beneficiosa en cuanto comprende la atención a tareas de labores y promoción económica, genera dificultades cuando no se traza previamente una política de inversiones. Sucede con frecuencia que los empresarios tienden a establecer, como es natural, empresas de tipo lucrativo, que no son precisamente aquellas que más necesita el país. Así, puede suceder que mientras la institución crediticia está interesada en un aumento de la producción de leche y carne, para consumo popular, el empresario no encuentra en tales inversiones el suficiente halago, ya sea por lo elevado de los costos, por la poca protección que en otros órdenes confiera el estado a este tipo de producción o porque los precios no son suficientemente remuneradores.

En otras ocasiones, y esto es lo más grave, empresarios particulares que cuentan con suficientes recursos, a fin de evitar riesgos para sus propios capitales, acuden a las instituciones de crédito del estado para obtener el financiamiento de sus empresas, en tanto que invierten sus propios capitales en operaciones menos riesgosas y mucho más lucrativas, especialmente en las comerciales, con lo cual se contribuye a aumentar el proceso inflacionario. De esta manera, los capitales de los bancos del estado se concentran en manos de pocos capitalistas en perjuicio de otras personas necesitadas de dichos recursos.

II. Política agrícola

Todo lo anterior nos indica la necesidad de que los estados tengan una política agrícola definida y que el crédito obre como un instrumento de dicha política, si se quiere obtener de los recursos que se invierten a través de operaciones crediticias los más altos rendimientos.

Podemos anticipar que es de impostergable necesidad que se contemplen los problemas económicos con una visión de conjunto y que la actividad del estado en lo que respecta a la agricultura encuadre perfectamente con sus programas de política socio-económica; y que se hace imperativo deslindar con suma claridad las diversas instituciones de crédito en relación con los diversos aspectos que comprende la política crediticia del estado. En otras palabras: no se debe persistir en el error de pretender que el crédito social, el crédito de mantenimiento y el crédito de promoción deben y ten-

gan que ser forzosamente atendidos por un mismo tipo de instituciones.

Es necesario hacer conciencia en el sentido de que en el primer caso más que todo se trata de inversiones del estado beneficiosas para la colectividad y sin ánimo de lucro. Es frecuente el error de establecer instituciones para la atención de este tipo de créditos con una mentalidad bancaria, lo cual las conduce inevitablemente al fracaso, puesto que ni las regulaciones legales y reglamentarias se avienen con ellos, ni es lógico pretender que en algunos estratos de la población con una cultura distinta, pueda operarse a través de préstamos concedidos a base de recuperación total del capital y todavía de una ganancia representada por los intereses. Es urgente que se comprenda que muchos de los fondos invertidos no podrán retornar a las cajas de las instituciones, pero que en cambio serán de indiscutible beneficio para el desarrollo económico de los países al facilitar la habilitación de grandes masas de campesinos totalmente ajenas, en la actualidad, a los sistemas de producción y a las formas de organización económica y de vida contemporáneas. En otro aspecto, será también necesario tener presente que este tipo de inversiones resulta baldío si no cuenta con la orientación y dirección técnica del estado y si no se coordina con otras instituciones que contribuyen al mejor desarrollo social, sanitario y cultural de los medios campesinos.

En lo relativo a los créditos de mantenimiento —los que, como se ha dicho en líneas anteriores, si bien contribuyen a la liberación de muchos productores en lo que a préstamos usurarios se refiere, no permiten, en cambio, en razón del mismo propósito que persiguen, un efectivo incremento de la producción— la política del estado deberá precisar hasta qué límites es necesaria la intervención de las instituciones de crédito, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de invertir cuantiosos recursos en este tipo de operaciones sin resultados plausibles para la colectividad. Y en lo que se refiere a tareas propiamente de desarrollo y fomento, es lógico que la acción de las instituciones estatales se concrete única y exclusivamente al otorgamiento de facilidades crediticias para aquellos cultivos y tipo de empresas previamente calificadas como necesarias o contribuyentes al mejoramiento económico de los respectivos países.

Fuera de estos aspectos, conviene insistir en que la producción agrícola está tan íntimamente vinculada con el régimen legal de tenencia de la tierra, con los transportes y vías de comunicación, con los mercados, tanto nacionales como internacionales, con la posibilidad de industrialización de algunos de sus productos y con el mejoramiento técnico en general, que prácticamente resulta imposible la pretensión de que las instituciones crediticias del estado puedan llevar adelante la transformación y el incremento agrícola de un país, si previamente los gobiernos no han trazado y definido una política agrícola.

III. Crédito y fomento

Se incurre también con demasiada frecuencia en el error de confundir lo que es crédito y lo que es fomento agrícola. Consideramos como planes de fomento, todos aquellos que tienden a la promoción económica de un país, después de haber estudiado las implicaciones posibles al tratar de llevar a la realización los proyectos que se han elaborado sobre el particular; y entendemos como créditos de fomento, aquellos que se otorgan precisamente para la realización de dichos planes, cuando se trata de proyectos que se llevarán adelante por la iniciativa privada, siempre y cuando la iniciativa privada carezca de los recursos suficientes para tal propósito.

Lo anterior nos indica con toda claridad, que no es necesario que una corporación o institución de fomento sea al mismo tiempo una institución de crédito, pudiendo encomendarse a otras instituciones del estado el otorgamiento de los créditos necesarios para la realización de estos planes. Una institución o corporación de fomento tiene como fin primordial en los términos más simples, el incremento de la producción. Sin embargo, incrementar la producción no es tan simple como parece. Se requiere en primer término un conocimiento a fondo de la situación económica del país y como consecuencia de ello, una paciente labor de estudio, investigación y experimentación, que haga posible el mejor aprovechamiento de sus recursos y obtención de altos rendimientos con costos bajos y un empleo racional de los recursos.

Empero, esta parte tan substancial y tan valiosa, no se compagina mucho con la inquietud de políticos y gobernantes, un tanto inconformes con esta clase de labor opaca, silenciosa y esforzada, poco propicia a la publicidad y los aplausos, que sólo rinde frutos a través del tiempo, y que, en no pocas ocasiones, no llega a rendirlos, porque los ensayos y experimentos están erizados de dificultades en países de escasos recursos y de técnicas atrasadas como las nuestras. No obstante, no hay otro camino para llegar a un verdadero fomento económico, porque la solución no es tan simple como muchos lo suponen.

En verdad no es suficiente con propiciar nuevas actividades y establecer nuevas empresas. Es necesario cuidar de que sean remunerativas, viables a través del tiempo, que contribuyan a elevar el "standard" de vida de la población y que no provoquen la ruina de otras empresas existentes.

Alentados por circunstancias eventuales, nuestros países han hecho costosas inversiones que más bien han debilitado que fortalecido su economía. Así, hemos visto que con una dependencia ciega de las fluctuaciones del mercado internacional, hemos fomentado cultivos de quina, hule, oleaginosas, fibras, etc., que tenían una fuerte demanda en virtud de circunstancias anormales como las derivadas de las guerras y que deslumbraron de momento a gobiernos e inversionistas particulares con ganancias excesivas sin parar mientes en su carácter fugaz, con la grave consecuencia de que más tarde hubo que abandonar plantaciones y equipos que representan la pérdida de grandes inversiones de capital y que imposibilitan el desarrollo de otras actividades más necesarias y beneficiosas para la población.

En otras oportunidades se trazan planes de aumento de la producción, que rebasan totalmente las posibilidades de la demanda y provocan una caída de precios desalentadora para la acción futura de los agricultores, y en otros casos, países vecinos de economía complementaria se lanzan a los mismos planes y programas agrícolas, para desatar más adelante una cadena de medidas arancelarias proteccionistas que afectan al consumidor y

distorsionan la economía y las relaciones internacionales.

El problema no estriba, por consiguiente, únicamente en producir más, sino en hacerlo con la mejor técnica posible y en los términos más adecuados y convenientes al desarrollo económico de un país.

Dentro de los planes de fomento agrícola, ¡cuánto más beneficioso resulta para el progreso y bienestar de un país un buen conocimiento de los suelos, el empleo de semillas seleccionadas, el abono conveniente de los terrenos, la lucha contra la erosión, la erradicación de plagas, el empleo de equipos adecuados, en una palabra, la tecnificación de los sistemas de producción y defensa agrícolas y el uso razonable y la preservación de los terrenos, que la dación de créditos que se van a invertir con los mismos errores y tradiciones del pasado!

Una institución de fomento tendrá que preocuparse, más que de los aspectos crediticios, de esclarecer los siguientes aspectos:

1. Producción de nuevas mercancías necesarias para el consumo nacional o el internacional;

2. Introducción de nuevos métodos o técnicas de producción con vista a lograr una economía en el esfuerzo humano, en el empleo de recursos y en la reducción de costos;

3. Mejor aprovechamiento de los recursos naturales y las materias primas, y, especialmente, de aquellos recursos aún inexplotados, con el fin de obtener nuevas fuentes de producción;

4. Incremento de todas las actividades capaces de lograr una mayor exportación de los productos nacionales, especialmente, mediante la apertura de nuevos mercados; y complementar dicha acción con la producción de mercancías compensatorias a las que se importan, siempre que ello brinde una mayor oportunidad de trabajo y un mejoramiento para los consumidores, si no inmediato, por lo menos en un plazo razonable;

5. Mejoramiento de la organización de las empresas o creación de nuevas formas de organización;

6. Cooperación con la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas empresas; y obrar supletoriamente, cuando falta tal iniciativa o cuando la iniciativa privada se encuentre temerosa de acometerlas, bien por la cuantía de los capitales o por la sensación de inseguridad ante el futuro, en vista de los riesgos que habrá que correr.

Se han vuelto tan complejas y tan necesarias al mismo tiempo las corporaciones o instituciones de fomento que se están generalizando rápidamente en los países latinoamericanos y que en muchas oportunidades se especializan en regiones o actividades determinadas. Así tenemos que se han establecido corporaciones para fomentar el desarrollo de algunos departamentos, regiones o zonas subdesarrolladas, para promover el desarrollo de determinadas industrias, de determinados aspectos agropecuarios, mineros, de comunicaciones, etc.

Pero donde estriba el más alto valor de esta clase de instituciones, como ya lo indicamos anteriormente, es en el trabajo previo a la elaboración de los planes, pues se hace cierta serie de investigaciones y experimentaciones y se toma en cuenta en tal forma toda la economía de un país, que únicamente por excepción derivada de circunstancias imprevistas puede promoverse alguna actividad no beneficiosa para el desarrollo económico de un país, lo que no acontece con el crédito cuando no responde a una política previamente establecida, ya que como es natural, el inversionista privado tiene como meta aquello que puede favorecer sus intereses, pero no una visión de conjunto de la economía nacional.

Como lógica consecuencia, las instituciones o corporaciones de fomento, deberán circunscribirse únicamente a la promoción de aquellas actividades necesarias para el desarrollo económico general y concretar la actividad de sus operaciones crediticias cuando las tengan en una forma conexa, como un instrumento para la realización de sus planes o para la promoción de aquellas empresas que no puedan ser financiables por la iniciativa privada, limitándose a la fase de promoción y entregarlas a dicha iniciativa cuando son lucrativas, salvo en aquellos casos en los que por llevar aparejada una función social se considera conveniente una participación más o menos permanente de ellas.

También es de capital importancia toda la investigación que pueda realizarse sobre la zonificación agronómica de los distintos suelos, producción de semillas seleccionadas, combate de plagas y tecnificación de los cultivos para lograr los más altos rendimientos y una buena calidad de los productos.

IV. Conclusiones

1ª Es errónea toda concepción que pretenda que el crédito agrícola es por sí mismo una panacea capaz de resolver los diversos problemas que suscita la producción agrícola.

2ª Por consiguiente, debe estimársele como un instrumento adecuado para la aplicación de una política agrícola, previamente señalada, bien por los propios gobiernos o por las instituciones estatales a quienes se ha encomendado la función crediticia.

3ª Lo aconsejable sería que los gobiernos señalaran una política agrícola general y que las instituciones de crédito agrícola, en el rol que les compete, operen de acuerdo con dicha política. Ello en manera alguna supone disminución de su autonomía o ingerencia en la vida interna de los institutos o bancos.

4ª La banca central puede crear incentivos y seguridades especiales que animen a la banca privada a colaborar en los planes agrícolas de los gobiernos.

5ª Debe deslindarse, con el fin de evitar malentendidos innecesarios, lo que son Institutos o Corporaciones de Fomento Agrícola y lo que son Institutos o Bancos de Crédito Agrícola.

6ª Una política activa de créditos es necesaria y aconsejable cuando responde a una política o planes de des-

arrollo previamente determinados. Dicha política o planes de desarrollo, además de la capacidad de producción, debe precisar la capacidad de consumo nacional y la de los mercados internacionales, y además, dictar una política de precios y establecer sistemas de almacenamiento, que eviten fluctuaciones perjudiciales en los mercados y desaliento en los productores.

7ª No puede confiarse sólo en la habilidad para imprimir un giro rápido a las operaciones de corto plazo a fin de mantener una cartera con el máximo de liquidez posible. Los créditos agrícolas tienen forzosamente que depender de todos los riesgos a que está sujeta la agricultura y de la variabilidad con que actúa el factor naturaleza.

8ª Debe insistirse en la necesidad de que los gobiernos doten a las instituciones de crédito agrícola de recursos suficientes, estables y seguros, para atender las necesidades de crédito agrícola.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Por el Lic. J. ANTONIO PALACIOS G., *del* Banco de Guatemala

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Exposición general

Los países poco desarrollados se caracterizan especialmente porque la mayoría de la población recibe ingresos muy bajos que no le permiten la satisfacción de un número suficiente de necesidades para lograr cierto bienestar. De los bajos ingresos y de la insuficiente satisfacción de necesidades se desprenden todas las otras desventajas que se convierten en características o síntomas sobresalientes, tales como bajo nivel de producción y demanda, escasez de bienes de capital, escasa representación tecnológica, el predominio de la agricultura como industria que absorbe un alto porcentaje de la población, falta de salubridad, analfabetismo, predominio artesanal en las industrias, transportes y comunicaciones inadecuados, escaso urbanismo, etc.

La estructura social y el nivel de vida de los pueblos subdesarrollados tiene profundas raíces en la organización de las empresas o explotaciones agrícolas, las cuales en su mayoría, han conservado métodos y sistemas de explotación anacrónicos que fueron impuestos desde la época colonial, ajustándose en aquel entonces a un medio sociológico propicio para la condición de conquistadores y conquistados. Los defectos en la estructura agrícola contribuyen, indiscutiblemente, a acentuar marcadamente la división de clases sociales, con las repercusiones consiguientes en la falta de equidad en la distribución de la riqueza y el ingreso nacionales, en las fuertes discrepancias en el costo de la vida y en general en las grandes diferencias sociales y económicas entre la vida rural y la vida urbana.

Dentro de la composición sociológica de Guatemala (como en la mayoría de los pueblos de Centro América) se ha señalado una división marcada entre las condiciones y relaciones de vida de los núcleos clasificados como indígenas y ladinos. El elemento indígena ha permanecido prácticamente al margen de las relaciones y garantías sociales que imponen la vida contemporánea y el régimen constitucional de la República, pero jamás podría aceptarse como única y primera razón de su aislamiento, la diferencia racial, ya que los fundamentos del comportamiento social de los pueblos están ligados íntimamente al problema económico. El elemento indígena forma el grueso de la población campesina y de los habitantes del país, y por consiguiente, todas las reacciones de nuestro elemento aborigen, incluyendo las propias tendencias psicológicas de sumisión, conformidad y aparente falta de iniciativa, podrían encontrarse influídas muy probablemente por la tradicional estructura agraria.

Liberar al campesino de la sujeción o tutela del patrón o empresario agrícola significa estimular la movilidad de los núcleos humanos que por razones tradicionales han encontrado restringidas las fronteras de su propio desenvolvimiento, no obstante el hecho de haber una patria que es para todos y la cual debe velar, por su carácter democrático, por la mayoría y los más desvalidos, según el espíritu social realista que anima la Constitución de la República de 1945.

I. La agricultura dentro de la economía guatemalteca

Negar la importancia que juega la agricultura dentro de la actividad económica general del país, sería desconocer los fundamentos de nuestra presente situación social, política y económica. La agricultura representa la industria más importante en la producción nacional constituyendo cerca del 50% de la actividad económica general del país, según se ha podido deducir de las estimaciones del ingreso nacional, durante el período comprendido de julio de 1949 a junio de 1950. En efecto, la intervención de la agricultura en la generación de los totales agregados puede verse por medio de los siguientes porcentajes: [1]

En el producto nacional bruto	45.70%
En el producto nacional neto	44.87%
En el ingreso nacional	47.43%
En el ingreso personal	45.57%

Sin embargo, la medición anterior, por teoría, se hace sobre bases monetarias, y por lo tanto es de esperarse que si existiera una paridad en el nivel de vida del área agrícola con la de las áreas urbanas, dichos porcentajes serían considerablemente elevados. La realidad es muy distinta, y todos sabemos que las condiciones de vida de la población ocupada en la agricultura son definitivamente bajas, existiendo en muchas regiones del país una verdadera situación de miseria.

a) *Población Agrícola:* El Censo Agropecuario de 1950, registra un total de 1,698.000 personas dependientes de la agricultura, representando el 60.9% de la población total del país. La población activa en la agricultura, según el censo, es de 1,052.794 compuesta de la siguiente manera: 611.233 hombres; 222.472 mujeres; 219.087 niños.[2]

Si se compara la cifra de indígenas (1,491.725) que proporcionó el censo agropecuario con la cifra total de personas dependientes de la agricultura podrá encontrarse una estrecha relación, cuyo significado se proyecta en todos los aspectos sociales del país.

Los resultados del Censo agropecuario de 1950 nos indican que en la agricultura encontramos la mayor par-

---

1 La producción agrícola se ha valuado exclusivamente en el campo sin incluir ningún proceso ni servicio adicional, tales como beneficio, transporte, etc. Algunos trabajos que se han hecho sobre el ingreso nacional en Guatemala presentan porcentajes más altos del ingreso agrícola porque la producción no se ha valuado propiamente a los precios recibidos por el agricultor, y además, porque dentro del ingreso total no se han incluído algunas actividades o se han subestimado.

2 La población económicamente activa en la agricultura es alta por la presencia de niños y mujeres trabajadores.

te de nuestra población, y por lo tanto, podemos pensar que en esa actividad reside un fuerte potencial de producción y consumo que rendirá sus frutos si se aplican medidas convenientes de política agrícola tendientes a estimular el desarrollo económico. Es una lástima que aún no se haya podido efectuar ninguna investigación formal sobre el consumo rural, el cual daría más o menos la clave de la importancia del consumo de la población agrícola. Sin embargo, los cálculos indirectos [1] han permitido llegar a una estimación gruesa del consumo rural en cerca de 170 millones de quetzales al año, aunque desde luego, es necesario indicar que esos cálculos no son completamente satisfactorios por las circunstancias y dificultades con que fueron efectuados. Esos 170 millones de quetzales indiscutiblemente mueven una parte muy importante de nuestro mecanismo económico, ya que al gastarse, forzosamente estimulan a las empresas a producir nuevamente y para producir es necesario hacer nuevamente pagos a los diferentes sectores, en forma de sueldos, ganancias, etc. El día en que ese consumo rural aumente como consecuencia de una mejor distribución del ingreso entre las clases de bajos recursos, podrá esperarse una mayor producción y al mismo tiempo la gente dispondrá de más poder de compra para satisfacer sus necesidades de consumo, y aquí nuevamente aparecerá el proceso encadenado en que el consumo estimule la producción y la producción estimule el consumo, si éste se hace preferentemente con artículos del país.

La producción de alimentos juega un papel importante en la actividad agrícola, pero aún la dieta de los guatemaltecos se encuentra en grados deficientes y por lo tanto cualquier cambio en la producción agrícola alterará una de las necesidades vitales de la población.

b) *Abastecimiento de materias primas:* Posiblemente un 50% de la producción agrícola sirva como materia prima para ser transformada en el resto de las industrias guatemaltecas y por lo tanto la ocupación de trabajadores, la producción y de consiguiente el ingreso originado en el resto de la economía dependen de la actividad agrícola. Aun sin sufrir ningún proceso de manufactura, la producción agrícola es el estímulo principal de la creación de ingreso en otras industrias, tales como el transporte y el comercio. Sin la agricultura estas industrias no serían de mayor significación para el país.

c) *Origen del Comercio Internacional:* Alrededor de un 95% de nuestras exportaciones están constituídas por productos agrícolas y el valor de estas exportaciones es el que sirve para financiar la mayoría de los productos que importa Guatemala. De consiguiente, el volumen del comercio internacional depende también de la cantidad y precio de los productos agrícolas que se exportan.

d) *Fuente de recursos fiscales:* El sistema fiscal del país está basado especialmente en la recaudación de impuestos indirectos (75% del total de ingresos del estado) los cuales se cobran a través de las transacciones. Ahora bien, hemos visto anteriormente que la mayoría de las transacciones tienen como origen la producción agrícola, y de consiguiente puede decirse que también el mecanismo de los ingresos fiscales depende fuertemente de la agricultura del país.

e) *Proporción de la Riqueza Nacional:* La riqueza nacional mide el valor de todos los recursos capitales con que cuenta la nación para el desarrollo de la producción, entre los cuales se pueden mencionar: tierras, maquinaria, vehículos, edificios, caminos, herramienta, etc. Si se toma en cuenta el valor de las tierras, maquinaria y demás bienes de capital que posee la agricultura, también se llegará a la conclusión de que es en la agricultura donde reside la mayor parte de la riqueza nacional de Guatemala.

f) *Proporción de los pagos en especie:* Algo muy significativo en nuestra economía, es que una parte importante del ingreso nacional se efectúa a través de los pagos en especie y producción para auto-consumo. Esto realmente nos indica que una parte de la producción y del ingreso nacional se encuentra fuera de los linderos de la economía monetaria, lo cual tiene algunas ventajas individualmente pero, por otra parte, ofrece innumerables desventajas dentro de los grupos o agregados sociales. El problema de los pagos en especie se presenta especialmente en la agricultura y por lo tanto es necesario tomar muy en cuenta esta situación para ciertos análisis de nuestra economía y otros trabajos de índole estadística.

II. Política económica

Conocido el panorama general en que se encuentra la agricultura del país, es necesario ahora hacer algunas consideraciones sobre las metas de la política económica relacionadas con el desarrollo agrícola.

T. W. Schultz en su obra *Redirecting Farm Policy* expresa que antes de proceder a la aplicación de cualquier política agrícola es necesario responder o hacer consideraciones sobre las siguientes preguntas: *1)* ¿En qué forma se utilizan los recursos?; *2)* ¿Cómo viven las familias campesinas?; *3)* ¿Cómo se distribuye la producción de alimentos? La solución de esos tres problemas constituye el fundamento de las medidas de política económica que se adopten y para lo cual el crédito agrícola puede ser uno de los instrumentos.

De más estará decir que en casi todos los pueblos sub-desarrollados los recursos naturales no se explotan ni se utilizan sistemáticamente, porque para ello es necesaria una fuerte capitalización y no se dispone del potencial financiero que pudiera recomendar la planificación técnica. Aparte de eso, es necesario indicar que todas las condiciones de atraso que existen no permiten la difusión técnica inmediata, siendo necesaria una fuerte cantidad de personal especializado para su realización. Nuestros países tendrán que conformarse con llevar a cabo planes sencillos y modestos para realizarse en un plazo bastante largo y por etapas sucesivas cubriendo planes regionales dentro de determinados períodos. En cuanto a los bienes de capital existentes, sí podría pensarse en hacer los correctivos necesarios a fin de lograr mayor rendimiento, y tal sería por ejemplo la ayuda técnica que pudiera proporcionarse en cuanto a recomendaciones y enseñanza para el mejor uso de la herramienta,

[1] Depto. de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

instalaciones, transporte, almacenamiento, y la poca maquinaria de que se dispone, etc.

Nuestros países poseen una gran cantidad de empresarios agrícolas pequeños y medianos, sobre quienes pesa el tradicionalismo, la desorganización y la deficiencia educativa, y por lo tanto, la supresión o amortiguamiento de esos factores negativos debe ser una de las metas inmediatas a fin de evitar el complejo de individualismo que impide toda función que requiere la organización de grupos. La mejor utilización de los recursos podría llevarse a cabo mediante una organización cooperativa a efecto de evitar todas las decisiones individuales que pudieran entorpecer el buen aprovechamiento de las aguas, transportes, servicios de mecanización, beneficios y almacenamiento de productos, utilización de servicios públicos, etc.

Al principio de este trabajo se ha expresado que las condiciones en que viven las familias campesinas están muy cercanas al estado de miseria, y por lo tanto no sería prudente repetir esa realidad, basta indicar que existen innumerables necesidades básicas insatisfechas y que esto ha motivado la preocupación del gobierno por romper la estructura tradicional de la sociedad campesina por medio de la emisión de la Ley de Reforma Agraria. Es en este campo en donde el gobierno tendrá que enfocar la política económica fundamental para el desarrollo económico de Guatemala. La actual política de redistribución de la tierra, lleva implícita la preocupación del estado por lograr una mejor distribución del ingreso, ya que son muy discrepantes los niveles existentes entre la población rural y la población urbana; de todas maneras, la política económica para el desenvolvimiento del área rural no significa únicamente una redistribución del volumen actual del ingreso nacional, sino que supone los esfuerzos necesarios para acelerar el crecimiento del ingreso real a fin de que el beneficio se difunda en todos los estratos de la población, pero para ello será necesaria una inversión persistente y creciente no solamente de parte del gobierno sino que también de parte del sector privado.

La distribución de alimentos y vestuario ha sido una de las preocupaciones más grandes de la administración actual y hacia ello se encaminan los pasos que se están dando en la aplicación de la política económica. La propia situación campesina nos indica que el consumo de alimentos del país es sumamente bajo, y más bajo aún es el consumo de vestuario, porque los niveles de ingreso de la mayoría de la población no son suficientes para satisfacer un consumo medianamente decoroso para la condición de seres humanos.

Los diferentes escritos políticos que aparecieron con motivo de la revolución de 1944, señalan en primer plano, la necesidad de efectuar una transformación social del país por medio de una legislación adecuada, la cual comienza con la propia Constitución de la República, especialmente en el capítulo de "Garantías Sociales" en el cual se sentaron las bases para la legislación posterior que ha culminado con el Código del Trabajo, el Régimen de Seguridad Social y la Ley de Reforma Agraria. Aparte de la creación institucional que trajeron como consecuencia las leyes de transformación social enumeradas anteriormente, otras instituciones específicas han venido obteniendo cierta experiencia para el desarrollo económico del país en el área agrícola, tales como los Ministerios de Agricultura y Economía, el Instituto de Fomento de la Producción, el Departamento de Fomento Cooperativo, la Facultad de Agronomía, el Instituto Indigenista Nacional, la oficina Central del Café, la Oficina Controladora de Aceites Esenciales, etc. Estas instituciones específicas se han dedicado a efectuar investigaciones, a estimular el crédito y la organización de ciertos mercados, y por otra parte a divulgar algunos procedimientos tecnológicos para la mejora y la introducción de nuevos cultivos.

Los fundamentos teóricos de la política económica de Guatemala se encuentran expresados en las siguientes leyes: Constitución de la República, Código de Trabajo, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Instituto de Fomento de la Producción, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Ley de Bancos, Ley de Creación del Departamento de Fomento Cooperativo, Ley de Fomento Industrial, Ley Forestal, Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para la vivienda familiar, Ley de Inversión de las Reservas Técnicas y Matemáticas de las Compañías de Seguros, Ley de Petróleos, Ley de Creación del Consejo Nacional de Economía, Ley de Reforma Agraria, etc.

a) *La Formación de Capital.* Los bajos ingresos de la mayoría de la población no han permitido la formación significativa de capitales financieros con los ahorros personales. Todos los guatemaltecos estamos de acuerdo en que es necesario superar las condiciones de vida de los conciudadanos y que para ello es necesaria la ejecución de una serie de proyectos económicos e industriales, mediante el esfuerzo del gobierno y de la industria privada, y es justo reconocer que durante los últimos años se ha puesto todo el empeño necesario para investigar y planear los proyectos más urgentes. Sin embargo, los buenos propósitos de la planificación han encontrado su mayor obstáculo en el problema de financiamiento de nuestro desarrollo, ya que prácticamente nuestro país no cuenta con personas, ni empresarios suficientemente fuertes que dispusieran sus recursos para planes de esta trascendencia. Por otra parte, el país podría acudir a empréstitos extranjeros, pero éstos servirían únicamente para obras de carácter público y no para atender las inversiones privadas destinadas a la industrialización y a la explotación de las empresas agrícolas.

El estímulo al ahorro nacional debiera ocupar un lugar importante entre los planes y programas de política económica, a fin de que en el futuro se disponga, aunque sea en forma parcial, de los recursos para hacer frente a la inversión.

La inversión bruta privada interna ha venido experimentando pequeños cambios en los últimos años, como puede verse en el cuadro anexo sobre la composición del producto nacional bruto o gasto nacional. De acuerdo con las estimaciones que se han hecho en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala, la inversión bruta privada interna representa aproximadamente el 8% del producto nacional bruto, mientras que al final de la década de los treintas fué de 9% y aproximadamente del 5% en los años comprendidos de 1928 a 1935. Si se considera que esa inversión incluye el reemplazo de capital gastado o depreciado, podremos darnos cuenta que la tasa de capi-

talización es considerablemente baja, tanto más si se considera que el crecimiento de la población se mueve a una velocidad de 2,4% al año.[1]

Gran parte de la formación de capital en Guatemala, se ha efectuado por medio del capital extranjero y con el ahorro institucional de ciertas empresas, y en una escala menor con ahorros personales de guatemaltecos, especialmente con los saldos favorables obtenidos en las operaciones corrientes de nuestra balanza de pagos.

b) *Las Importaciones de Bienes de Capital:* Durante los últimos años Guatemala ha registrado un alza considerable en el valor f.o.b. de sus importaciones de bienes de capital habiéndose cuadruplicado la cifra monetaria correspondiente a 1928, y en términos reales el valor de 1928 se ha duplicado. Sin embargo, las cifras correspondientes a la importación de bienes de capital destinados a la agricultura son las que más alza han registrado de 1944 a la fecha.

c) *El Crédito Agrícola como Instrumento de Política Agrícola:* En Guatemala, el Crédito destinado a la Agricultura se ha venido efectuando a través de las siguientes personas e instituciones: a) Bancos Privados; b) Bancos Estatales Autónomos (Crédito Hipotecario Nacional e Instituto de Fomento de la Producción); c) Personas Particulares y d) Empresarios Comerciales e Industriales.

El préstamo bancario para la agricultura escasamente llega a los diez millones de quetzales al año y el beneficio lo reciben, en su mayoría, los grandes propietarios (especialmente los caficultores) ya que son ellos los únicos que pueden ofrecer las garantías necesarias, de acuerdo con el criterio de los banqueros. Sin embargo, la deficiencia del crédito bancario destinado para la agricultura obedece especialmente a la falta de instituciones especializadas exclusivamente para el servicio de esta actividad, siendo ésta una de las razones por las cuales el Gobierno se interesa actualmente por la creación del Banco Nacional Agrario "con el fin primordial de autorizar y conceder créditos, fundamentalmente para la pequeña economía campesina y avíos y refacciones para los agricultores".[2]

Los préstamos concedidos por personas particulares se otorgan especialmente a los pequeños campesinos a corto plazo y a un interés muy elevado, devolviéndose en la mayoría de los casos en especie, o en trabajo. El destino de estos préstamos se canaliza en su mayor parte hacia el consumo y otra parte para la explotación de pequeños cultivos.

El crédito concedido por empresas comerciales e industriales consiste especialmente en ventas a plazos de artículos de consumo y en montos pequeños de herramienta, así como también estos créditos se conceden en forma de anticipos monetarios sobre la compra de las cosechas.

El crédito agrícola de Guatemala no ha tenido ninguna dirección definida dentro de una política económica general. Ésta es una de las razones por las cuales dicho crédito no ha jugado ningún papel activo como instrumento de política económica, ya que para que tal afinidad se cumpla debe existir cierta organización y centralización de la política rural. Sin embargo, quizás haya sido ventajoso el que no hubiese existido ninguna dirección definida hasta hoy, ya que dicha etapa podrá iniciarse con la propia aplicación de la reforma agraria y de consiguiente el crédito podrá desempeñar mejor su función de instrumento de política agrícola como un complemento de todas las formas de política económica que se realicen por los organismos agrarios y el gobierno en general.

El crédito agrícola, por sí solo no puede desempeñar una función importante en la política agrícola; en cambio, cuando existe la coordinación con otros instrumentos, su papel puede ser muy significativo, especialmente cuando se planifica para lograr una transformación social.

El crédito dirigido y coordinado con otros medios de política puede contribuir: 1) a la elevación del ingreso y a mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas; 2) estimular una mejor utilización de los recursos y la introducción de nuevos métodos y procedimientos de explotación; 3) al abastecimiento de una cantidad prudente de alimentos y materias primas.

La política crediticia y la política económica general del país no podrán concretarse simplemente a lograr una mejor distribución del ingreso entre los campesinos sino que también deberá estimularse el aumento de la producción agrícola, con lo cual subirá el ingreso general del país. Los agricultores se han quejado constantemente de la falta de una organización crediticia especializada para la actividad agrícola, argumentando que esa situación ha constituído un freno a la producción. El ingreso de los campesinos puede elevarse si el crédito se canaliza en buena proporción hacia los pequeños agricultores, ya que éstos tradicionalmente han tenido que pagar fuertes intereses a los intermediarios no bancarios. De igual manera deberá pensarse que si la política crediticia se asocia con una política de organización para la venta de los productos, el agricultor recibirá mayor poder de compra equivalente al valor agregado que hoy queda en manos de los intermediarios que efectúan la primera transacción comercial. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que las condiciones generales de los grupos sociales que integran la vida agrícola del país presentan una infinidad de problemas de tipo educativo, sanitario, económico y político que no podrían solucionarse ni siquiera parcialmente con un sistema ordinario de crédito; la aplicación del crédito supervisado podrá contribuir en mucho a la solución de estos problemas.

El control selectivo en el crédito agrícola, coordinado con una política de vigilancia de parte de las autoridades agrícolas del país, podría contribuir a que se apliquen nuevas formas de explotación, nuevos cultivos y el uso adecuado de los bienes de capital y los bienes naturales disponibles. Las instituciones de fomento de la producción podrían jugar un papel muy importante como mecanismos para lograr este objetivo, estimulando el aumento de las inversiones en agricultura.

La centralización de la política crediticia, coordinada con la política económica general del país, podría controlar la producción de tal manera que responda con las cantidades y los costos que demandan las necesidades sociales, tanto en el abastecimiento de alimentos como de materias primas. Por medio de esa centralización po-

---

1 *Fuente:* Dirección General de Estadística.
2 Artículo 50 de la Ley de Reforma Agraria.

dría obtenerse información valiosa para estimar anticipadamente el volumen de producción para que el gobierno pueda dictar medidas complementarias para la protección de los agricultores.

La política crediticia para la agricultura deberá estar coordinada con las autoridades monetarias y bancarias del país, y con el desenlace de la política fiscal a fin de evitar los extremos inflacionarios, especialmente. Con anterioridad se indicó que los agricultores se han venido quejando de la falta de crédito y también se dijo que uno de los grandes objetivos del crédito y de toda la política general del gobierno debe ser la elevación del ingreso real de los campesinos a fin de proporcionarles condiciones de vida más decorosas; sin embargo, también debe tenerse muy en cuenta que si el crédito se extiende sin ninguna limitación y se hace caso omiso de los postulados de la política monetaria general del país el fenómeno inflacionario podría llegar a constituir un serio peligro para los campesinos y agricultores y para todo el país.

Con las consideraciones anteriores es posible deducir que para que el crédito agrícola pueda constituir un verdadero instrumento de política agrícola, su dirección debiera estar centralizada en una Comisión Nacional de Planificación de la Economía Rural,[1] la cual deberá recomendar a las distintas instituciones especializadas, las cantidades, destinos y regionalización del crédito agrícola, a fin de armonizar todas las medidas tendientes al mejoramiento de la producción agrícola y de la vida rural.

Para la realización del crédito agrícola debieran especializarse a las instituciones financieras de acuerdo con determinadas funciones; así: el Banco Nacional Agrario podría especializarse en los créditos de corto y mediano plazo destinados a los pequeños y medianos empresarios beneficiados con la Reforma Agraria y que no tengan la facilidad de otras fuentes de crédito. Dentro de esa misma institución podría haber un departamento especial de crédito supervisado, además de los departamentos bancarios propiamente dichos. El Instituto de Fomento de la Producción podrá especializarse en operaciones de largo plazo y con fines de desarrollo económico intenso. El Crédito Hipotecario Nacional (banco estatal autónomo) podría encargarse juntamente con la banca privada, de las operaciones de crédito destinadas a los empresarios con mayor capacidad de pago, y quienes ya han venido acudiendo a estas instituciones.

Las instituciones privadas de crédito podrían participar en los planes agrícolas del gobierno si se establece cierta coordinación y el control por parte de las autoridades monetarias y bancarias para que los créditos se canalicen hacia las actividades recomendadas en los planes o disposiciones generales de desarrollo agrícola. Por otra parte, también las instituciones financieras privadas pueden participar en los planes agrícolas gubernamentales adquiriendo los bonos que el estado pudiera emitir con esa única finalidad.

En caso de no existir una política definida del gobierno para el desarrollo integral de la agricultura, parece recomendable que las instituciones de crédito agrícola sigan una política activa, ya que en esa forma se pueden lograr, por lo menos, algunos objetivos aislados y evitar el tradicionalismo en la explotación de la agricultura. Sobre el particular, debe mencionarse que el Instituto de Fomento de la Producción casi por sí solo llevó a cabo una política activa para el fomento del cultivo del algodón y casi puede decirse que durante el presente año serán llenadas las necesidades del país. Casi lo mismo puede decirse de las otras instituciones bancarias que han tratado de mantener un interés especial en la estabilización de la producción cafetalera, aunque no ha habido una mayor preocupación por superar los niveles tradicionales de este cultivo. El Departamento de Fomento Cooperativo logró fomentar la producción y exportación de ajonjolí durante los años de 1947 y 1948, beneficiando así a un gran número de pequeños agricultores.

Las instituciones especializadas de crédito agrícola deberán mantener una política activa con el otorgamiento de créditos a corto plazo a fin de satisfacer las necesidades de un mayor número de pequeños empresarios, especialmente si el país no dispone de suficientes recursos financieros y si las condiciones generales de vida de los pequeños campesinos son malas. El crédito a largo plazo debe quedar encargado especialmente a las instituciones financieras que se han establecido con fines de desarrollo económico. Posiblemente el crédito agrícola pueda desempeñar mejor su papel de instrumento de política agrícola si en el país se especializan dos tipos de instituciones de crédito: una para créditos a corto plazo y otra para el largo plazo.

III. Conclusiones

1. Son funciones de toda política de desarrollo agrícola: a) elevar y redistribuir el ingreso entre las familias campesinas a fin de mejorar sus condiciones de vida, tratando de reducir las grandes discrepancias que existen entre la vida rural y urbana; b) estimular el mejor uso de los recursos disponibles, introduciendo nuevos métodos y procedimientos de explotación que garanticen mayor rendimiento y menor esfuerzo; c) lograr que el nivel de producción y distribución de alimentos y materias primas cubra las necesidades sociales del país, tanto para atender la demanda interna como externa.

2. La política agrícola general, incluyendo la dirección del crédito agrícola, debiera estar centralizada y a cargo de una Comisión Nacional de Planificación de la Economía Rural. La realización del crédito agrícola debiera efectuarse por medio de instituciones financieras especializadas, de acuerdo con las funciones específicas del crédito y teniendo presentes las metas generales de la política agrícola.

3. Una institución financiera especializada debiera atender preferentemente la demanda crediticia de los pequeños y medianos empresarios agrícolas que hasta hoy no han recibido la atención bancaria, a fin de beneficiar a las mayorías más necesarias. Esta institución podría atender especialmente los préstamos a corto y mediano plazo. Como complemento para la solución de algunos problemas sociales, esta institución especializada podría

[1] En la recomendación Nº 19 del Informe de la Misión del Banco Internacional que estudió las posibilidades del desarrollo económico para Guatemala se propuso al gobierno la necesidad de crear una Comisión Permanente para el Fomento Rural.

Cuadro 1

COMPARACIÓN ENTRE LA IMPORTACIÓN TOTAL Y LA IMPORTACIÓN DE BIENES DE CAPITAL A PRECIOS CORRIENTES

Año	Valor de la importación total c.i.f.		Valor de la importación de bienes de capital (f.o.b.)										Porcentaje de imp. de b. de capital s/ imp. total [1]
			Total		Construcción		Agricultura		Transportes y comunicaciones		Otros		
	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	
1923	13,763.427	45,0	2,342.632	43,6	822,580	60,7	245.582	102,9	765.946	31,3	508.523	38,2	17,0
1924	18,271.257	59,3	3,247.337	60,4	1,101.667	81,3	161.403	67,6	1,244.788	50,9	739.479	55,5	17,8
1925	23,393.874	76,0	3,589.760	66,8	768,872	56,7	181.265	75,9	1,410.442	57,7	1,229.181	92,2	15,3
1926	26,601.587	86,4	4,379.259	81,5	1,407.594	103,9	270.690	113,4	1,614.677	66,0	1,086.298	81,5	16,3
1927	25,032.086	81,2	4,492.527	83,6	1,268.325	93,6	274.758	115,1	521,070	21,3	2,428.375	182,2	18,0
1928	30,790.968	100,0	5,373.012	100,0	1,355.461	100,0	238.746	100,0	2,446.703	100,0	1,332.702	100,0	17,5
1929	30,399.067	98,7	6,014.783	111,9	1,524.082	112,4	323.136	135,4	2,117.713	86,6	2,049.952	153,8	19,8
1930	16,473.970	53,5	3,198.830	59,5	631.880	46,6	235.090	98,5	1,498.778	61,3	833.082	62,5	19,4
1931	12,971.234	42,1	1,582.117	29,5	281.947	21,0	173.348	72,6	485.879	19,9	636.943	47,8	12,2
1932	7,465.853	24,2	795.671	14,8	140.799	10,4	91.099	38,2	244.619	10,0	319.154	23,9	10,7
1933	6,075.427	19,7	831.458	15,5	189,217	14,0	124.965	52,3	296.040	12,0	224.236	16,8	13,7
1934	8,073.104	26,2	1,449.982	27,0	292,574	21,6	218.430	91,5	571.802	23,4	367.176	27,6	18,0
1935	9,599.025	31,2	2,135.902	39,8	560,417	41,4	217.593	120,5	668.121	27,3	619.771	46,5	22,2
1936	11,511.947	37,4	2,562.023	47,7	446.577	32,9	288.348	120,8	1,089.053	44,5	738.045	55,4	22,2
1937	16,742.907	54,4	4,955.064	92,2	943,978	69,6	306.969	128,6	2,636.018	107,8	1,068.099	80,1	29,6
1938	20,951.735	68,0	6,462,686	116,6	2,736.266	201,9	352.300	147,6	1,930.887	78,9	1,243.233	93,3	30,8
1939	19,120.000	62,1	5,520.550	102,7	2,097.658	154,8	283.608	118,8	1,936.204	79,2	1,203.080	90,3	28,9
1940	15,834.000	51,4	3,236.958	60,2	801.046	59,0	293.735	123,0	1,262.706	51,6	879.471	66,0	20,4
1941	16,099.000	52,3	2,970.386	55,3	462.851	34,1	244.937	102,6	1,377.619	56,3	884.979	66,4	18,4
1942	13,672.000	44,4	1,477.609	63,1	409.180	30,2	112.143	47,0	468.963	19,2	487.323	36,6	10,8
1943	17,850.000	58,0	2,081.664	38,7	257.793	19,0	449.691	188,3	584.987	23,9	789.193	59,2	11,7
1944	20,703.000	67,2	3,098.691	57,7	475,612	35,1	702.922	294.4	942.160	38,5	977.997	73,4	15,0
1945	23,349.000	75,8	4,830.751	89,9	1,072.654	79,1	485.055	203,2	1,299.198	53,1	1,973.844	148,1	20,7
1946	36,204.000	85,1	8,276.564	154,0	1,093.296	80,7	799.693	334,9	3,570.548	146,0	2,813.027	211,1	22,9
1947	57,319.000	186,1	15,759.371	293,3	2,300.340	169,7	1,583.029	663,1	7,032.868	287,5	4,843.134	363,4	27,5
1948	68,350.000	222,0	19,358.684	360,3	2,540.206	187,4	1,819.390	762,1	7,840.313	320,5	7,158.775	537,2	28,3
1949	67,984.000	220,8	19,070.633	354,9	2,612.738	192,8	1,533.533	642,3	8,375.150	342,4	6,549.212	491,4	28,0
1950	71,221.000	231,3	19,823.794	368,9	3,191.473	235,5	1,818.870	761,8	8,344.329	341,1	6,469.322	485,4	27,8
1951	80,846.500	262,6	22,447.176	417,8	2,808.190	207,2	3,088.479	1,293.6	8,768.614	358,4	7,781.893	583,9	27,8

Fuente de información: Memorias de la Dirección General de Aduana y Boletines del Banco de Guatemala.

[1] Por no disponerse de las cifras de importación total del f.o.b., los porcentajes de la última columna están basados en la relación de importación de bienes de capital f.o.b. sobre importaciones totales c.i.f.

contar con un departamento específico de crédito supervisado.

4. Los préstamos a largo plazo debieran estar a cargo de las instituciones de fomento, y estas instituciones deberán quedar excluídas de toda función crediticia a corto plazo.

5. Los bancos privados debieran mantener las operaciones crediticias con las empresas fuertes o más capacitadas, en la misma forma que se han venido desenvolviendo tradicionalmente, pero atendiendo las recomendaciones sobre selección del crédito que tracen los organismos encargados de la dirección de la política agrícola y la política monetaria. Los mismos bancos privados pueden contribuir en los planes generales de desarrollo agrícola del gobierno por medio de inversiones financieras en la compra de valores del estado (bonos) que se emitan con la exclusiva finalidad del desarrollo agrícola.

6. El crédito agrícola puede contribuir al desarrollo económico del país, especialmente si se toman las siguientes medidas:

a) Centralización de la política crediticia para la agricultura en la misma institución encargada de la planificación y desarrollo rural;

b) Vigilancia adecuada para que los préstamos se dediquen al destino para el cual han sido solicitados y aprobados;

c) Control selectivo de acuerdo con una política definida de desarrollo agrícola.

7. Es necesaria una campaña efectiva para intensificar el ahorro nacional, de tal manera que aumenten los recursos financieros que se destinen a la inversión y que el crédito llegue a los más necesitados.

Cuadro 2

COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO O GASTO NACIONAL A PRECIOS CORRIENTES

(En Miles de Quetzales)

Año	Inversión bruta privada interna	Gastos públicos en bienes y servicios	Exportación menos importación de bienes y servicios	Gastos de consumo	Producto nacional bruto	Indice
1923	4,425.6	—	— 864,5	82,263.8	—	—
1924	6,133.0	—	+ 3,771.9	108,216.5	—	—
1925	6,780.7	—	+ 3,133.3	142,647.3	—	—
1926	8,270.9	—	— 1,188.1	160,084.9	—	—
1927	8,484.3	—	+ 5,528.8	147,941.5	—	—
1928	10,146.7	14,976.7	— 6,705.4	183,075.8	201,493.8	100.0
1929	11,359.8	16,334.7	— 9,544.3	175,634.3	193,584.3	96,1
1930	6,043.1	15,147.5	+ 4,896.3	95,628.9	121,715.8	60,4
1931	2,987.8	14,131.4	+ 458,5	82,041.6	99,619.3	49,4
1932	1,501.4	11,622.5	+ 2,194.5	48,055.1	63,373.5	31,5
1933	1,568.8	9,055.2	+ 2,437.6	37,762.8	50,824.4	25,2
1934	2,740.7	8,951.8	+ 5,653.6	47,721.9	65,068.0	32,3
1935	4,032.5	9,597.8	+ 3,016.0	53,756.5	70,402.8	34,9
1936	4,837.5	10,242.2	+ 3,872.2	64,456.0	83,407.9	41,4
1937	9,360.4	10,521.0	— 1,081.4	84,892.4	103,692.4	51,5
1938	11,820.3	11,811.4	— 755,9	104,366.1	127,241.9	63,1
1939	10,427.5	14,855.3	— 2,900.1	97,961.3	120,044.0	59,8
1940	6,114.2	11,699.0	— 5,916.8	90,741.9	102,638.3	50,9
1941	5,608.8	11,271.8	— 3,753.3	94,555.2	107,682.5	53,4
1942	6,398.8	11,622.5	+ 4,934.0	87,854.2	110,809.5	55,0
1943	3,931.4	14,185.4	— 87,9	113,584.7	131,613.6	65,3
1944	5,852.1	19,450.3	+ 379,8	126,801.7	152,483.9	75,7
1945	9,117.1	21,154.4	+ 3,958.2	133,391.7	167,621.4	83,2
1946	15,631.9	30,992.0	+ 6,374.8	201,179.7	254,178.4	126,1
1947	29,766.2	33,262.5	+ 6,186.5	229,363.1	298,578.3	148,2
1948	36,561.8	44,044.3	— 4,885.5	352,897.5	428,618.1	212,7
1949	25,872.2	49,853.3	— 8,324.3	352,342.2	420,743.4	208,8
1950	37,441.7	55,913.6	+ 156,4	370,224.0	463,735.7	230,1
1951	42,395.2	57,359.0	+ 1,919.6	420,648.5	522,322.3	259,2

Apéndice [1]

a) *La necesidad del Ahorro Compulsorio en países subdesarrollados.* El análisis de la mayoría de los aspectos económicos de nuestros países así como la propia visión empírica de nuestra realidad, nos lleva a la conclusión de que la vida de nuestros pueblos se desarrolla en un medio en donde abundan las necesidades y en donde en muchos casos la miseria ocupa un renglón de importancia, especialmente entre las familias más humildes que son la mayoría de la población.

Creo que todo economista latinoamericano, y especialmente centroamericano, debe entregar su vida entera a la solución del problema económico de nuestros países, cuya meta principal debe ser desterrar en el menor plazo las condiciones de miseria de la mayoría de la población.

Durante los últimos cien años se ha podido observar cómo algunos países, que hoy ocupan el rango de potencias, utilizaron medidas que los llevaron al desarrollo violento de sus economías. Las distintas medidas políticas que se emplearon para tal desarrollo, difieren de un país al otro, pero, en el fondo, el mecanismo ha sido uno solo: "El sacrificio (consciente o velado) de una parte del consumo total y la concentración de los múltiples y pequeños ahorros para utilizarlos en las grandes obras de desarrollo."

Los grandes problemas de la vida de los pueblos se desarrollan a través de los resultados del consumo, la inversión y el ingreso, aspectos que ocupan la atención de los economistas contemporáneos, principalmente porque de su manejo pueden resultar diversas medidas de política económica general que tiendan al aceleramiento del desarrollo económico.

El desarrollo económico e industrial se puede financiar de tres maneras especialmente: *1)* con impuestos; *2)* con empréstitos extranjeros; y *3)* con recursos procedentes de ahorros propios, directamente o por medio de empréstitos internos.

Cuando un país aumenta fuertemente los impuestos (indirectos especialmente) para financiar el desarrollo económico, reduce la capacidad de consumo de los

[1] Las ideas expresadas en este apéndice quedan exclusivamente bajo la responsabilidad del autor y no de la Delegación Guatemalteca ante el Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola.

Cuadro 3

COMPARACIÓN ENTRE LA IMPORTACIÓN TOTAL Y LA IMPORTACIÓN DE BIENES DE CAPITAL A PRECIOS DE 1926 DEFLATADOS CON INDICES DE PRECIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

	Valor de la importación total c.i.f.		Valor de la importación de bienes de capital (f.o.b.)										Porcentaje de imp. de b. de capital s/ imp. total [1]
			Total		Construcción		Agricultura		Transportes y Comunicaciones		Otros		
Año	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	Quetzales	Indice	
1923	13,681.339	43,0	2,147.459	38,5	756.743	52,5	224.687	91,3	700.774	27,8	465.255	33,9	15,7
1924	18,625.135	58,5	3,095.402	55,4	1,076.898	74,8	151.837	61,7	1,171.014	46,4	695.653	50,6	16,6
1925	22,602.777	71,0	3,693.100	66,2	781.943	54,3	187.066	76,0	1,455.576	57,7	1,268.515	92,3	16,3
1926	26,601.587	83,5	4,379.259	78,4	1,407.594	97,7	270.690	110,0	1,614.677	64,0	1,086.298	79,1	16,5
1927	26,239.084	82,4	4,687.389	84,0	1,339.308	93,0	285.314	115,9	541.090	21,5	2,521.677	183,5	17,9
1928	31,841.746	100,0	5,582.870	100,0	1,440.447	100,0	246.130	100,0	2,522.374	100,0	1,373.919	100,0	17,5
1929	31,898.286	100,2	6,068.018	108,7	1,597.570	110,9	323.518	131,4	2,107.177	83,5	2,039.753	148,5	19,0
1930	19,067.095	59,9	3,490.004	62,5	702.870	48,8	355.255	103,7	1,627.338	64,5	904.541	65,8	18,3
1931	17,768.814	55,8	1,889.924	33,8	355,994	24,7	205.146	83,3	575.005	22,8	753.779	54,9	10,6
1932	11,521.378	36,2	913.746	16,4	197.197	13,7	113.590	46,2	305.011	12.1	397.948	29,0	7,9
1933	9,219.161	29,0	1,053.055	18,9	245.736	17,1	156.598	63,6	369.724	14,7	280.997	20,5	11,4
1934	10,778.510	33,9	1,671.298	29,9	339.413	23,6	251.358	102,1	658.000	26,1	422.527	30,8	15,5
1935	11,998.781	37,7	2,480.472	44,4	656.995	45,6	332.862	135,2	773.288	30,7	717.327	52,2	20,7
1936	14,247.459	44,7	2,946.630	52,8	515.083	35,8	331.434	134,7	1.251,785	49,6	848.328	61,7	20,7
1937	19,400.819	60,9	5,182.886	92,8	991.574	68,8	320.762	130,3	2,754.460	109,2	1,116.091	81,2	26,7
1938	16,468.064	51,7	6,715.065	120,3	3,030.195	210,4	368.130	149,6	2,017.646	80,0	1,299.094	94,6	40,8
1939	24,798.962	77,9	5,872.430	105,2	2,317.854	160,9	300.432	122,1	2,051.064	81,3	1,203.080	87,6	23,7
1940	20,145.038	63,3	3,387.691	60,7	844,985	65,6	306.613	124,6	1,318.065	52,3	918.028	66,8	16,8
1941	18,441.008	57,9	2,971.170	53,2	448.499	31,1	246.415	100,1	1,385.935	54,9	890.321	64,8	16,1
1942	13,838.057	43,5	1,400.623	25,1	371.307	25,8	108.038	43,9	451.795	17,9	469.483	34,2	10,1
1943	17,313.288	54,4	1,988.514	35,6	231.414	16,1	433.228	176,0	563.571	22,3	760.301	55,3	11,5
1944	19,906.731	62,5	2,909.935	52,1	411.785	28,6	677.189	275,1	878.767	34,8	942.194	68,6	14,6
1945	22,068.998	69,3	4,499.968	80,6	910.572	63,2	463.281	188,2	1,240.877	49,2	1,885.238	137,2	20,4
1946	29,895.954	93,9	7,043.787	126,2	824.507	57,2	692.375	281,3	3,091.384	122,6	2,435.521	177,7	23,6
1947	37,685.076	118,4	10,562.190	189,2	1,280.100	88,9	1,091.744	443,6	4,850.254	192,3	3,340.092	243,1	28,0
1948	41,399.152	130,0	11,556.087	207,0	1,275.844	88,6	1,112.097	451,8	4,792.367	190,0	4,375.779	318,5	27,9
1949	43,860.645	137,7	11,020.705	197,4	1,350.966	93,8	901.018	366,1	4,920.770	195,1	3,847.951	280,1	25,1
1950	44,099.690	138,5	11,130.089	199,4	1,549.259	107,5	1,047.621	425,6	4,806.641	190,6	3,726.568	272,7	25,2
1951	44,815.133	140,7	11,625.330	208,2	1,245.317	86,5	1,632.388	663,2	4,634.574	183,7	4,133.051	299,4	25,9

Nota: La importación total c.i.f. se deflató con el índice general de precios de los Estados Unidos; los bienes de construcción se deflataron con el índice de los materiales de construcción de los Estados Unidos; Agricultura, Transportes y Comunicaciones y otros se deflataron con el índice de precios de los metales y productos metálicos de los Estados Unidos.

Fuente de información para precios: Wholesale prices indexes, Statistical Abstract of the United States.

[1] Por no disponerse de las cifras de importación total f.o.b., los porcentajesjes de la última columna están basados en la relación de importación de bienes de capital f.o.b. sobre importaciones totales c.i.f.

contribuyentes y de consiguiente impone un sacrificio a su capacidad adquisitiva, concentrándose la riqueza en manos del estado. De igual manera, cuando los planes de desarrollo se financian con empréstitos, puede provocarse un proceso inflacionario en el cual los precios impondrán el mismo sacrificio o castigo en la capacidad adquisitiva de los consumidores, solamente que el resultado de la concentración de riqueza llega en este caso a unas pocas manos particulares.

En los dos casos enumerados anteriormente, las personas sacrificadas no participan en forma justa de todos los beneficios ni de la posesión de la nueva riqueza creada, aunque es cierto que la creación de ciertos servicios públicos les permitirá la satisfacción de algunas necesidades y que las nuevas industrias garantizarán mayor ocupación en el futuro, pero hasta aquí no puede garantizarse un nivel de ingresos justo, ni tampoco la continuidad acumulativa de las inversiones que proporcionarían un crecimiento violento de la actividad económica de la nación.

Si todo plan de desarrollo económico debe hacerse a costa de algún sacrificio, es necesario buscar un mecanismo democrático y justo mediante el cual participen los sacrificados y todo el país de un reparto justo de los beneficios y la posesión de las obras o industrias en las cuales han colaborado heroicamente, y es así como me permito sugerir un plan financiero que según mi manera de pensar resulta realista, justo y adecuado a la situación actual de muchas de las economías de países subdesarrollados y que consiste en un sistema de ahorro e inversión compulsorios.

b) *Sistema compulsorio de ahorro e inversión.* El sistema de obligar a la población a reducir su consumo y

a crear ahorros compulsorios para financiar una inversión dirigida podría desarrollarse sin dificultad en un país totalitario; sin embargo, existen variantes e incentivos suficientes para llevar a cabo su realización en un país democrático, en donde los gobiernos están profundamente compenetrados de las necesidades de su pueblo y de la conveniencia de asumir la dirección de la economía nacional sin necesidad de enfrentar bayonetas y fusiles. Para la ejecución de tal política, es imprescindible que exista la armonía entre gobierno y trabajadores, con lo cual se facilitará el convencimiento a los trabajadores de la necesidad del plan o sistema y los grandes beneficios que reportará para nuestro desarrollo industrial financiado en esta forma.

Mecanismo: En la aplicación del sistema compulsorio de ahorro e inversión, podría adoptarse el siguiente mecanismo:

a) Fijar una cuota obligatoria como porcentaje de los salarios monetarios devengados (1% inicialmente y como experiencia, y después una tasa variable de acuerdo con el aumento del ingreso nacional, o cuando haya aumentos considerables en los salarios).

b) El estado efectuaría una aportación equivalente al 40% del total de cuotas establecido para los trabajadores;

c) Las cuotas enumeradas en los incisos *a)* y *b)* constituyen pagos acumulativos que se convertirán en acciones de una serie de empresas organizadas como sociedades anónimas, en que los trabajadores contribuyentes formarán el grueso de los accionistas (casi 60%) y el 40% restante de las acciones podrán ser del estado;

d) Las cuotas indicadas en el inciso *a)* podrán ser descontadas por los patronos en el momento de hacer efectivos los salarios, debiendo entregar un comprobante legalizado (estampillas especiales, por ejemplo), los cuales se canjearían por acciones comerciales al poseerse un valor de cinco o diez quetzales;

e) Una corporación financiera (Banco de Capitalización para el Desarrollo Industrial) se encargaría de concentrar todos los ahorros compulsorios y su inversión en nuevas y fuertes empresas previamente seleccionadas, y de tal manera que respondan a una necesidad urgente, de mercado interno asegurado, y que estimulen inversiones derivadas en otras empresas privadas. Habrá necesidad de hacer una planificación adecuada para seguir un sistema de prioridades en las empresas por establecerse; por ejemplo: *1)* electrificación; *2)* fabricación de vidrio y sus manufacturas; *3)* introducción de agua; *4)* estaciones comerciales de maquinaria agrícola; *5)* enlatadoras de alimentos; *6)* explotación y exportación de madera; *7)* fabricación de papel; *8)* flota mercante modesta de dos o tres unidades; *9)* minería; *10)* etcétera.

c) Consideraciones generales en favor del sistema compulsorio de ahorros e inversiones. Guatemala, como la mayoría de países subdesarrollados, no posee familias suficientemente ricas que pudieran proporcionar fuertes ahorros, sino que, por el contrario, la potencialidad de ahorros del país se encuentra pulverizada en forma de centavos mensuales en la gran mayoría de familias del país. El Ahorro Navideño del Instituto de Fomento de la Producción constituye una magnífica experiencia e investigación de que sí existe un fuerte potencial de ahorros pulverizados entre la masa humilde de la población.

La cuota de un *simple centavo por cada quetzal de salario ganado* (1%) no constituye un sacrificio muy grande y que sí podría llegar a concentrar dos millones y medio de quetzales cada año, como mínimo, y en las condiciones actuales, los cuales podrían ser suficientes para la instalación anual de una empresa industrial que podría proporcionar un número de prestaciones que servirían de ejemplo a los capitalistas nacionales y al resto de las industrias establecidas en el país, y proporcionar empleo decoroso a la población que hoy se encuentra sub-ocupada o semi-ocupada.

El sistema compulsorio de ahorros e inversiones es a mi juicio la única solución del momento para planificar la rápida industrialización del país, a fin de aumentar el ingreso nacional y el nivel de vida de la población.

El sistema artesanal que predomina actualmente en la organización de la mayoría de nuestras industrias es la causa principal de que el trabajo sea mal remunerado y de que las ganancias sean muy elevadas en el comercio y escasas en la industria. El sistema propuesto, al permitir la creación de empresas con fuerte capacidad financiera puede proporcionar remuneraciones y prestaciones adecuadas a los trabajadores y además se garantizaría para el futuro, más ingresos por medio de dividendos y también con precios más bajos.

En el sistema actual de ingresos del estado, predominan los impuestos indirectos al consumo y en cambio con el sistema, el estado podría llegar a tener un fuerte renglón de ingresos en forma de dividendos e impuestos sobre utilidades.

Con respecto a los peligros inflacionarios, el sistema de ahorro compulsorio puede convertirse en un arma nueva para contrarrestar la inflación al extraer recursos ociosos para su inmediata inversión y sin el peligro de expropiación que traen los fuertes impuestos.

Las empresas industriales creadas con el sistema indicado, permitirán una producción masiva en sus respectivos ramos, con lo cual será posible abastecer varios productos y servicios a precios relativamente bajos y al alcance de las mayorías.

Si en nuestros países no se aprovecha el potencial de ahorros pequeños y diseminados, es precisamente por la falta de una organización adecuada para concentrarlos, razón por la cual buscan escape en el consumo, especilmente superfluo o no necesario.

Aparentemente existe una contradicción en la coexistencia de ingresos bajos y el consumo innecesario, pero la realidad es que individualmente ese consumo tiene mayor significación porque en la mayoría de los casos está representado posiblemente por fracciones de quetzal, pero cuando los miles de consumos individuales se analizan como un total o agregado, el monto resulta considerablemente alto y de efectos negativos, especialmente si se considera que el consumo superfluo o innecesario de los países poco desarrollados se importa de los grandes centros industriales y otra parte se consume en artículos destinados al vicio, manufacturados o con una ligera transformación en el interior del país. Existe así, un desperdicio del potencial financiero que podría servir para la realización de obras de desarrollo económico con las cuales se lograría un mejor bienestar para

la población a base de programas determinantes para el fomento del ahorro y la inversión acumulativos.

Es un hecho positivo que en Guatemala casi ningún trabajador ahorra, sino que por lo general cada nuevo quetzal ganado por la población asalariada se gasta inmediatamente. Sin embargo, éste no es un indicio de que no exista ningún potencial de ahorros personales, ya que al analizar la estructura de las importaciones se encuentra que anualmente se compran al extranjero aproximadamente diez millones de quetzales (f.o.b.) en bienes no esenciales y hasta innecesarios, los cuales harían más provecho al país si por lo menos con una parte de ellos se comprara maquinaria o equipo para nuestro desarrollo económico. Si se toma en cuenta que los precios de mercado interno de los bienes importados generalmente constituyen el triple del valor f.o.b. de importación, podremos darnos cuenta que la población gasta anualmente más o menos treinta millones de quetzales de productos importados no esenciales, a los cuales habrá que agregar aproximadamente quince millones de consumo de aguardiente, todo lo cual representa más o menos cuarenta y cinco millones de quetzales, de donde podría utilizarse un buen porcentaje en la formación de capital, con el cual podría darse un mayor bienestar a la población.

Siendo nuestra producción muy baja, es lógico que tengamos que consumir una cantidad excesiva de artículos importados y esto nos demuestra que la mejor política de emergencia sería consumir menos artículos superfluos extranjeros e invertir más. Nuestra situación es completamente opuesta a la de los países industrializados, en donde el gobierno trata de aplicar una política encaminada a aumentar la propensión a consumir, a efecto de encontrar mercado a su intensa producción (básica y superflua) y lograr una mayor ocupación y la estabilidad de su ingreso nacional. Mientras más aumente el consumo importado superfluo en Guatemala (y si no aumentan las exportaciones) menos estable será el ingreso nacional, porque una parte considerable de éste se canalizará al exterior a través de mayores importaciones innecesarias dejando como único beneficio una estela de vanidad o satisfacción puramente psicológica o artificial.

La industria guatemalteca actual tropieza con serias dificultades para obtener crédito, mientras que las industrias creadas con ahorro compulsorio no tendrían esos problemas porque prácticamente no necesitarían del crédito bancario, no sólo por disponer de capital suficiente sino también por el tipo especial de organización que puede dárseles. Las nuevas empresas podrán llevar una política adecuada para reemplazar conveniente y oportunamente el desgaste del equipo, evitándose así la situación actual de muchas empresas que trabajan con maquinaria y equipo anticuados y por consiguiente de bajo rendimiento.

La nueva organización industrial a base del ahorro compulsorio podría evitar o por lo menos disminuir los conflictos laborales, ya que los obreros serán al mismo tiempo co-propietarios de la industria a través del sistema de acciones. De igual manera será muy fácil establecer un mejor control estadístico de la producción.

d) Estímulo al mercado de valores. La organización industrial por medio del ahorro compulsorio y la transformación de éste en acciones dará lugar a que muchas personas vendan sus aportaciones, estimulando así el mercado de valores. El hecho de que algunos obreros vendan sus acciones, dará lugar a que muchas personas pudientes saquen ahorros ociosos que engrosarán el monto de inversiones y de igual manera al organizarse las primeras empresas habrá incentivos suficientes para que vuelvan algunos de los recursos de personas guatemaltecas depositados en el extranjero, todo lo cual engrosará los recursos financieros para el desarrollo económico.

El aparecimiento de un mercado de acciones industriales, indiscutiblemente estimulará el mercado de "bonos', razón por la cual es necesario crear el primer estímulo. Tampoco puede olvidarse que muchas empresas extranjeras no han podido establecer sus inversiones en el país, porque existen disposiciones que requieren el predominio del capital guatemalteco en las empresas, lo cual ha sido imposible de cumplirse por no existir concentraciones de ahorros suficientemente grandes para competir financieramente con los recursos extranjeros. El sistema de ahorro compulsorio llenaría esa laguna existente y podría cumplirse con una política de acoger el capital extranjero sano en hermandad con los capitales nacionales.

e) Estabilidad política y unificación de la familia nacional. No podemos cerrar los ojos ante los conflictos políticos corrientes que tienen su expresión máxima en la lucha entre el capital y el trabajo. De consiguiente, la mayoría de las luchas políticas tienen un fundamento de carácter económico, tanto a través de las aspiraciones obreras como ante el temor de los capitalistas extremistas que ven en cada medida social una traba más a sus aspiraciones de mayores y continuas ganancias, especialmente cuando no existen competidores suficientemente fuertes que darían un servicio social más amplio, no solamente con las prestaciones al trabajo sino también con precios más al alcance de la población mayoritaria.

El sistema de ahorro compulsorio además de estimular las inversiones directas, podría dar confianza suficiente a los capitalistas para sentir que el capital privado se encontraría suficientemente apoyado y asegurado por el estado y los obreros encontrarían que sus niveles de vida tienden a superarse continuamente. De consiguiente, es seguro que la lucha política pueda pasar a una etapa completamente constructiva y de cooperación para el engrandecimiento nacional. Las luchas políticas actuales tienen su base principal en las injusticias sociales motivadas por la concentración de la riqueza, pero si esta situación trata de corregirse en forma justa seguramente se gozará de una estabilidad firme por muchos años.

RELACIONES ENTRE EL CRÉDITO AGRÍCOLA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Por el Dr. Egbert de Vries, *Jefe de la División de Recursos Económicos, Depto. de Economía del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*

Sumario

RELACIONES ENTRE EL CRÉDITO AGRÍCOLA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

I. Generalidades

Existen dos razones para afirmar que un aumento de la producción agrícola constituye un elemento básico para el *desarrollo económico de Centroamérica. Primero, porque la agricultura es la principal ocupación de esta zona, hallándose empleada en aquélla, directa o indirectamente, la mayor parte de la población.* Segundo, porque si otros sectores de la economía tales como la minería, la industria o los transportes, se desarrollasen rápidamente sin un aumento correspondiente de la producción agrícola, se produciría un grave desequilibrio. Cálculos efectuados con respecto a las necesidades en varias partes del mundo muestran que en aquellos países en que un 50% de la producción global nacional proviene de la agricultura, por lo menos una tercera parte de las inversiones debería emplearse en el fomento de la misma.

Parte de este fomento habrá de provenir de la acción directa del gobierno como acontece, por ejemplo, en el caso de irrigaciones o de los servicios de investigación y de extensión. Pero la mayor parte deberá provenir de inversiones realizadas por particulares en sus mismas tierras y las granjas. Sin embargo, por regla general, los agricultores no tienen suficiente capital para aumentar su producción *con suficiente rapidez* para satisfacer los requerimientos de la economía del país. Por lo tanto, parte del financiamiento agrícola deberá hacerse a través del crédito, y por esta razón existe una estrecha relación entre el crédito agrícola y el desarrollo económico. Pero, precisamente, debido a que la conexión es tan estrecha, existe una gran posibilidad de conflictos, o de desavenencia en cuanto a la cooperación armónica entre el agricultor y el gobierno.

Podemos encarar el problema tanto desde el punto de vista del gobierno como desde el punto de vista de los agricultores.

Es un hecho bien conocido que en casi todos los países de la América Latina los agricultores solicitan más crédito y mayores facilidades de pago, cualquiera que sea el tipo o el destino de los préstamos, mientras que, a su vez, los gobiernos se hallan inclinados a restringir el crédito a fin de poner coto a la inflación. No se puede negar que un estado de inflación continuo podría muy bien contrarrestar los beneficios obtenidos por el crédito agrícola. Estos resultados antagónicos tienen que armonizarse, considerando cuidadosamente la cantidad de ahorros reales disponibles para préstamos y seleccionando al mismo tiempo, el tipo de préstamo adecuado y la organización de una agencia eficiente que distribuya estos préstamos. Es claro que la presión inflacionaria ejercida por el crédito agrícola será menor si los préstamos son empleados exclusivamente en usos productivos.

En otros casos, el gobierno pudiera tener el deseo de incrementar la producción de ciertas cosechas, o de fomentar ciertas regiones, y hasta pudiera facilitar créditos para estos fines. Sin embargo, si las condiciones de estos préstamos no son convenientes para los agricultores, o si éstos no comprenden claramente o no confían en los objetivos de la acción gubernamental, no responderán como es debido, y toda la obra podría derrumbarse.

Esto demuestra que debe existir una estrecha coordinación entre la política agrícola y la política económica general, así como entre la política agrícola y la extensión de crédito agrícola. Por una parte, los agricultores deberán comprender la estrecha correlación de dichas políticas y deberán sentirse inclinados a creer que el gobierno seguirá por un período considerable una política consecuente. Por otra parte, deberá organizarse el suministro de crédito agrícola de modo que sirva mejor a las normas aceptadas.

Si bien el crédito es una parte fundamental e indispensable en el programa de desarrollo, el crédito barato y abundante no es ciertamente un "cúralo todo" para las dificultades de los agricultores. La creación de ciertos trabajos de desarrollo, la organización de facilidades de compraventa de productos en el mercado, los servicios de extensión y ampliación, la enseñanza agrícola, la salvaguardia de ciertos precios y, a veces, la realización de ciertas reformas agrarias, son igualmente importantes e indispensables. Es más, el que el crédito agrícola sea efectivo no consiste principalmente en la baratura (tipos de interés bajos) o en la cantidad total de dinero disponible. Consiste más bien en establecer y mantener una organización eficiente (que proporcione un buen servicio a los agricultores) y determinar si los tipos y las condiciones del crédito corresponden en forma adecuada a las necesidades de los agricultores.

II. Tipos de crédito

A fin de llevar a cabo sus operaciones sucesivas, los agricultores necesitan recursos financieros en diversas formas:

a) *Largo plazo.* En primer lugar, el agricultor necesita tierras para cultivar sus cosechas o alimentar su ganado. Salvo que el agricultor esté en condiciones de obtener tierras en arrendamiento, tendrá que comprarlas y con frecuencia necesitará para ello un financiamiento a largo plazo. En cierto número de países, el gobierno o algunos organismos patrocinados por el mismo ayudan a los agricultores mediante créditos a largo plazo para la colonización o nueva colonización de tierras. Ello se relaciona frecuentemente con la reforma agraria. En muchos países tales como Alemania o Dinamarca se han establecido bancos hipotecarios agrícolas de carácter especial, sobre una base privada o semiprivada para facilitar préstamos a largo plazo a los agricultores. El agricultor podrá emplear este dinero en la compra de más tierras o en la construcción de una casa, graneros o establos, u otros edificios relacionados

con la producción agrícola. También pudiera invertirlo en el mejoramiento de la tierra, verbi gracia para pequeñas irrigaciones o para proyectos de desagüe y despeje de terrenos.

Una de las dificultades del crédito a largo plazo es su duración. Ciertas condiciones que al realizarse el préstamo parezcan bastante razonables, pudieran resultar al cabo de cierto número de años ya una carga demasiado pesada para el agricultor ya una compensación poco razonable para los gastos de la institución de crédito, debido a las repercusiones de cambios cíclicos o estructurales en los precios de productos agrícolas. En ciertos períodos el número de los que dejaron de pagar préstamos agrícolas ha sido extremadamente elevado. Por otra parte, bajo condiciones de tiempos de inflación, un préstamo a largo plazo se convierte gradualmente en un regalo del prestamista al prestatario, y muchos organismos de desarrollo se hallan constantemente necesitados de capital debido a que el valor nominal de nuevos préstamos es cada vez más elevado y que los pagos no son suficientes para hacer frente a esta demanda.

Deberá tenerse en mente que el agricultor no necesita contraer esas deudas si se encuentra en posición de adquirir tierras mediante su arriendo. En consecuencia son las condiciones del arriendo las que determinarán la conveniencia de un préstamo a largo plazo que convierta al arrendatario en propietario de la tierra. Un primer paso, a veces beneficioso, pudiera consistir en introducir una legislación apropiada sobre arriendo de tierras. La dificultad inherente de las deudas o arriendos fijos en caso de rápidos cambios de precio podrá evitarse mediante la aplicación del sistema de aparcería. Aunque sea opresivo en los casos en que la participación del propietario de las tierras es muy elevada, este sistema distribuye la carga y los beneficios de tales cambios de precio entre el propietario y el arrendatario. La existencia de participación elevada del propietario en muchos países no es un fenómeno aislado. Por ejemplo, en el Cercano Oriente, es simplemente un reflejo de la escasez de capital para fines agrícolas o de la concentración de capital en manos de unos pocos, lo cual inevitablemente produce como resultado tipos de interés muy elevados. La mera transferencia de los derechos de propiedad nominal a pequeños agricultores no curará este mal, sino que se limitará a substituir la participación del antiguo propietario en la cosecha por un crédito costoso. Sólo mediante una acción concertada que cure las verdaderas causas de las dificultades de los agricultores se podrán obtener los resultados apetecidos.

Si bien en muchos casos los préstamos a largo plazo están plenamente justificados, existe el peligro de que las hipotecas de tierras se empleen para cubrir considerables gastos de consumo o cargas debidas a herencia. A la larga, producen el resultado de que al venderse la propiedad el que de hecho cultiva la tierra quede desposeído, cosa que ocurre a veces en los países latinoamericanos. Por otra parte, si se hacen mejoras de carácter permanente en la tierra, los préstamos hipotecarios implicarían inversiones en la agricultura por parte de personas ajenas a la misma, y ello es un factor muy deseable.

Para el buen éxito de una empresa será esencial llevar a cabo una investigación cuidadosa de los propósitos del agricultor al solicitar préstamos, así como amoldar eficazmente las condiciones del préstamo a estos propósitos y a la plusvalía de la propiedad agrícola. Cada institución que elabore un plan de crédito a largo plazo deberá fijar claramente los fines para los cuales deberán hacerse los préstamos, cuál será el límite máximo de un préstamo para cada objetivo (frecuentemente expresado en la forma de un porcentaje del costo total de la obra a ser emprendida por el agricultor) y cuáles serán las condiciones de los préstamos para cada objetivo reconocido. Deberá establecerse un servicio de investigación sobre el terreno a fin de verificar las declaraciones de los solicitantes, así como el progreso de la labor realizada en la granja, sin el cual no deberá hacerse ninguna entrega del préstamo.

Esto demuestra que el problema de préstamos a largo plazo es no sólo una cuestión de cantidad sino también de selección de los fines para los cuales se emplea el dinero, y de las condiciones bajo las cuales se facilite.

b) *Mediano plazo.* Esta categoría se emplea principalmente para la adquisición de animales, aperos de labranza y maquinaria, así como para la erección de estructuras tales como graneros y cercas. El dinero suele necesitarse en estos casos por unos tres o siete años. Con mayor frecuencia éste es el tipo de crédito que no existe en países insuficientemente desarrollados, y raras veces las instituciones de crédito que se inician en este campo tienen que competir con facilidades ya establecidas; vendrán sencillamente a llenar un vacío entre las necesidades y las disponibilidades.

Como en muchos países de la América Latina existe sólo una pequeña producción nacional de aperos de labranza y maquinaria, la extensión de préstamos a plazo mediano implica con frecuencia la importación de cantidades adicionales de esas mercancías. Lo mismo acontece respecto a la cría de ganado, si bien las sumas que a ella se destinan son pequeñas. Esto implica que a veces la extensión de tales créditos se halla limitada por la disponibilidad de divisas extranjeras, y explica el porqué el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otros organismos extranjeros de financiación tienen principalmente interés en organizar la extensión de esos préstamos para el mejoramiento del inventario de las granjas (crédito de inventario). Como existe una estrecha relación entre estos préstamos y la balanza de pagos del país, deberá hacerse un cuidadoso estudio sobre ese particular. En el caso de que se conceda a un país un préstamo en moneda extranjera para ese fin, la columna de gastos de la balanza de pagos se verá afectada por las sumas que se necesitan para la compra de las mercancías y, más tarde, por los intereses y la amortización; y la columna de ingresos se verá, en breve, afectada en forma favorable por la disponibilidad del crédito exterior, y, más tarde, pudiera mostrar las consecuencias del aumento de producción que resulte de los aperos y animales importados.

c) *Plazo corto.* El tercer tipo de financiación para la agricultura es el crédito estacional a corto plazo, o sea el préstamo para cosechas y el préstamo para almacenaje, que forman el puente anual de cosecha a cosecha.

Tendremos que ocuparnos en gran parte de este tipo de crédito puesto que plantea problemas a los que no se puede hacer frente con préstamos a mediano y largo plazo.

En este caso, la creación de un banco agrícola o de una institución cooperativa de crédito no entraría en un vacío, puesto que es un hecho la existencia de una considerable cantidad de financiamiento privado estacional en la agricultura.

Como el fin principal de este tipo de crédito es poner un puente entre el período de la venta de una cosecha y de la próxima, y debido a que los agricultores tienen pocas oportunidades de ahorrar dinero para hacerle frente a los gastos de trabajo y de casa durante la estación muerta, existe una necesidad de préstamos a corto plazo tanto en los países altamente desarrollados, como los Estados Unidos, como en las regiones insuficientemente desarrolladas, como Latino América, Asia y África.

El crédito rural se caracteriza por su gran carestía, y la demanda de crédito agrícola institucional comienza frecuentemente con la noción de que debería ser fácil reemplazar los préstamos del prestamista con préstamos a bajo interés concedidos por bancos agrícolas. Sin embargo, nos encontramos con que la institución de crédito tiene que entrar en fuerte competencia, difícil de vencer, con el prestamista y el intermediario. Éstos rinden más servicios al agricultor que el de meramente prestarle dinero cuando lo necesita. Generalmente también compran, transportan y elaboran el producto del agricultor, así como también le venden semillas, fertilizantes y otras necesidades de carácter agrícola, con gran frecuencia hasta alimentos y ropa para la familia. Substituir el crédito del intermediario sin cambiar al mismo tiempo los métodos de distribución en el mercado y suministro de necesidades de carácter agrícola sería de cierta utilidad para el agricultor, pero no de gran utilidad, pues incluso existiría el peligro de que éste quedase enredado en dos tipos de deuda, una respecto al banco de crédito agrícola y otra respecto al intermediario.

Deberemos hacer aquí una distinción entre el crédito durante la estación del crecimiento y el crédito para la distribución en el mercado. Generalmente se considera al primero como conveniente para permitir al agricultor comprar los elementos que necesita momentáneamente para la producción (semillas, fertilizantes, etc.). Los bancos agrícolas tienen a veces un departamento comercial para facilitar esos artículos, o bien los agricultores los adquieren pagando al contado a vendedores privados. Esto presenta pocos problemas, pero el crédito para la distribución en el mercado es más complicado, pues si bien de gran importancia, resulta muy difícil de llevar a la práctica. En los países insuficientemente desarrollados ese crédito constituye el sólido baluarte de los prestamistas e intermediarios, y un campo muy difícil de penetrar. En él, las instituciones de crédito sufren la tentación de entrar en distintas operaciones financieras y emprender grandes riesgos. Un cambio rápido de precios del producto después de la cosecha podrá ocasionar una gran ganancia o considerables pérdidas; debido a esta causa, el agricultor considera generalmente más juicioso vender inmediatamente por dinero al contado aunque pudiera obtener mejor precio más adelante en un período en que haya escasez en el abastecimiento del producto. El crédito para distribución en el mercado pudiera prestar una gran ayuda al permitir que el agricultor posponga la venta de su cosecha hasta tanto que exista una situación de precios adecuada. Pero al hacerlo así, el agricultor se ve precisado a evaluar el desarrollo de la situación de oferta y la demanda; éste es el campo de acción del comerciante en el cual el agricultor no es generalmente un perito. La mejora de facilidades de distribución en el mercado o de las técnicas de producción destinadas a estrechar las fluctuaciones estacionales en los precios de productos agrícolas, deberá eliminar en gran parte la necesidad de que los agricultores se enreden en operaciones arriesgadas con el crédito para la distribución en el mercado.

Aunque, desde luego, existe la posibilidad de que las instituciones de crédito entren en operaciones de distribución en el mercado, ellas se hallan renuentes a hacerlo. La distribución en el mercado lleva consigo cierta dosis de elaboración, limpieza, clasificación, empacamiento y transporte; los organismos de crédito no se encuentran más preparados para este trabajo que los agricultores. Sin embargo, salvo que se les facilite un sistema eficiente de compraventa, los agricultores no se independizarán del costoso crédito privado. Que esto sea organizado por organismos especiales del gobierno, instituciones de crédito cooperativas, o empresas privadas, es de poca importancia. Lo importante es poner a la disponibilidad de los agricultores facilidades de transporte e información sobre el mercado, así como un sistema de crédito adecuado. Tan sólo la creación de facilidades de almacenamiento tenderá a reducir las grandes fluctuaciones de precios estacionales, y debido a ello disminuirá la tentación del agricultor de posponer la venta para dedicarse a operaciones de especulación.

La interrelación entre estos elementos es exactamente sobre lo que yo quiero llamar la atención; sería importante saber hasta qué punto el presente financiamiento de facilidades de distribución en el mercado es inadecuado en Centroamérica, y cómo puede mejorarse.

Haciendo un análisis de la situación, me gustaría discutir el siguiente cuadro esquemático:

Tipo de crédito	*Objetivo*	*Volumen*	*Condiciones*
Largo plazo	Financiamiento de compra de tierra; establecimiento de obras permanentes	Disponible en cantidad moderada	Costoso para pequeños agricultores, y demasiadas formalidades; razonable para hacendados
Plazo mediano	Mejora de equipos o rebaños; erección de estructuras para fines agrícolas	No existente o escaso	Sin significación debido a su escasez
Corto plazo	Para salvar el período entre la venta de cosechas	Disponible de diversas fuentes	Costoso, relacionado con la distribución en el mercado

La interrelación de varios aspectos y tipos de crédito presenta problemas que deberán encararse simultáneamente; deberá recordarse que el mejoramiento de la situación del crédito no depende siempre de la cantidad de crédito disponible.

III. El crédito como instrumento de desarrollo

El esquema anterior muestra también que cada uno de los tipos de crédito tiene un papel específico que desempeñar en el desarrollo de la agricultura. El crédito a largo plazo puede ayudar al agricultor facilitando los bienes de capital permanentes que sean necesarios. El crédito a plazo mediano está destinado a mejorar sus existencias en utensilios, en el más amplio sentido de la palabra. El crédito a corto plazo no sólo permite al agricultor y a su familia desenvolverse económicamente sino que, además, mediante el mismo podrá seguir buenas prácticas tales como contratar suficientes jornaleros, comprar suficientes fertilizantes, etc.

Pudieran añadirse breves palabras sobre la relación entre la política económica del gobierno y la actuación de los organismos de crédito, especialmente con respecto a la pregunta siguiente: "¿De qué manera puede un banco ser autónomo y al mismo tiempo ayudar al gobierno a desarrollar la agricultura en una dirección determinada?"

Para que la política del gobierno sea efectiva deberá dársele publicidad. Además dicha política deberá ser discutida libremente por los agricultores y por las instituciones de crédito. El gobierno deberá indicar por qué considera que cierto cambio en la producción ha de ser necesario y provechoso. Si hay razones de índole ajena al aspecto comercial en sí (niveles de nutrición, ahorro de importaciones), el gobierno deberá hacerlo saber así y proporcionar ciertos beneficios e incentivos a los agricultores para que lleven a cabo el cambio. Uno de tales incentivos pudiera consistir en que el gobierno destine capital de explotación en condiciones ventajosas a la institución de crédito. Pero el gobierno no puede esperar de los agricultores y un banco autónomo que se separen de prácticas de negocio sanas y no habrá de querer que así lo hagan.

Un gobierno deberá evitar poner en juego su influencia para que se haga uso del crédito como un instrumento para su política agrícola, salvo que esa política sea a largo plazo, consecuente y destinada a beneficiar a la nación en su conjunto. Los cambios bruscos en la política agrícola del gobierno son siempre indeseables, pero son especialmente dañinos a la agricultura si los agricultores tienen que sufrir en años futuros las consecuencias de inversiones a mediano o largo plazo para propósitos desacertados.

En muchos casos, debido a la situación mundial, los gobiernos se ven compelidos a efectuar tales cambios en su política. En años recientes ha sido una política consecuente de los Países Bajos fomentar la producción nacional de forrajes. Para lograr este fin es necesario hacer inversiones en secaderos de hierba y en ollas para cocinar papas al vapor. Los agricultores y sus organizaciones han estado renuentes a hacer las necesarias inversiones a base de esta política, porque no están convencidos de que el gobierno les pueda garantizar de modo efectivo los precios de productos de industria animal exportados durante todo el tiempo requerido para amortizar las instalaciones. Las facilidades de crédito no bastan para superar tales dificultades. Pudiera haberse pensado en un subsidio directo para fabricar las instalaciones, pero de hecho el gobierno confió principalmente en una información económico-técnica completa y concreta y en el sentido económico de los agricultores y los bancos cooperativos, lo cual produjo resultados satisfactorios. Sin embargo, el empleo del crédito como un instrumento de desarrollo sería mucho más fácil si se pudiese obtener una mayor estabilidad económica general.

DISTINTOS TIPOS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el Ing. Ramón Fernández y Fernández, *de la Comisión Económica para América Latina*

Sumario

DISTINTOS TIPOS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

I. Diversas funciones del crédito agrícola

El crédito agrícola, principalmente el organizado por los gobiernos, se ha considerado como un medio para:

a) Acudir en auxilio de la masa campesina de bajos ingresos;

b) Sostener la producción agrícola, liberándola de presiones usurarias, y favoreciendo su expansión tanto en el sentido de aumento de la escala de las actuales explotaciones, como en el de facilitar el acceso de nuevos productores a las operaciones agrícolas;

c) Promover la evolución económica de la agricultura, es decir, transformándola progresivamente, convirtiéndola en una actividad más moderna y remuneradora, hasta donde lo permitan las fuerzas extrañas que mantienen su "depresión crónica".

En cualquiera de estos tres aspectos el crédito agrícola es un factor de desarrollo económico.

Lo es en el primero si no se desvirtúa la finalidad del crédito usándolo como un medio filantrópico de transferencia de recursos hacia los campesinos indigentes, es decir hacia aquellos que practican manualmente la agricultura de subsistencia y ocupan económicamente una posición submarginal. Esta desviación se esconde a veces tras el marbete llamativo de "crédito de servicio social, sin finalidades lucrativas" y deriva de vagos impulsos bien intencionados, que no han logrado aclarar sus propósitos y caminos. En ocasiones es producto de presiones políticas.

Pero si este crédito, íntimamente incorporado a un programa educativo y sobre la base de la existencia de potencialidad de mejoramiento, se emplea para "rehabilitar" o "capacitar" campesinos de bajos ingresos, hasta darles capacidad de crédito bancario, entonces sí hay promoción económica, como la hay en cualquier labor educativa enfocada hacia un aumento de la productividad. Sin embargo, la lentitud de la acción y sus pequeñas posibilidades de expansión hacen que esta clase de crédito difícilmente pueda clasificarse entre los instrumentos directos de desarrollo económico, sobre todo en el plazo corto.

Cuando esta primera clase de crédito funciona correctamente, se le ha llamado crédito agrícola supervisado.[1] Quizá le conviniera más el nombre de crédito agrícola de capacitación.

La segunda clase de crédito satisface una necesidad primaria de los agricultores; pero afecta relativamente poco la productividad neta por hombre ocupado. Se trata ahora del crédito agrícola propiamente dicho, concedido usualmente por bancos privados u oficiales, sobre bases financieras sanas, con predominio del plazo corto. La liberación de la usura, así lograda, no va más allá de una redistribución del ingreso. La sola expansión de la agricultura no es tampoco desarrollo económico, si dicha expansión se hace sin mejoramientos técnicos. Cuando paralelamente al crédito hay una eficiente labor gubernativa de difusión agrícola de modo que ambas secciones se apoyen la una en la otra, sí se está impulsando el desarrollo económico y se está pasando a la tercera de las formas de crédito enumeradas.

A esta segunda forma se le puede llamar crédito agrícola de sostenimiento.

La tercera forma es la más trascendental en los países con programas de desarrollo económico. Mientras la anterior atiende la necesidad primaria de capital circulante, ésta generalmente ha de dotar a las explotaciones agrícolas también de capitales semifijo y fijo. Por consiguiente, tiene que conceder plazos medianos y largos, si bien en el plazo corto (crédito de avío) es posible introducir modalidades dirigidas a la racionalización de procedimientos. Como se trata de modificar los métodos tradicionales, este crédito requiere, para sus más amplios y seguros efectos, de una buena labor gubernativa paralela (no fundida, sino coordinada) de investigación y divulgación agrícolas. Los riesgos son mayores; pero se continúa en un plan estrictamente bancario.

A esta forma puede llamársele crédito agrícola de promoción. Cuando la institución crediticia, para suplir garantías, se reserva una intervención temporal en la administración de las empresas atendidas y complementa los créditos con inversiones directas, se ha hablado de crédito *dirigido*, forma análoga al crédito de capacitación, pero en un nivel superior y a base de inversiones estrictamente recuperables.[2] En general dondequiera que el crédito se esté usando como un instrumento de avance técnico de la agricultura, habrá crédito de promoción. Pero aquí se está aludiendo al crédito de promoción bancario, como distinto del crédito de capacitación (no bancario) y como distinto del crédito bancario que no incide sobre el mejoramiento técnico.

Como el crédito de promoción está generalmente a cargo de las instituciones oficiales, puede planearse de manera que las inversiones se dirijan selectivamente, con el fin de que el escaso capital se emplee en donde sea más útil, dentro de un programa coordinado de desarrollo económico.

II. Crédito permanente y crédito eventual

La distinción entre el crédito de sostenimiento y el crédito de promoción (siendo el último el más directamente relacionado con el desarrollo económico) suscita

---

1 Una amplia descripción de esta modalidad puede verse en *Crédito Agrícola Supervisado para Guatemala*. Guatemala. Instituto de Fomento de la Producción, 1951.

2 Puede verse: *Plan arrocero*, por Ramón Fernández y Fernández. Caracas. Corporación Venezolana de Fomento, 1951. Parte de este estudio fué publicado en la *Revista de Economía*, México, 1950, con el título de "Política de crédito agrícola de la Corporación Venezolana de Fomento". También: *Explotación Planeada como base del crédito agrícola*, por Ayres Brinser y Richard G. Wheeler. Journal of Farm Economics, vol. xxx, nº 2, mayo de 1948, p. 243.

ante todo la idea de que debe crearse dicho crédito de promoción, o dársele un lugar adecuado, respectivamente en los países en donde no exista o sea muy limitado. En seguida induce a analizar el porqué de la distinción misma: cómo puede ser que el crédito unas veces sólo sostenga y otras promueva.

Al respecto conviene plantearse una cuestión previa: ¿El agricultor requiere el crédito como un servicio continuo, u ocasional? La necesidad de capital para las operaciones normales es en verdad permanente. En toda explotación agrícola hay un cierto capital en circulación, que puede dividirse en fracciones distintas de acuerdo con la rapidez de su movimiento circulatorio; pero cuyo total está empleado continuamente en la explotación. Ahora bien, el capital ocupado permanentemente en la explotación no tiene por qué ser, para siempre, un capital ajeno, conseguido en préstamo, pues la situación normal y más deseable es que sea propiedad del agricultor.

Por otra parte, el mejoramiento de una finca no es un proceso continuo sino intermitente. Los créditos para el mejoramiento de una finca determinada no necesitan ser, respecto de cada agricultor, un servicio permanente. El crédito más constructivo debe ser un instrumento para convertir en paulatinos (y al alcance del ritmo de reinversión de utilidades) los aumentos forzosamente bruscos de capital invertido que entrañan los mejoramientos.

Un agricultor con finanzas sólidas sólo debe recurrir al crédito para mejorar o ampliar la explotación; o, a manera de un seguro con primas pagadas a *posteriori*, para salvar una mala época, es decir, para reconstituir el capital de operación; o para cubrir necesidades pasajeras procedentes de aumentos temporales del circulante. Si se acepta que el crédito ha de dirigirse de preferencia a los agricultores con finanzas sólidas (la solidez puede ser puramente potencial) y que debe tenderse, sobre todo en nuestros países, a hacer del crédito un arma de desarrollo económico, la prelación la tendrán esas operaciones eventuales.

El uso permanente de capital tomado a crédito es una enfermedad de la agricultura, análoga al uso permanente de tierra ajena. En ambos casos hay una situación contraria a las mejores posibilidades de progreso. El trabajo constante con capital ajeno crea casi siempre una servidumbre del agricultor respecto a los bancos, o a los prestamistas pueblerinos, cargando los costos de producción con el tributo del pago indefinido de intereses. Allí no hay verdaderos agricultores autónomos y libres. El señorío financiero es particularmente notorio y pesado cuando lo ejercitan prestamistas privados locales.

Lo anterior se sigue de considerar el problema planteado desde el ángulo del agricultor. Desde el punto de vista de los bancos, esa clientela que pretende apoyarse indefinidamente en ellos es a veces poco deseable. Desde luego la citada pretensión puede ser un signo de su debilidad, y para el banco un signo de peligro. Esa clientela pegajosa crea compromisos que restan agilidad y elasticidad a los planes de operaciones. Pretende que el banco sustituya al prestamista privado en el indicado señorío financiero, haciéndolo más blando pero conservando sus características. De hecho la cartera se congela al estar los recursos siempre comprometidos, con la misma clientela y en los mismos fines, sin poder el banco extender sus servicios a necesidades nuevas, a menos que aumente su capital. Se llega al extremo de que los pagos se vuelven puramente nominales, pues se condicionan a la recepción de un nuevo préstamo. Si uno de estos agricultores sabe que no se le va a prestar más, rehuye el pago, y ésta es experiencia práctica. Tal situación se vuelve más grave y clara cuando se han acumulado atrasos. A veces la acumulación es progresiva.

Este crédito permanente se asimila casi siempre con el llamado más arriba de sostenimiento, puesto en segundo lugar en la enumeración de funciones de crédito. Y lo peor que puede pasarle es que se vuelva sostenedor de formas indeseables de agricultura, dándoles vitalidad artificial. Esto ocurre con frecuencia cuando se trata de servir a los agricultores de bajos ingresos y ello no se hace racionalmente, es decir, cuando en la primera de las anotadas clases de crédito los procedimientos son defectuosos. Hay que procurar no emplear el crédito para apuntalar y hacer sobrevivir a un lastre de la economía: la agricultura submarginal. La actitud oficial ante esa agricultura ha de ser la de revolucionaria cuando existan medios para ello (es la función del crédito de capacitación), o, en caso contrario, la de ayudarla a bien morir creando alternativas para su población ocupada.

Si el crédito se toma como vehículo para subsidiar la agricultura, ha de cuidarse que el subsidio se reparta de tal manera que no destruya las diferencias entre lo apto y lo inepto, lo costeable y lo incosteable, lo deseable y lo indeseable; así como cuando se trata de seguro agrícola hay que cuidar que no vaya a constituir un medio de transferencia de ingresos de la agricultura más redituable a la más pobre. Aparte de las consideraciones monetarias, el mantenimiento y aun la acentuación de esas diferencias, que se traducen en victoria de lo mejor sobre lo peor, constituyen un motor precioso del desarrollo económico. Este motor puede lubricarse, pero es absurdo frenarlo.

Sin duda, cuando el crédito es permanente, se trata de agricultores que no quieren o no pueden tomar con firmeza el carácter de empresarios autónomos, y tienen la propensión de compartir riesgos con la institución que les presta: buscan un amparo; trabajan no por su cuenta, sino por cuenta del banco. Este tipo de clientela debe irse desechando o modificando, mediante arbitrios para que el agricultor, a medida que se le preste, vaya convirtiéndose en propietario del capital empleado en sus operaciones normales. El crédito debe ser un medio de auxilio para la formación de capitales privados, no un sistema de mantener una cantidad constante de capital bancario invertido en la agricultura por interpósitas personas. Así se esteriliza la función promotora del crédito, consistente en ir distribuyendo impulsos discontinuos, a manera de empujones, allí donde hay posibilidad de progreso. Además, la falta de reinversión de las utilidades puede resultar inflacionaria, por desviarse ese ahorro hacia inversiones no esenciales para la economía.

Como ejemplo de los arbitrios citados, los préstamos sucesivos para un mismo objeto (rotaciones sucesivas del mismo capital) deben ser decrecientes. La tutela sobre los prestatarios no debe casi existir en el crédito

agrícola bancario, y por ello no se insiste en proponer la constitución obligada de un depósito de capitalización, que sería otro de los arbitrios a que podría recurrirse. El campesino suscribiría obligatoriamente un título de capitalización como requisito para obtener el préstamo, y en adelante tomaría prestado de su propio fondo y de recursos del banco, en proporción creciente de la primera fuente; saldría ganando la diferencia entre el rédito a que se le preste y el que se le paga por su depósito; cuando se estuviera tomando del propio fondo 50 por ciento del monto de la inversión (éste podría ser el valor del título de capitalización) se le entregaría todo lo reunido y sólo se le prestaría el resto, con la confianza de que el ahorro faltante seguiría reuniéndose automáticamente.

En el crédito asociativo se sigue con frecuencia un procedimiento análogo. Se hace a los prestatarios contribuir a la formación de un "fondo social', capital propio de la asociación que le servirá para hacer préstamos a sus socios sin tener que recurrir al banco y quizá para inversiones recuperables colectivas. Se crea así una célula local de crédito, con un capital propio que la va independizando del banco. Igualmente, la tendencia de cada prestatario individual debe irse independizando del prestamista por la creación de su propio capital.

Apuntemos incidentalmente que es éste uno de los rasgos débiles del crédito asociativo. Asociarse para el crédito significa en mucho aceptar que se demanda como un servicio constante. De otro modo no se admitirían las ligas permanentes de la asociación: coparticipación de un patrimonio irrepartible, responsabilidad solidaria. Ya hay quien ha pensado que del panorama cooperativista deben borrarse las cooperativas de crédito y dejar, claro, el crédito a las cooperativas. Los fundadores del movimiento cooperativo desecharon el crédito, al hablar de ventas al riguroso contado, si bien tenían en la mente la cooperación de consumidores y no la de productores. Los productores podrían demandar ocasionalmente créditos de su cooperativa, siendo ésta en lo fundamental una asociación para otros fines. Pero no es éste el lugar adecuado para examinar y discutir las asociaciones para el crédito.

El caso de Venezuela resulta ejemplar para demostrar lo vicioso que puede llegar a ser el crédito permanente. Las instituciones del gobierno son ricas y se consiguen en ellas, con facilidad y amplitud, préstamos a una tasa menor que la bancaria corriente y mucho menor que la redituación en inversiones especulativas. Esto ha originado una substitución de capitales propios por prestados en las explotaciones agrícolas. El capital propio se dedica a inversiones más rentables y la agricultura se hace con dinero del gobierno, y en considerable grado con riesgo del gobierno.

Tiene relación con este tema la práctica, existente en varios países, de hacer que el prestatario suscriba acciones del banco que le abre un crédito. Es algo parecido a lo ya dicho acerca del fondo social, con la diferencia de qué ahora no se tiende a descentralizar el crédito creando hijos de la institución principal, sino que las ligas del prestatario con el centro se hacen directas. Éste es un caso más objetable aún que el del "fondo social". Al exponerlo, se llega a decir que en el límite el banco pasará a ser propiedad de sus prestatarios, con lo cual se está admitiendo plenamente que el carácter de prestatario es permanente. Cuando coexisten la contribución a un fondo social local y la suscripción de acciones del centro (y el caso se presenta) hay, además de la doble presunción de vínculos permanentes entre acreedor y deudor, la incongruencia de dos tendencias contrarias simultáneas: centralización y descentralización.

No se ignora que es forzosamente lento el proceso de capitalización, sobre todo para un agricultor recién establecido y carente de capital, o para quien está ya establecido pero carece también de capital. Para los agricultores recién establecidos puede aplicarse la técnica del crédito dirigido, en cuyo caso el ritmo de capitalización se controla por la institución que les presta.

III. Crédito bancario y crédito de capacitación

Desde otro punto de vista, conviene distinguir en forma clara y terminante dos clases de crédito agrícola: el bancario y el de capacitación. Su confusión ha sido muy frecuente y ha hecho mucho mal.

El crédito agrícola bancario, inclusive el de la banca oficial, debe mantener normas financieras rígidas, eludir operaciones peligrosas, cobrar el tipo corriente de interés, conservar un nivel razonable de gastos de administración, evitar la excesiva dispersión de sus operaciones, concentrar éstas en las zonas mejores, y seleccionar constantemente su clientela. Como este crédito opera con amplitud, no puede descuidarse la observación de que la parte de los préstamos que no se recupere tiene efectos netamente inflacionarios. Aunque su objetivo no sea el lucro, debe haber un gran celo en la conservación del patrimonio. Como resultado de este comportamiento se podrá establecer un conveniente equilibrio entre operaciones activas y pasivas. Al servir el crédito como instrumento de la política agrícola del gobierno, se cuidará que ello no vaya en mengua de la solidez financiera. Se concederán préstamos no sólo a los agricultores, sino a las personas y empresas que les presten servicios.

De este modo un banco oficial de crédito agrícola alternará airosamente con la banca privada; constituirá de hecho una cuña de gobierno dentro de la banca privada, con el objeto de regular, complementar y apoyar su acción, y la institución oficial merecerá el nombre de banco por cuanto será un medio de encauzar el ahorro privado hacia inversiones productivas. Esta creación de capitales es de la mayor importancia para el desarrollo económico.

Así, al mismo tiempo, los bancos oficiales se ponen en condiciones de servir como vehículos de financiamiento internacional, con lo cual podrían aumentar sus recursos para financiar, a su vez, a instituciones locales privadas o de capital mixto, en un favorable movimiento de descentralización administrativa que conservara los controles centrales. También los bancos y sociedades financieras privadas podrían desempeñar una función semejante, pero —persiguiendo una fácil dirección de la economía— conviene concentrar lo más posible esas operaciones de segundo piso en bancos oficiales.

La inclusión de operaciones de "servicio social" dentro de un banco agrícola oficial es del todo incongruente con el cuadro de funcionamiento esbozado.

Así pues, el crédito de capacitación será directo de gobierno. El organismo que lo tome a su cargo no tendrá estructura bancaria. La función de este crédito es la de un valioso auxiliar de la divulgación agrícola, con cuyo servicio se funde íntimamente, para hacerlo más eficaz, cuando dicha divulgación haya de afrontar el complejo problema de los agricultores insolventes ante el crédito bancario, pero susceptibles de "capacitación".

IV. Conclusiones

1. Por su diversa índole y procedimiento, interesa distinguir claramente —separándolos en instituciones prestadoras distintas— el crédito de capacitación y el crédito bancario.

2. Para fines de análisis y de política, dentro del crédito agrícola bancario conviene distinguir el de sostenimiento y el promotor.

3. Para favorecer la formación de capitales directamente empleados en la agricultura, habría que poner en práctica arbitrios a fin de evitar la adherencia permanente de los agricultores a las instituciones de crédito, como clientes de créditos de sostenimiento. La mayor proporción posible de recursos bancarios destinados al crédito agrícola debe usarse en créditos de promoción.

4. Debe procurarse que el crédito agrícola no apoye la subsistencia del sector submarginal de la agricultura. Cierta clase de crédito agrícola, sin embargo, debe usarse como instrumento para trasladar agricultores del sector submarginal al redituable: tal es la función del crédito agrícola de capacitación.

TEMA II

ORGANIZACIÓN DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN COSTA RICA

Por el Ing. Juan Yáñez, *de la Comisión Económica para América Latina*

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN COSTA RICA

I. Introducción

El desarrollo económico costarricense está íntimamente ligado al de las actividades agrícolas, pues éstas han constituído la base sobre la cual se ha apoyado siempre la economía general del país. Destaca por su importancia la agricultura para exportación, principalmente el café, y en menor grado el banano y el cacao. La explotación de estos cultivos marca una evolución que parte de una agricultura en pequeña escala, diversificada y dedicada a satisfacer en su mayor parte necesidades locales, hacia una agricultura más especializada, practicada en escala comercial.

Desde que se inició el cultivo del café (la primera exportación se realizó en 1825), buena parte de las tierras y de la población se dedicó con preferencia a este ramo. Esta situación prevaleció y aun continuó desarrollándose, sobre todo en las épocas en que el precio del grano en el mercado internacional era atractivo. Se experimentó, así, una sustitución gradual de los cultivos anuales por el café, que originó cierta reducción en la producción de alimentos básicos. Otra consecuencia importante del movimiento anterior es que la economía, al depender en gran parte de los productos de exportación, quedó sujeta a la demanda respectiva en los mercados internacionales.

Subsiste en escala bastante amplia la pequeña explotación, aun cuando hay grandes haciendas en donde se produce café, caña y banano, o se cría ganado. El campesino costarricense frecuentemente es dueño de un pedazo de tierra, o está en posibilidad de obtenerlo del estado o de particulares, merced a la legislación vigente sobre tierras baldías. Hay un profundo arraigo a la propiedad de la tierra. Todos estos factores han operado para impedir la formación de latifundios. El cuadro esbozado es aplicable especialmente en la parte central, donde la densidad de población es mayor.

La agricultura se venía practicando en su mayor parte con métodos rutinarios y anticuados, al margen de toda técnica agrícola moderna, pero ha empezado a evolucionar. Han sido varios los factores que han contribuído a ello, y entre los principales destacan la intervención gubernamental, el alza que a partir de 1949 registró el precio del café y la expansión del crédito agrícola.

La labor que el estado, por medio del Ministerio de Agricultura e Industrias, ha venido realizando en el sentido de fomentar el empleo de mejores técnicas en la agricultura para lograr un aumento en su producción, se robustece con la creación, en 1948, del Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, con funciones de divulgación. En el mismo año se crea también el Consejo Nacional de Producción que, por medio de una política directa de fomento y de la garantía de precios mínimos, está promoviendo la producción de artículos básicos de consumo y de aquellos que proporcionan materias primas a la industria nacional. Por su parte, los agricultores, estimulados por el alza que ha experimentado el precio del café en el mercado internacional, están tratando de aumentar la producción del grano a base de lograr mayores rendimientos por unidad de superficie. La apertura de nuevas áreas al cultivo del café está limitada únicamente para aquellos que tienen disponibilidad de tierras.

El crédito agrícola ha permitido al agricultor falto de recursos el empleo de abonos y fertilizantes, insecticidas, mejor equipo y otra serie de prácticas que no podría realizar sin su auxilio.

II. El desarrollo del crédito agrícola en Costa Rica

El crédito agrícola en Costa Rica se ha visto favorecido por el estado, en su desarrollo y evolución. A partir de 1914, la política de los distintos gobiernos se ha caracterizado por una franca y decidida ayuda al agricultor, al que se han tratado de proporcionar los medios necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades.

Algunas veces no ha sido posible cumplir satisfactoriamente este propósito, más que todo debido a falta de recursos en cantidad suficiente.

En el año de 1941 se creó el Banco Internacional de Costa Rica, primer banco estatal en Centroamérica. Emitió cuatro millones de colones en billetes inconvertibles, de los cuales la mitad debería prestarse al gobierno y la otra mitad destinarse a préstamos para los agricultores. La creación de la institución permitió desenvolver no sólo una política crediticia, sino también, en varios casos, una política de fomento.

Simultáneamente se crearon las Cajas de Crédito Rural. Este primer intento de colocar, en los propios medios rurales del país, fuentes de crédito para ayuda de los agricultores, fracasó, principalmente a causa de una deficiente administración y de las limitadas posibilidades de su financiamiento. Poco después de 1914, los agricultores se encontraron de nuevo sin ayuda por parte de los bancos.

En el año de 1927 se creó el Crédito Hipotecario. Se constituyó sin ningún capital y fué sólo un intermediario entre los capitalistas y los deudores hipotecarios. Facilitó préstamos a 20 o más años de plazo y a un tipo de interés no mayor de 8 por ciento anual. No entregaba moneda al prestatario sino cédulas al portador, garantizadas por la propia hipoteca, el banco y el estado. Los capitalistas aportaban fondos a cambio de las cédulas. Como resultado, los intereses para préstamos con garantía hipotecaria bajaron en plaza del 15 al 8 por ciento anual establecido por el nuevo banco.

En 1932, como en 1914, el gobierno hizo uso del Banco Internacional para emitir billetes inconvertibles, a fin de hacer posible la realización de medidas tendientes a contrarrestar los efectos de la crisis sobre los agricultores y, en particular, sobre el régimen de la

propiedad. Se decretó una emisión de 6 millones de colones, estableciéndose que 1,250.000 colones servirían para el Crédito Hipotecario. Otra medida que permitió a los agricultores continuar sus actividades, así como evitar que por falta de crédito sobreviniera la concentración de la propiedad agrícola, fué una emisión de cédulas, que realizó el Banco Internacional por un monto de 8 millones de colones, al 3% de interés y 2% de amortización anual. Los fondos así obtenidos se destinaron a conceder préstamos a los productores de café, a préstamos con garantía ganadera, y a que el gobierno proporcionara trabajo mediante la realización de obras públicas.

La crisis de 1929 afectó grandemente al Crédito Hipotecario, y en el año de 1933 fué necesario decretar una moratoria de pagos. La administración de esta institución pasó entonces, para su liquidación, al Banco Internacional.

En 1936 se reorganiza el sistema bancario, a cuyo fin se dictaron leyes que han tenido grandes repercusiones en la agricultura del país. El Banco Nacional de Costa Rica, desde esa fecha, se ha encargado de financiar a los agricultores por medio de sus Departamentos Comercial (Sección de Crédito Agrícola e Industrial) e Hipotecario. Este último constituye hasta ahora la única fuente de crédito a largo plazo.

El año de 1937 se creó el sistema de Juntas Rurales de Crédito Agrícola, afiliadas al Banco Nacional de Costa Rica. Las Juntas son organismos encargados de proporcionar al pequeño agricultor, en el campo mismo, los recursos necesarios para la realización de sus trabajos agrícolas. El desarrollo del sistema ha sido gradual y ascendente. En el año de 1937 las cuatro Juntas que lo componían otorgaron 578 préstamos por un monto total de 145.295 colones. Diez años más tarde había 30 Juntas, que otorgaron 12.641 préstamos por una suma de 8,829.703 colones. En el año de 1951 el número de Juntas ascendía a 37 y los préstamos otorgados fueron 19.403 por un monto total de 21,146.410 colones.[1]

Las Juntas Rurales han contribuído a aumentar la producción agrícola y, desde el punto de vista social, han sido también un indiscutible instrumento estabilizador. En el curso de este estudio se examinarán con más detalle su funcionamiento y realizaciones.

Actualmente el agricultor costarricense goza de mayores facilidades de crédito para sus trabajos que en cualquier época anterior. Varios factores han contribuído a crear esta situación, entre los cuales se destacan los siguientes:[2]

1) La nacionalización de la banca privada, efectuada según decretos números 71 y 313 de 21 de junio y 29 de diciembre respectivamente, del año de 1948. Aunque no es fácil determinar hasta qué punto dichos decretos modificaron el régimen de crédito para los agricultores, a partir de la nacionalización han aumentado constantemente los préstamos agrícolas concedidos por las instituciones que componen el sistema bancario nacional.

2) Esta situación se fortaleció en el año de 1950 con la creación del Banco Central de Costa Rica. Su política crediticia se ha orientado hacia la canalización de los recursos en actividades reproductivas, como las agrícolas e industriales, restringiendo en forma moderada los créditos comerciales y consuntivos. En 1950 el redescuento de documentos agrícolas ascendió, en el curso del año, de un saldo de 25,5 millones a uno de 42,6 millones y el de industriales de 5,5 a 10,7. Los redescuentos comerciales bajaron, en cambio, de 7,0 a 1,9 millones de colones.

3) La política de precios mínimos de garantía que para algunos productos agrícolas ha venido manteniendo el Consejo Nacional de Producción, y el alza que registró a partir de 1949 el precio del café en el mercado mundial.

Estos últimos factores han estimulado a las instituciones bancarias a colocar sus capitales en la agricultura, con un margen de seguridad mayor que en otras épocas.

III. Legislación bancaria

La legislación bancaria de Costa Rica está constituída actualmente por la Ley General de Bancos (Ley número 15 del 5 de noviembre de 1936); la Ley del Banco Nacional de Costa Rica (Ley número 16 del 5 de noviembre de 1936); los decretos números 71 y 313 del 21 de junio y 29 de diciembre de 1948 respectivamente, expedidos por la Junta Fundadora de la Segunda República para nacionalizar la banca particular; y la Ley del Banco Central (Ley número 1130 del 31 de enero de 1950).

a) *Ley General de Bancos de 1936.* En la evolución bancaria de Costa Rica es de gran importancia, pues inicia la integración del sistema bancario, y da las normas para su vigilancia por el estado. En el capítulo I define como banco "toda empresa legalmente constituída para el negocio de recibir dinero de otras personas en calidad de depósito, cualesquiera que sean la clase y condiciones de depósito; así como para invertirlo, junto con su capital, sea en sus propios negocios, sea en la concesión de préstamos a otras personas, cualesquiera que sean la clase y condiciones de tales préstamos". Este texto sirvió posteriormente de base para determinar cuáles eran las empresas particulares susceptibles de nacionalización.

La Ley incluye disposiciones relativas a los capitales, reservas, encajes, etc., siendo especialmente importantes las que se refieren a las operaciones bancarias y a la Superintendencia de Bancos. Algunas de ellas han dejado de ser aplicables, parcial o totalmente, con la creación del Banco Central.

El Banco Nacional de Costa Rica observa en su funcionamiento la Ley General de Bancos, los decretos de nacionalización de la banca y Ley del Banco Central. Sin embargo, la ley que le dió origen (Ley número 16) contiene algunas disposiciones específicas, que examinaremos más adelante.

b) *Decretos de nacionalización de la banca privada.* El objetivo que persiguió la Junta Fundadora de la Segunda República al llevar a cabo la nacionalización de la banca privada fué obtener el máximo aprovechamiento

[1] Véase cuadro número 8.

[2] El orden de enumeración no corresponde al de importancia, sino al cronológico.

de los recursos del país, canalizándolos hacia actividades reproductivas y de beneficio general, a disposición de los sectores económicos más necesitados y que mejor uso pudieran hacer de ellos. A fin de lograr este propósito se consideró de utilidad pública el negocio bancario, y se ordenó su expropiación.

El decreto 71 establece en su Artículo 1º: "Nacionalízase la banca particular. Sólo el estado podrá movilizar, a través de instituciones bancarias propias, los depósitos del público."

El decreto 313 en su artículo 2º señala que el sistema bancario nacional se entenderá compuesto por: el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Banco Anglo-Costarricense, el Banco Agrícola de Cartago, la Caja de Amortización de la Deuda Pública, y las otras instituciones anexas que en el futuro se estime conveniente incorporar.

c) *Creación del Banco Central.* Cuando se organizó el sistema bancario de 1936, se creó el Departamento Emisor como una dependencia del Banco Nacional. Sus funciones eran las de un banco central. Se consideró entonces que tal forma de organización era la más adecuada para el desarrollo económico del país. Pero en años posteriores fué tornándose deficiente y se hizo patente la necesidad de un banco central con mayor amplitud de autoridad e independencia. La nacionalización de la banca privada imprimió mayor urgencia a la necesidad de establecerlo. La Ley 1130 (1950) separa al Departamento Emisor del Banco Nacional y crea en su lugar el Banco Central de Costa Rica, cuyas funciones principales son las de organizar y dirigir el sistema bancario nacional, regular los cambios con monedas extranjeras, promover las facilidades de crédito, y supervigilar las operaciones de todos los bancos y agencias bancarias establecidas en el país. La Superintendencia de Bancos del Ministerio de Hacienda, al pasar a formar parte del Banco Central, se transformó en Auditoría General de Bancos y por medio de ella se ejerce la vigilancia de todas las instituciones bancarias y de sus agencias y sucursales.

La misma Ley contiene disposiciones que se refieren al gobierno y administración del banco, a los departamentos, operaciones, destino de los beneficios, etc.; pero las más importantes desde el punto de vista de nuestro estudio, son las relativas al control cuantitativo y selectivo del crédito, señaladas en el artículo 9, que dice: "Igualmente será atribución del Banco Central el reglamentar de modo general y uniforme las normas y regulaciones a que los bancos nacionales deberán ajustarse en la concesión del crédito, con el propósito de conciliar los deberes de servicio social que deben cumplir en beneficio de la comunidad, con la necesidad de asegurar su liquidez y solvencia." Como veremos más adelante, estas disposiciones han tenido ya repercusiones sobre el crédito en general y en particular sobre el agrícola.

IV. Fuentes actuales de crédito agrícola

Las fuentes de crédito agrícola son actualmente en Costa Rica:

1) El Banco Central de Costa Rica;
2) El sistema bancario nacional, compuesto por
   a) El Banco Nacional de Costa Rica
   b) El Banco de Costa Rica
   c) El Banco Anglo-Costarricense
   d) El Banco Agrícola de Cartago
3) El Banco Lyon, S. A.;
4) El Consejo Nacional de Producción, y
5) Los beneficiadores y exportadores de café.

1) *El Banco Central de Costa Rica.* El Banco Central es el encargado (por medio del redescuento y la fijación de tasas de interés, encajes y topes de cartera) de orientar el conjunto del crédito.

Las tasas de interés y redescuento (incluídas las tasas máximas que los bancos comerciales podrán cargar por concepto de intereses, por encima de los tipos de redescuento del Banco Central) han regido desde el 27 de febrero de 1950 y son las siguientes:

a) Tasas de interés y redescuento para las operaciones de crédito que el Banco Central puede realizar con los bancos comerciales:

1. Para redescuento de documentos comerciales con plazo no superior a 180 días . . . . . 4% anual
2. Para redescuento de documentos agrícolas, pecuarios e industriales, con plazo no superior a 360 días. . . . . 3% anual
3. Para redescuento de documentos provenientes de operaciones de regulación de precios del Consejo Nacional de Producción . . . . . 2% anual
4. Para préstamos al Departamento Comercial del Banco Nacional de Costa Rica, destinados exclusivamente a la financiación de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola, con plazo no mayor de 360 días. . . . . 1½% anual
5. Para préstamos con plazo no superior a noventa días . . . . . 4% anual
6. Para redescuento de vales de prenda emitidos por los Almacenes Generales de Depósito, sobre mercaderías importadas, con plazo no superior a 360 días . . . . . 4% anual
7. Para redescuento de vales de prenda emitidos por los Almacenes Generales de Depósito, sobre mercaderías o artículos de producción con plazo no superior a 360 días. . . . . 3% anual

b) Tasas máximas que los bancos comerciales podrán cargar por encima de los tipos de redescuento del Banco Central, por concepto de intereses, descuentos, comisiones y cualesquiera otros cargos.

1. Sobre documentos comerciales corrientes 2% anual
2. Sobre documentos agrícolas, pecuarios e industriales corrientes . . . . . 3% anual
3. Sobre documentos provenientes de operaciones relacionadas con el engorde del ganado . . 4% anual
4. Sobre documentos provenientes de operaciones de la Sección de Crédito Agrícola e Industrial 4% anual
5. Sobre documentos provenientes de operaciones de regulación de precios del Consejo Nacional de Producción. . . . . 2% anual
6. Sobre documentos relacionados con la financiación de las cosechas de café . . . . . 3% anual
7. Sobre vales de prenda emitidos por los Almacenes

Generales de Depósito sobre mercaderías importadas . . . . . 2% anual

8. Sobre vales de prenda emitidos por los Almacenes Generales de Depósito sobre mercaderías o artículos de producción nacional . . . . . 3% anual

Se observa que el Banco Central concede marcada preferencia en redescuento a los documentos provenientes de préstamos concedidos para fines agrícolas, así como también permite a los bancos comerciales un margen más amplio de beneficio cuando se trata de operaciones no comerciales.

Las actividades reproductivas, en especial las agrícolas, habían venido gozando de ciertas facilidades de crédito; pero en 1948, con la nacionalización de la banca particular, se empieza a canalizar el crédito en mayor proporción hacia ellas. Este desplazamiento de los recursos del sistema bancario nacional hacia actividades reproductoras se robustece en 1950 con la creación del Banco Central.

Durante el año de 1950 el Banco Central concedió créditos al sistema bancario nacional por la suma de 275 millones de colones; por su parte los bancos comerciales otorgaron créditos por poco más de 331 millones de colones. Estos bancos tenían los siguientes recursos financieros al finalizar el año: capital y reservas: 72 millones; depósitos totales inclusive en moneda extranjera: 180 millones. Deduciendo el encaje legal, que ascendía a 58 millones, los recursos totales disponibles eran de 194 millones de colones. La cartera de colocaciones e inversiones tenía un monto de 248 millones. Para mantener esa cartera y sus costos de operación, los bancos habían recurrido al apoyo del Banco Central, y éste, mediante el redescuento, proporcionó fondos por un total de 81 millones de colones durante el referido año de 1950.

Para poner en práctica su política crediticia, el Banco ha empleado principalmente el redescuento, la fijación de tipos de interés y los topes de cartera estableciendo límites máximos a los bancos del sistema.

La Sección de Control de Crédito Cafetalero que, por acuerdo de todos los bancos, venía funcionando en el Banco Nacional, pasó a ser una sección de la Auditoría General de Bancos del Banco Central a partir del 1º de diciembre de 1950. Entre sus atribuciones principales se cuentan la de fijar límites máximos de crédito a los beneficiadores,[1] para que dentro de ellos y según su criterio cada banco realice sus operaciones; y la de informar a las instituciones de crédito de las porciones de dichos máximos ya usados y sobre el café negociado.

2) *El Sistema Bancario Nacional* constituye la principal fuente de crédito agrícola, ya que está formado por todas las instituciones bancarias que funcionan actualmente en el país, con excepción del Banco Lyon que no fué nacionalizado en vista de operar con su propio capital, es decir, sin recibir depósitos.

Las instituciones del Sistema son: Banco de Costa Rica; Banco Anglo-Costarricense, Banco Agrícola de Cartago y Departamento Comercial del Banco Nacional de Costa Rica. Todos estos bancos, junto con el Lyon (no nacionalizado), constituyen la banca comercial, y son fuentes de crédito a corto plazo.

El Departamento Hipotecario del Banco Nacional de Costa Rica es hoy la única fuente en el país de crédito agrícola hipotecario a largo plazo.

A) *El Banco Nacional de Costa Rica.* Es el sucesor del antiguo Banco Internacional de Costa Rica fundado en 1914; está regido por la Ley Nº 16, que le dió origen en 1936. Lo administra una Junta Directiva nombrada por el Poder Ejecutivo. Sus miembros son inamovibles durante el período de su cometido.

La Junta elige de su seno un presidente y un vicepresidente; también designa un gerente general, que tiene a su cargo la administración del Banco de acuerdo con la ley y con las instrucciones que le imparta la Junta.

El capital original del banco era de 10 millones de colones; actualmente es de 55 millones.

El Banco está dividido en dos departamentos: el comercial y el hipotecario, los cuales funcionan con completa independencia entre sí; cada uno tiene su capital propio, que es de 25 millones de colones en el departamento comercial y de 30 millones en el hipotecario; lleva su propia contabilidad, y presenta por separado su balance y cuenta de ganancias y pérdidas. Dichos estados contables se refunden después para formar los generales del Banco.

Hay, además, dos dependencias del Banco de gran importancia desde el punto de vista de nuestro estudio, a saber: la Sección de Juntas Rurales, que opera con fondos de los dos departamentos (Comercial e Hipotecario) según la clase de préstamo de que se trate, y la Sección de Fomento de Cooperativa. Del funcionamiento de ambas secciones nos ocuparemos más adelante.

El Banco Nacional de Costa Rica es actualmente la principal fuente de crédito agrícola. Sus servicios se extienden a todo el país por medio de sus Sucursales, Agencias y Juntas Rurales. Actualmente tiene cinco sucursales y quince agencias. Se favorece lo mismo al pequeño agricultor como al que practica la agricultura en gran escala. Los departamentos Comercial e Hipotecario conceden préstamos directamente en la casa matriz, en las sucursales y agencias que tiene establecidas el Banco, y por medio de las Juntas Rurales que funcionan en casi todo el país, las cuales ya se dijo que operan con fondos de los dos departamentos.

Las operaciones realizadas por el Banco (departamentos Comercial e Hipotecario) durante el año de 1950 alcanzaron la suma de 99,335.242 colones destinándose a fines agrícolas la cantidad de 53,492.624, que representa el 54% del total de préstamos. Esta suma correspondió a 24.294 préstamos, de los cuales 19.814 o sea el 82% del total están comprendidas entre 1 y 5.000 colones, sumando un total de 18,945.850 colones, cantidad que representa el 19% del total operado. En cambio, los préstamos agrícolas de 300.000 colones en adelante fueron sólo 52, o sea el 0.21% del total, sumando 31,214.615 colones, cifra que representa el 31.4% del monto operado.[2] Muchos de estos préstamos grandes se concedieron a exportadores y be-

1 Los límites se fijan para cada beneficiador, de acuerdo con el café recibido en sus patios de beneficio.

2 Véase cuadro número 2.

Cuadro 1

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
PRÉSTAMOS AGRÍCOLAS CONCEDIDOS EN LOS AÑOS DE 1950 Y 1951
DEPARTAMENTOS COMERCIAL E HIPOTECARIO

(En miles de colones)

	1950	1951
Total de préstamos agrícolas	53.492	54.750
Avío para cultivos	35.680	33.112
Café	27.806	22.543
Caña	380	1.025
Maíz	2.323	2.768
Frijol	605	663
Arroz	2.423	2.887
Yuca	81	84
Papas	796	1.186
Hortalizas	316	486
Tabaco	315	339
Oleaginosas	84	92
Asistencia fincas	551	1.039
Refaccionario para cultivos	7.911	10.918
Frutales	4	44
Plantaciones varias	954	1.624
Ganado de cerda	31	23
Construcciones rurales	395	1.227
Compra propiedades rurales	2.457	2.286
Fines agrícolas indeterminados	4.070	5.714
Avío ganadero (repastos)	3.199	3.817
Reefaccionario ganadero (cría y explotación de ganado de carne y leche, adquisición de sementales de raza fina)	6.702	6.903

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

Cuadro 2

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. CLASIFICACIÓN DE ACUERDO CON SU MONTO DE LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS EN 1950

(Excluídos los de almacenes de depósito)

Monto (colones)	Operaciones		Valor		Promedio por operación
	Número	%	Miles de colones	%	Miles de colones
Totales	24.294	100	99.335	100	4,08
De 1 a 250	3.021	13	549	1	,18
De 251 a 500	6.202	26	2.535	2	,40
De 501 a 1,000	5.631	23	4.657	5	,82
De 1.001 a 2.000	3.383	14	5.737	6	1,69
De 2.001 a 5.000	1.577	7	5.467	6	3,46
De 5.001 a 10.000	835	3	6.354	6	7,61
De 10.001 a 20.000	450	2	7.022	7	15,60
De 20.001 a 50.000	1.048	4	9.246	9	8,82
De 50.000 a 300.000	2.095	8	26.553	27	12,67
De 300.001 en adelante	52	—	31.215	31	600,28

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

neficiadores de café, que a su vez son fuentes de crédito para agricultores en pequeño, y contribuyen así a distribuir el crédito entre un gran número de productores.

El Banco presta especial atención a satisfacer las necesidades de crédito en pequeño (en el caso especial de los pequeños agricultores, por medio de las Juntas Rurales), y ello sin menoscabo del servicio de crédito mayor, que le permite tener utilidades. Con estas utilidades se sostiene el primer servicio, en el cual se experimentan pérdidas generalmente por lo costoso de su administración.

En el año de 1951 las operaciones realizadas sumaron 85,135.292 colones, dedicándose a fines agrícolas (inclusive ganadería) 54,749.787 colones, o sea el 64% del total; es decir, que los préstamos agrícolas durante dicho año aumentaron su proporción dentro del total operado en un 10% respecto al año anterior. Dentro de los préstamos agrícolas indicados predominan los de avío para cultivos con 33,111.961 colones, o sea el 60% de lo dedicado a fines agrícolas. La mayor parte se aplicó al cultivo del café, al cual se le prestaron 22,543.146 colones, representando esta cantidad el 68% del total del avío agrícola para cultivos y el 41% del total operado para fines agrícolas (inclusive ganadería). Para préstamos refaccionarios agrícolas se concedieron 10,917.724 colones, constituyendo esta cantidad el 20% de lo que se dedicó a la agricultura. Se concedieron también préstamos ganaderos, de avío para el repasto de potreros, ceba de ganado, etc., y refaccionarios para cría y explotación de ganado de leche y carne, y adquisición de reproductores de razas finas. El total del crédito ganadero fué de 10,720.101 colones, representando el 19% del total de crédito agrícola.[1]

a) *Departamento Comercial.* Este departamento tiene dentro del Banco Nacional una posición independiente, y se le considera como un banco comercial. Por lo tanto, sus operaciones quedan sometidas a la Ley General de Bancos. Sin embargo, la ley número 16 (que rige al Banco Nacional) señala que el Departamento Comercial no podrá otorgar préstamos para fines de consumo, y establece que contará con una Sección de Crédito Agrícola e Industrial destinada a facilitar recursos a los productores del país. Esta Sección podrá efectuar las siguientes operaciones:

1) Préstamos de avío a pequeños productores de café, propietarios o arrendatarios de las tierras que cultivan. Los préstamos se conceden directamente a los productores e indirectamente por medio del descuento de pagarés otorgados por los productores a los beneficiadores, con garantía prendaria de la cosecha, previa estimación hecha por los peritos del Banco cuando sean préstamos directos y por el beneficiador cuando se trate de indirectos. En ambos casos los préstamos no exceden del 50% del valor estimado de la cosecha.

2) Préstamos de avío agrícola a otros agricultores, propietarios y arrendatarios de las tierras que cultivan, para su preparación, siembra, cultivo y para recolección de cosechas. Estos préstamos podrán tener prenda agraria de la cosecha como garantía, así como prenda ganadera u otra que resulte satisfactoria para el Banco. En ningún caso excede su monto del 50% del valor calculado de la cosecha, y su plazo máximo es de 12 meses.

3) Préstamos de avío pecuario, destinados al fomento de la industria pecuaria. Cuando se conceden sobre prenda ganadera, su monto no excede del 60% del valor del ganado ofrecido en garantía. Este margen se eleva hasta el 75% del valor calculado de la garantía, cuando ésta consiste en ganado de 1 a 3 años de edad o en ganado macho de más de tres años destinado al engorde.

4) Préstamos refaccionarios mobiliarios, ganaderos o industriales a agricultores, para la adquisición de aperos, utensilios, instrumentos, herramientas y demás equipo destinado a la labranza, mejora y saneamiento de terrenos, crianza de ganado, etc.; y en general para todas aquellas inversiones agrícolas muebles de amortización a mediano plazo. Se conceden con garantía hipotecaria, fiduciaria y prendaria agrícola e industrial, y su monto no excede del 50% del valor calculado de la garantía.

5) Préstamos refaccionarios inmobiliarios para todas aquellas inversiones inmobiliarias (agrícolas, ganaderas o industriales) que, sin llegar a ser de largo plazo (pues estos préstamos únicamente los efectúa el Banco por medio del Departamento Hipotecario), sí requieren un lapso de amortización mayor que el concedido en los préstamos refaccionarios mobiliarios. No se conceden por un monto mayor del 50% del valor de la garantía.

6) Préstamos mediante el descuento de vales de prenda expedidos por los Almacenes Generales de Depósito. La Junta Directiva fija periódicamente los montos máximos que se pueden prestar para cada artículo, así como las tasas de descuento. El plazo mayor de vencimiento es de seis meses.

La Sección de Juntas Rurales hace sus operaciones de corto y mediano plazo con cargo a la Sección de Crédito Agrícola e Industrial del Departamento Comercial.

No se cuenta con datos del monto acumulado de las operaciones que anualmente realiza el Departamento Comercial. Sin embargo, de saldos de las colocaciones del indicado Departamento al 31 de diciembre de los años de 1950 y 1951, una alta proporción —32.4 y 36.3% respectivamente— corresponde a préstamos concedidos por la Sección Agrícola e Industrial, y, a su vez dentro de ésta, la mayor parte —63.2 y 68.7% respectivamente de los años indicados— a préstamos otorgados por la Sección de Juntas Rurales.[2]

b) *Departamento Hipotecario.* Al fundarse el Banco Nacional de Costa Rica, se creó el Departamento Hipotecario, que constituyó, desde el principio, una de sus dependencias principales. Su finalidad es la de otorgar préstamos a largo plazo; antes era el Banco Internacional quien realizaba dichas operaciones desde 1933, fecha en que entró en liquidación el Crédito Hipotecario de Costa Rica. Esta liquidación está actualmente encomendada al Banco Nacional, y ha resultado muy lenta porque las colocaciones gozan de plazos muy largos y constituyen casi la totalidad del activo realizable.

El Departamento Hipotecario del Banco Nacional de Costa Rica es en la actualidad la única fuente de crédito a largo plazo en el país y tiene todas las caracte-

[1] Véase cuadro 1.

[2] Véanse los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. COLOCACIONES DEL DEPARTAMENTO COMERCIAL. SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE.

(En miles de colones)

	1950	1951
Total de colocaciones	*82.227*	*84.051*
Créditos en cuenta corriente	1.293	629
Préstamos a corto plazo	8.032	6.154
Préstamos Sección de Ahorros Especiales	765	153
Hipoteca Cooperativa Victoria, Ley número 49	1.268	1.154
Sección de Crédito Agrícola e Industrial	26.625	30.472
Préstamos Sección Industrial	8.328	9.386
Préstamos Sección de Ahorros	525	497
Obligaciones en cobro judicial	3.860	4.087
Documentos descontados	27.603	28.505
Departamento Hipotecario, préstamo antiguo	2.875	2.275
Varios deudores	937	527
Beneficios de café	116	212

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

Cuadro 4

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. COLOCACIONES DEL DEPARTAMENTO COMERCIAL. (ÚNICAMENTE SECCIÓN DE CRÉDITO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL)

SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE

(En miles de colones)

	1950	*1951*
Totales	*26,622*	*30,472*
Avío agrícola a pequeños agricultores de café	227	329
Avío agrícola por mediación de beneficiadores de café	46	145
Avío agrícola a otros agricultores	135	433
Descuento de vales de prenda de almacenes generales de depósito	4.601	4.017
Avío pecuario	2.674	2.715
Avío pecuario adquisición reproductores	58	37
Créditos refaccionarios mobiliarios	874	840
Crédito refaccionario inmobiliario	1.178	1.020
Juntas Rurales de Crédito Agrícola	16.829	20.936

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

rísticas de un banco hipotecario. Sus funciones son las de facilitar a personas naturales o jurídicas —con excepción de las sociedades en comandita y anónimas— préstamos hipotecarios a largo plazo para la adquisición de tierras destinadas a la agricultura, ejecución de obras agrícolas reproductivas, adquisición o construcción de edificios, y otros fines de carácter reproductivo.

Con objeto de canalizar los recursos del Departamento principalmente hacia fines agrícolas reproductivos, la Ley número 35, de marzo de 1939, dispone que la Junta Directiva del Banco distribuirá los préstamos de acuerdo con las siguientes proporciones: 70% para fines exclusivamente agrícolas, con garantía de propiedades rurales, y 30% para adquisición o construcción de edificios urbanos con garantía de propiedades urbanas o rurales.

Los préstamos que otorga el Departamento deben garantizarse con primera hipoteca, y su monto nunca es superior a la mitad del valor del inmueble dado en garantía. El plazo, tipo de interés y cuotas de amortización se fijan por la Junta Directiva de acuerdo con el monto del préstamo, el rendimiento económico de la inversión, y la capacidad de pago del deudor.

Los tipos de interés que cobra actualmente el Banco en sus operaciones hipotecarias son: 1, 3, 4, 5 y 6% anual, este último como máximo.

El Departamento está facultado para emitir bonos hipotecarios, que son títulos al portador, transferibles y negociables. El monto de las emisiones anuales lo fija la Junta Directiva. El conjunto de hipotecas de largo plazo constituídas a favor del Banco responde preferentemente por los bonos en circulación, los cua-

les están garantizados además por el activo general de la institución.

Al 31 de diciembre de 1951, los bonos hipotecarios en circulación alcanzaban la suma de 525.000 colones, cantidad que representa una proporción mínima de los recursos totales del Departamento.

Además de los bonos hipotecarios, el Departamento puede emitir bonos de prenda.[1] Éstos representan obligaciones directas del Departamento Hipotecario y son títulos nominativos o al portador, transferibles y negociables; devengan interés fijo y son reembolsables en plazos no inferiores a tres ni superiores a cinco años. El producto de los bonos de prenda se coloca por mediación de la Sección de Crédito Agrícola e Industrial, tal como lo prescribe la Ley de Fomento de la Agricultura, Ganadería e Industria. Las obligaciones constituídas con el producto de estos bonos, así como sus garantías, responden preferentemente al pago de los bonos en circulación, que están además garantizados con el activo general del Banco.

En general, las operaciones se han ajustado a lo prescrito por la ley, y se ha dado preferencia a las actividades agrícolas. Al 31 de diciembre de 1949 el 59,5% del saldo total correspondía a operaciones agrícolas realizadas directamente por el Departamento y el 5,9% a las realizadas por las Juntas Rurales con fondos del propio Departamento Hipotecario. Para fines de 1951 la proporción de las operaciones directas baja ligeramente a 55,8% del saldo total; en cambio, las operaciones realizadas por medio de las Juntas alcanzan a 8,9%.[2]

Durante el año de 1951 el Departamento concedió 828 préstamos, de los cuales el 62,9% correspondió a los otorgados por las Juntas; el 4% a los préstamos agrícolas concedidos directamente por el Departamento, y el 30,6% a operaciones para fines urbanos. Por su monto el 22,6% del total fué lo concedido por las Juntas; el 12,6% son préstamos agrícolas otorgados directamente por el propio Departamento y el 49,4% son operaciones urbanas.[3]

La mayor parte de los créditos agrícolas concedidos directamente por el Departamento Hipotecario son aquellos por cantidades superiores a las que están facultadas para otorgar las Juntas Rurales.

c) *Sección de Juntas Rurales.* Es la encargada de orientar y dirigir en todos sus aspectos el funcionamiento de las Juntas, para hacer llegar el crédito al pequeño agricultor hasta el campo mismo y de manera fácil y oportuna. La Sección es el medio de enlace entre el Banco y las Juntas, y se encarga de medir las necesidades de crédito en las diversas ramas y zonas agrícolas del país. Elabora anualmente un plan de inversiones que somete a la consideración de la Junta Directiva del Banco. Finalmente, pone en práctica en todo el sistema de Juntas Rurales lo dispuesto por la propia Junta Directiva.

Organización del Sistema. El sistema de crédito rural ha obedecido en su desarrollo a un plan paulatino

[1] A los documentos que emiten los Almacenes Generales de Depósito se les llama en Costa Rica vales de prenda.

[2] Véase Cuadro 5.

[3] Véase el Cuadro 6.

Cuadro 5

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. COLOCACIONES DEL DEPARTAMENTO HIPOTECARIO. SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE.

(En miles de colones)

	1949	1950	1951
Totales	48.325	51.537	51.636
Agrícolas	28.786	30.348	28.821
Urbanas	15.710	16.600	17.318
Almacenes de depósito	374	350	324
Juntas Rurales	2.860	3.677	4.644
Préstamos al fisco	595	562	529

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

Cuadro 6

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. DEPARTAMENTO HIPOTECARIO. PRÉSTAMOS EFECTUADOS DURANTE 1951, CLASIFICADOS POR SU MONTO.

(Valores en miles de colones)

Colones	Total General		Juntas Rurales		Hipotecas Urbanas		Hipotecas Agrícolas		Préstamos a mediano plazo	
	Núm.	Valor	Núm.	Valor	Núm.	Valor	Núm.	Valor	Núm.	Valor
Totales	828	6,940	521	1.575	254	3.430	34	875	19	1.060
100 a 1.000	130	101	121	93	8	7	1	1	—	—
1.001 a 2.000	149	255	128	219	21	36	—	—	—	—
2.001 a 5.000	199	662	140	453	56	197	2	7	1	5
5.001 a 20.000	270	2.476	132	810[a]	118	1.414	16	208	4	44
20.001 o más	80	3.446	—	—	51	1.776	15	659	14	1.011

[a] Las Juntas conceden préstamos hipotecarios hasta por 10.000 colones como máximo.

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica.

y progresivo, susceptible de permitir la adquisición de la experiencia necesaria para la expansión. En el primer año de trabajo (1937) funcionaron 4 Juntas, que se establecieron en aquellas zonas que, conjuntamente con sus buenas posibilidades agrícolas, eran representativas de otras zonas similares y más amplias. A partir de entonces se ha venido creando año con año, de acuerdo con las posibilidades del servicio y las necesidades de las diferentes zonas, mayor número de Juntas. En 1952 funcionan 37 Juntas Rurales, que prestan sus servicios a diversas regiones, cubriendo casi la totalidad del territorio del país. Al mismo tiempo las Juntas aumentan anualmente su clientela. En el año de 1949 los clientes nuevos fueron 3.673; en 1950, 3.599 y en 1951, 3.869.

A cada Junta Rural se le asigna una zona, comprendiendo todo un cantón y a veces porciones de dos o más cantones que forman una zona agrícola definida. La extensión que atiende cada Junta es de magnitud tal que, teniendo en cuenta la dispersión de los habitantes, permite siempre ejercer una efectiva vigilancia de las inversiones, así como mantener estrecho conocimiento de los clientes.

Cada Junta Rural de Crédito Agrícola se compone de cinco miembros designados por la Junta Directiva del Banco Nacional. Todos deben ser vecinos del lugar donde se opera, de preferencia agricultores y hombres de reconocida honradez. En los lugares en que existen sucursales o agencias del Banco, los miembros de las correspondientes directivas, con su misma integración, podrán realizar funciones de Junta Rural de Crédito Agrícola, previa autorización de la Junta Directiva de la casa matriz.

Los componentes de las Juntas se designan para un período de dos años, pudiendo ser renovados en sus cargos indefinidamente. Entre ellos deberán nombrar por elección un presidente, un tesorero y un secretario. Los miembros de la Junta se reúnen ordinariamente cada 15 días y devengan dietas por sesión.

Para la vigilancia de cada Junta el Banco nombra un delegado, con residencia en la localidad donde se encuentre la oficina de aquélla. Dicho delegado orienta y vigila los créditos concedidos. El delegado es de preferencia agrónomo, para ayudar a los pequeños agricultores en sus problemas.

En las Juntas grandes, y cuando la magnitud del trabajo lo amerita, el Banco nombra auxiliares que ayudan al delegado en sus trabajos de campo o de oficina. Además de las oficinas que existen en los lugares de asiento de cada Junta, el Banco ha instalado otras subalternas en los lugares de difícil acceso de la jurisdicción correspondiente; estas últimas son visitadas una o dos veces por semana por el delegado o sus auxiliares, con el objeto de facilitar a los agricultores sus gestiones de crédito.

Forma de operar. La solicitud de crédito se presenta en la oficina de la Junta. El delegado se encarga de orientar a los solicitantes, y de ayudarles a llenar correctamente los formularios, a elaborar los planes de inversión, a determinar el monto y plazo más convenientes de acuerdo con la clase de préstamo, y les proporciona todos aquellos consejos que considera oportunos.

El delegado estudia la solicitud, practica el avalúo de las garantías ofrecidas y presenta el caso a la consideración de la Junta. Si la operación se aprueba, el agricultor firma los documentos de crédito y recibe el dinero de inmediato. En caso de que el préstamo, ajustándose al plan de inversiones, deba entregarse en cuotas sucesivas, se emiten las órdenes de pago correspondientes. Ya formalizado el crédito, queda a cargo del delegado la vigilancia de las inversiones y garantías. Las Juntas están facultadas para conceder crédito a una misma persona hasta por 20.000 colones como máximo. El límite para préstamos a corto y mediano plazo es de 10.000 colones, y otro tanto para préstamos a largo plazo.

Las solicitudes por una cantidad superior a los límites fijados para las Juntas Rurales se turnan a la sucursal correspondiente del Banco, si la solicitud no rebasa el límite de 40.000 colones que las sucursales tienen fijado para operaciones de corto y mediano plazo, con fondos provenientes del Departamento Comercial. Las operaciones de largo plazo se conceden únicamente en la oficina central o en las Juntas Rurales que las realizan hasta por el monto ya indicado. Si el monto de la solicitud es todavía mayor que el autorizado para resolverse por las sucursales, se turna al propio Banco junto con aquellas otras solicitudes que, por alguna circunstancia, se salen de lo normal, como las presentadas por parientes del delegado o directores.

Cada Junta lleva su contabilidad y archivos. En las Juntas de menor movimiento, las funciones de tesorero y cajero las desempeña uno de los directores por elección de sus compañeros. En las de mayor movimiento el Banco nombra un empleado para que se haga cargo de esas funciones, que en otras ocasiones son atendidas por personal de la agencia o sucursal más cercana.

En la Sección de Juntas Rurales el Banco se lleva la contabilidad de cada una de ellas, un duplicado de las cuentas individuales de todos los clientes, y en general se registran todos aquellos documentos que permitan conocer en un momento dado el estado y funcionamiento de las Juntas para que la Sección pueda llevar a cabo con mayor eficacia sus funciones de orientación y vigilancia del sistema.

Clases de préstamos, garantías y plazos. De acuerdo con el destino de la inversión, las Juntas Rurales conceden los siguientes préstamos:

a) Préstamos a corto y mediano plazo, con fondos del Departamento Comercial.

Avío agrícola. Se conceden al plazo en que produce la inversión financiada, es decir, son pagaderos al realizarse la cosecha. El máximo es de 12 meses. La garantía es fianza personal, prenda agraria, ganadera o industrial, o hipoteca urbana o rural.

Avío agrícola especial. En realidad se trata de un préstamo prendario comercial. Estos préstamos se conceden con el objeto de facilitar recursos al agricultor en aquellos casos en que, por alguna circunstancia, los productos agrícolas no tienen una salida inmediata a los mercados. El plazo es el que a juicio de las Juntas se considera estrictamente necesario para realizar la venta de los mencionados productos. La garantía la constituyen los propios productos, siendo el deudor el deposi-

tario. Estos préstamos se conceden por el 70% como máximo del valor de la garantía, computado al precio mínimo fijado para el producto de que se trate por el Consejo Nacional de Producción.

Refaccionario mobiliario. Para compra de herramientas, aperos, maquinaria agrícola ligera, y en general para fines agrícolas mobiliarios cuyo período de amortización es a mediano plazo. Se conceden con garantía hipotecaria urbana o rural, prenda ganadera o industrial, o fianza personal. El plazo máximo es de tres años.

Refaccionario inmobiliario. Para instalación de maquinaria, construcciones, y otras inversiones inmobiliarias en la explotación agrícola. Se conceden a un plazo máximo de cinco años y con las mismas garantías que para el caso de los mobiliarios.

Fomento rural. Para compra de fincas agrícolas o ganaderas, construcción o reparación de viviendas en fincas rurales, cancelación de hipotecas sobre las mismas, gastos de titulación y hechuras de planos; en realidad se trata de inversiones inmobiliarias, pero se distinguen de las anteriores en que se conceden con garantía personal y prenda ganadera o industrial. El plazo máximo es de seis años.

Avío ganadero. Para formación de potreros, repastos, pastos de corte, etc. Estos préstamos se conceden con las mismas garantías a que están sujetos los préstamos de avío agrícola, y su plazo máximo es también de 12 meses.

Refaccionario ganadero. Para compra de animales de trabajo, con plazo máximo de cuatro años y garantía hipotecaria urbana o rural, prenda ganadera o industrial y fianza personal.

Fomento ganadero. Para fomento de la industria pecuaria. Se conceden a plazo de 18 meses para engorde; para lechería a cuatro años, y para cría a 8 años. Las garantías son las mismas que para el caso anterior.

b) Préstamos a mediano y largo plazo con garantía hipotecaria con fondos del Departamento Hipotecario.

Fomento ganadero. Para la compra de animales vacunos de corta edad, con fines de cría. El plazo máximo es de 5 años.

Fomento rural. Para la compra de fincas agrícolas o ganaderas, cancelación de hipotecas sobre esta misma clase de fincas, construcción de caminos, drenajes, obras de riego, y en general de todas aquellas inversiones que tiendan a favorecer el desarrollo agrícola. Se conceden, según su objeto, a 10 y 15½ años.

Refaccionario inmobiliario. Para inversiones inmobiliarias de recuperación lenta en fincas agrícolas, tales como plantación o renovación de cultivos perennes, instalación de maquinaria, etc. El plazo es de cinco años como máximo.

Los préstamos de fomento rural y refaccionario inmobiliario realizados con fondos del Departamento Hipotecario, se distinguen de los préstamos del mismo nombre realizados con fondos del Departamento Comercial, en que para los primeros el plazo es mayor y se conceden exclusivamente con garantía hipotecaria.

Las operaciones garantizadas con fianza personal no pueden tener un plazo superior a doce meses. En el caso de los créditos refaccionarios y de fomento rural, esta garantía se acepta sólo como colateral, y siempre que el valor de las garantías reales represente cuando menos el 100% del monto del préstamo. Sólo se acepta la prenda agraria cuando el agricultor es el propietario de las tierras que cultiva, o, si es arrendatario, a condición de que el arrendador posponga sus derechos a favor de la Junta.

En el caso de hipoteca, ésta debe ser de primer grado, o de grados inferiores si los gravámenes anteriores son a favor de las propias Juntas o del Banco. Las fincas ofrecidas en garantía deben tener más de diez años de inscritas y estar total o parcialmente cultivadas, pues las Juntas no conceden préstamos sobre derechos parciales en fincas indivisas, ni sobre la nuda propiedad.

Los préstamos no exceden del 50% del valor de las garantías ofrecidas. Sólo en el caso de préstamos con garantía ganadera, se conceden hasta por el 75% del valor de la garantía cuando se trata de ganado joven, y por el 60% si se trata de ganado macho.

Sin embargo, la finalidad de las Juntas Rurales es la de proporcionar ayuda a agricultores con escasos recursos, quienes normalmente no son sujetos de crédito de instituciones bancarias, por carecer de garantías reales suficientes. Por ello las operaciones se basan más que nada en la honradez y calidad moral del cliente. En el año de 1951, de los 19.403 préstamos concedidos, 12.640 se otorgaron con garantía personal como única, o sea el 65.13% del total de préstamos.[1] En el mismo año se concedieron 1.283 préstamos con garantía de prenda agraria, o sea el 6,6% del total. Los préstamos con esta clase de garantía se conceden en mayor proporción desde el año de 1948, pues a partir de entonces, el Consejo Nacional de Producción garantiza los préstamos de esta clase que concedan las Juntas Rurales y se destinen al cultivo de aquellos artículos cuya producción se trata de aumentar.

Este plan lo vienen desarrollando para los cultivos de frijol, maíz, arroz y maní, habiendo habilitado de 1948 a 1951, una superficie de 11.659 manzanas con 3.436 préstamos concedidos por un monto de 1,589.297 colones.

La mayor parte de los prestatarios son propietarios de las tierras que cultivan. En 1949 los préstamos a propietarios representaron el 59% en número y el 69% en monto. En 1951 estas proporciones fueron de 60 y 68% respectivamente. El resto corresponde a arrendatarios y, en proporción mínima, a agricultores que son a la vez propietarios y arrendatarios.

Los créditos de las Juntas se conceden a un interés único de 6% anual, libres de todo otro gasto como los de notario, papel sellado, etc.

Monto de los préstamos. Es interesante indicar que el monto medio de los préstamos ha venido aumentando; para el año de 1937 el monto medio fué de 251 colones; en 1947, de 698 colones, y en 1951, de 1.089 colones. En varias ocasiones se ha ampliado el límite fijado como máximo para la concesión de préstamos.[2]

Al iniciar sus servicios las Juntas no concedían préstamos más que para avio y por un máximo de 500 colones a cada agricultor. Más tarde se elevó este máximo

---

1 Véase el Cuadro 8.
2 Véase el Cuadro 7.

Cuadro 7

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA.
SECCIÓN DE JUNTAS RURALES. GARANTÍAS DEL AÑO DE 1951

Clase de garantía	Número de operaciones	%	Monto de los préstamos [a]	%
Totales	*19.403*	*100,00*	*21.146*	*100,00*
Personal	12,640	65,13	12.521	59,22
Ganadera	3.504	18,05	4.273	20,21
Personal y ganadera	378	1,95	559	2,64
Industrial	36	0,19	56	0,27
Ganadera e industrial	517	2,66	542	2,57
Industrial y personal	51	0,26	110	0,52
Hipotecaria	631	3,25	1.792	8,48
Agraria	1.283	6,61	848	4,01
Personal y agraria	271	1,40	265	1,25
Personal, ganadera e industrial	46	0,24	91	0,43
Prendaria y ganadera	1	—	5	0,02
Ganadera y agraria	14	0,07	10	0,05
Industrial e hipotecaria	1	—	—	—
Personal, ganadera y agraria	21	0,11	38	0,19
Personal, ganadera, industrial y agraria	3	0,01	17	0,08
Agraria e industrial	1	—	1	—
Personal, prendaria e industrial	1	—	3	0,01
Ganadera, industrial y agraria	1	—	2	—
Prendaria, ganadera e industrial	2	0,01	1	—
Industrial, prendaria y agraria	1	—	4	0,02

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica. Sección de Juntas Rurales.

[a] En miles de colones.

Cuadro 8

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. JUNTAS RURALES DE CRÉDITO AGRÍCOLA.
DESARROLLO DEL SISTEMA DESDE SU FUNDACIÓN HASTA EL AÑO DE 1951

Años	Número de Juntas	Préstamos hechos	Monto	Monto medio
		Número	Miles de colones	Colones
Totales		*137.152*	*97.952*	*714*
1937	4	578	145	251
1938	8	1.746	488	279
1939	13	3.547	1.140	321
1940	13	5.124	1.732	338
1941	18	5.809	2.079	358
1942	19	6.805	2.470	406
1943	26	6.872	3.201	466
1944	27	8.284	4.448	537
1945	28	8.682	4.931	568
1946	30	11.936	7.079	593
1947	30	12.641	8.830	698
1948	31	12.847	9.308	725
1949	33	15.846	13.988	883
1950	33	17.752	16.967	956
1951	37	19.403	21.146	1.090

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica. Sección de Juntas Rurales.

a 1.000 colones. Cuando se empezaron a hacer préstamos para inversiones ganaderas, refaccionarias o de fomento rural, a corto y mediano plazo, se hizo necesario ampliar el límite para el conjunto de los préstamos hasta 2.000 colones; posteriormente, cuando se concedieron préstamos a largo plazo, se elevó el límite máximo a 4.000 colones para préstamos a corto y mediano plazo, y se estableció otro tanto para los de largo plazo, de ma-

Cuadro 9

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. SECCIÓN DE JUNTAS RURALES.
DISTRIBUCIÓN POR SU MONTO DE LAS OPERACIONES REALIZADAS POR LAS JUNTAS EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS

(Montos en miles de colones)

Grupos en colones	1947		1948		1949		1950		1951	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Totales	*12.641*	*8.830*	*12.847*	*9.308*	*15.846*	*13.988*	*17.752*	*16.995*	*19.403*	*21.147*
Hasta 500	7.326	2.289	7.571	2.370	8.251	2.684	8.626	2.863	8.255	2.833
De 500 a 1.000	3.612	3.091	3.227	2.669	4.320	3.564	5.039	4.132	5.759	4.732
De 1.001 a 2.000	1.431	2.525	1.544	2.612	2.346	3.988	2.953	5.042	3.731	6.321
De 2.001 a 3.000	185	560	273	746	351	969	399	1.105	638	1.777
De 3.001 a 4.000	87	365	232	911	396	1.552	373	1.455	394	1.512
Mayores de 4.000	—	—	—	—	182	1.231	362	2.398	626	3.972

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, Sección de Juntas Rurales

nera que una misma persona podía recibir hasta 8.000 colones. A partir de 1949 ambos límites se ampliaron a 8.000 colones, y en la actualidad son de 10.000 colones también para cada grupo, o sea 20.000 colones en total.

Estas ampliaciones en los límites máximos han dado oportunidad de que ingresen agricultores de mayor potencialidad económica como clientes de las Juntas, aunque en el aumento del monto medio de los préstamos han influído también el aumento de los costos de producción y la adición de otros créditos distintos de los de avío.

Dentro de los límites máximos fijados ahora a las Juntas, la mayor parte de los créditos concedidos corresponde a cantidades comprendidas entre 1 y 2,000 colones. A su vez, dentro de este grupo, una alta proporción de los préstamos corresponde a cantidades hasta de 500 colones. De los 19.403 préstamos concedidos en 1951, 8.255 (42,5%) fueron hasta de 500 colones; 5.759 (29,7%) de 501 a 1.000 colones; 3.731 (19,2%) de 1.001 a 2.000 colones, y sólo una pequeña minoría (8,6%) correspondieron a cantidades mayores. En cuanto al monto, una buena proporción (66%) del total operado, corresponde a préstamos concedidos por cantidades de 1 a 2.000 colones. Los préstamos hasta por cantidades de 500 colones forman el 13,4%; de 501 a 1.000 colones el 22.3%; de 1.001 a 2.000 co-

Cuadro 10

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. SECCIÓN DE JUNTAS RURALES
PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR LAS JUNTAS RURALES DE CRÉDITO AGRÍCOLA DESDE SU INICIACIÓN

(En miles de colones)

	Total	Avío agrícola	Avío ganadero	Refaccionario ganadero	Refaccionario inmobiliario	Refaccionario mobiliario	Fomento rural a corto y mediano plazos	Fomento rural a largo plazo
Total . .	*97.952*	*47.320*	*2.205*	*23.032*	*9.894*	*1.490*	*7.663*	*6.348*
1937	145	128	17	—	—	—	—	—
1938	448	388	—	90	10	—	—	—
1939	1.140	615	6	235	127	18	139	—
1940	1.732	845	37	365	188	22	275	—
1941	2.079	855	32	504	200	39	422	27
1942	2.470	987	33	614	219	37	407	173
1943	3.201	1.282	44	860	281	41	502	191
1944	4.448	1.625	81	1.257	485	40	731	229
1945	4.931	3.151	85	697	292	25	357	323
1946	7.079	4.471	167	1.244	427	95	250	425
1947	8.830	4.870	231	1.803	795	185	245	701
1948	9.308	4.590	312	2.048	866	200	660	632
1949	13.988	5.960	297	3.483	1.414	259	1.191	1.384
1950	16.967	7.939	378	4.357	1.808	240	1.094	1.151
1951	21.146	9.614	485	5.475	2.781	289	1.390	1.112

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, Sección de Juntas Rurales

lones el 29,9%; y el 34,4% para préstamos de 2.000 colones en adelante.[1]

Financiamiento de las Juntas Rurales. El Banco Nacional de Costa Rica proporciona los fondos para las operaciones de las Juntas. Anualmente cada departamento fija el monto máximo de que puedan disponer para sus operaciones. Estos montos han aumentado año con año.

A partir de 1947, en que se fijó como total 12,904.096 colones, el aumento ha cobrado mayor ritmo hasta alcanzar la cantidad de 31,340.000 colones en 1952. A cada Junta se le asigna anualmente cierta cantidad.

Las Juntas Rurales, desde su iniciación en 1937 hasta el año de 1951, han concedido 137.152 préstamos, por un total de 97,951.615 colones, habiendo dedicado la mayor parte de los recursos al avío agrícola, para el cual en el período mencionado se prestaron 47,320.196 colones, o sea el 48% del total. A préstamos refaccionarios ganaderos se dedicó un total de 23,032.049 colones, el 23,5% del total. Estas dos clases de préstamos son las

1 Véase el Cuadro 9.

Cuadro 11

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA.
PRESTAMOS CONCEDIDOS POR LAS JUNTAS RURALES EN EL AÑO DE 1951

Clase de préstamo	Monto Miles de colones	Manzanas	Número de cabezas
Total	21.146		
Avío agrícola	9.615	48.960	
Arroz	2.662	12.657	
Maíz	2.743	20.999	
Frijoles	663	4.741	
Papas	1.131	1.449	
Tabaco	339	583	
Café	1.096	5.085	
Caña	214	1.221	
Yuca	85	248	
Hortalizas	484	860	
Oleaginosas	92	327	
Varios	106	790	
Avío ganadero[a]	484	18.932	
Ganado de carne	64	2.368	
Ganado de leche	420	16.564	
Refaccionario ganadero[b]	5,474		19.784
Ganado de carne[c]	835		4.125
Ganado de leche	2.877		9.400
Ganado de cerda	23		301
Engorde	520		3.149
Animales de trabajo	1.219		2.809
Refaccionario mobiliario	290		
Refaccionario inmobiliario	2.781	4.213	
Plantaciones perennes de:			
Café	311	336	
Caña	346	687	
Pastos	386	2.814	
Frutales	41	230	
Varios	53	146	
Construcciones	92		
Otros trabajos inmobiliarios	1.552		
Fomento rural	2.502		
Cancelación de obligaciones			
Compra de fincas rústicas	2.020		
Cancelación de hipotecas	57		
Construcción viviendas	324		
Reparación viviendas	100		

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica. Sección de Juntas Rurales.

[a] Se refiere a la atención de potreros.

[b] Se refiere a la cría y compra de ganado.

[c] Cría de ganado.

que más atención han recibido; los préstamos de avío ganadero representan el 2,2% del total operado; los refaccionarios inmobiilarios el 10,1%; los refaccionarios mobiliarios el 1,6%; los de fomento rural para inversiones a corto y mediano plazo el 7,8%, y los de fomento rural a largo plazo el 6,5%.[1]

Los préstamos de fomento rural a largo plazo se han destinado en su mayor parte a la adquisición de tierras, para que el agricultor amplíe las que tiene o para que adquiera en propiedad las que cultiva. De 1947 a 1951 se han concedido para este objeto 3.779 préstamos, de los cuales 1.674, o sea el 45%, se otorgaron a clientes que no eran propietarios. Las operaciones han venido aumentando constantemente: en 1947 se otorgaron 586 créditos, de los cuales 195 fueron para no propietarios, y en 1951 se concedieron 806 préstamos, siendo 459 para no propietarios.

En el año de 1951 se concedieron en las 37 Juntas del sistema 19.403 préstamos de todas clases por un total de 21,146.410 colones, habiéndose destinado para avío agrícola la suma de 9,615.059 colones, con la cual se rehabilitaron 48.960 manzanas de diversos cultivos; pero del total operado la mayor proporción fué absorbida por los cultivos de maíz, arroz, café y papas. Para avío ganadero se dedicaron 484.665 colones, con lo cual se acondicionaron 18.932 manzanas para repastos, limpia de potreros, etc. En el renglón de préstamos refaccionarios ganaderos se concedieron créditos para cría de ganado de carga por 835.216 colones, referentes a 4.125 cabezas; para engorde de 3.149 cabezas por 520.560 colones; para la explotación de 9.400 cabezas de ganado de leche por 2,877.102 colones; para ganado porcino 22.570 colones, y para la adquisición de 2.809 animales de trabajo 1,219.130 colones. Para préstamos refaccionarios, mobiliarios e inmobiliarios se concedieron 289.541 y 2,780.519 colones, respectivamente. A los créditos de fomento rural se destinó en 1951 la cantidad de 2,502.128 colones.[2]

Recuperaciones. Las recuperaciones de los préstamos concedidos por las Juntas Rurales han sido satisfactorias. De 137.152 préstamos concedidos desde la iniciación del sistema hasta 1951, por un total de 97,951.615 colones, sólo han quedado en definitiva sin pagar 25 préstamos por un total de 6.723 colones. Es posible que las recuperaciones se vean posteriormente afectadas por una cantidad mayor, que no ha sido pagada a su vencimiento y está pendiente de liquidación. En el cuadro número 13, que muestra la clasificación del saldo (con fondos del Departamento Comercial) al 31 de diciembre de 1951, se encuentran préstamos de avío agrícola otorgados antes de 1950 como pendientes de pago y ya se dijo que el término de vencimiento de éstos nunca es superior a 12 meses; los préstamos que están en estas condiciones son 101, con un monto de 46.656 colones. En el mismo caso están los préstamos refaccionarios concedidos antes de 1946, ya que el plazo máximo en este caso es de 5 años; estos préstamos en mora son 5 por 1.954 colones. Hay también 2 préstamos en mora del grupo de fomento rural con un monto de 500 colones.

Aun considerando lo anterior, en el grupo de préstamos a plazo corto y mediano existe un alto nivel en las recuperaciones desde su iniciación hasta 1951. De las 133.766 operaciones, por un monto total de 90,781.340 colones efectuadas por las Juntas

[1] Véase el Cuadro 10.

[2] Véase el Cuadro 11.

Cuadro 12

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA.
SECCIÓN DE JUNTAS RURALES

CARTERA AL 31 DE DICIEMBRE CLASIFICADA POR AÑOS EN QUE SE CONCEDIERON LOS PRÉSTAMOS

(Montos en miles de colones)

	Préstamos concedidos cada año		Recuperaciones hasta el 31 de diciembre de 1951		*Saldo al 31 de diciembre de 1951*	
	Número a	*Monto* b	*Número* c	*Monto* d	*Número* (a–c)	*Monto* (b–d)
Total . . .	*137.152*	*97.952*	*113.440*	*72.371*	*23.712*	*25.581*
1937 a 1940	10.995	3.504	10.995	3.504	—	—
1941	5.809	2.079	5.804	2.076	5	3
1942	6.085	2.470	6.037	2.438	48	32
1943	6.872	3.202	6.805	3.152	67	50
1944	8.284	4.448	8.191	4.396	93	52
1945	8.682	4.931	8.531	4.839	151	92
1946	11.936	7.079	11.720	6.940	216	139
1947	12.641	8.830	12.322	8.539	319	291
1948	12.847	9.308	12.510	8.905	337	403
1949	15.846	13.988	14.864	12.494	982	1.494
1950	17.752	16.967	14.314	12.848	3.434	4.119
1951	19.403	21.146	1.347	2.240	18.056	18.906

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, Sección de Juntas Rurales.

con dichos fondos, han sido totalmente recuperadas 112.563 operaciones o sea el 84 por ciento de todas las concedidas, por un monto de 69,844.877 colones que a su vez representa el 77% del total. De las 21.203 operaciones con un monto de 20,936.463 colones que se dan como pendientes de pago habría que distinguir las que están en mora, en número de 107, que representan el 0,08% del total de operaciones de este grupo y el 0,5% de las operaciones pendientes. Por su monto con respecto al total operado y al saldo del 31 de diciembre de 1951, las operaciones en mora representan respectivamente 0,05% y 0,2%.

En el caso de las operaciones concedidas a largo plazo las recuperaciones son totales. En efecto, se han concedido 3.386 préstamos a 5, 10 y 15½ años de plazo por un total de 7,170.275 colones; se han liquidado 877 con un monto de 2,256.253 colones y quedan pendientes 2.509 operaciones con un saldo de 4,644.022 colones al 31 de diciembre de 1951, sin haber operaciones en mora.[1]

El alto nivel de recuperaciones, no obstante el hecho de que una elevada porción (65%) de los préstamos se

[1] Véase el Cuadro 14.

Cuadro 13

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
SECCIÓN DE JUNTAS RURALES

CLASIFICACIÓN DEL SALDO DEL DEPARTAMENTO COMERCIAL [a]

(Montos en miles de colones)

Año de otorgamiento	Avío		Refaccionario		Ganaderos		Fomento rural	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Total . .	*10.895*	*8.100*	*4.778*	*5.146*	*4.018*	*5.618*	*1.512*	*2.072*
1942	—	—	—	—	—	—	1	—
1943	—	—	1	—	—	—	—	—
1944	—	—	2	1	1	1	1	—
1945	5	4	2	1	2	1	—	—
1946	11	4	5	1	5	3	3	1
1947	9	4	13	10	9	4	—	—
1948	13	7	330	28	35	29	34	21
1949	63	28	144	123	166	200	96	99
1950	421	276	1.166	994	1.022	1.238	401	470
1951	10.373	7.777	3.149	3.988	2.778	4.142	976	1.481

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica. Sección de Juntas Rurales.

[a] Desglose del saldo del Cuadro número 12.

Cuadro 14

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
SECCIÓN DE JUNTAS RURALES

CLASIFICACIÓN DEL SALDO DEL DEPARTAMENTO HIPOTECARIO

(Montos en miles de colones)

Año de otorgamiento	15½ años		10 años		5 años	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Total . . .	337	536	1.933	3.626	239	482
1941	5	3	—	—	—	—
1942	47	32	—	—	—	—
1943	66	49	—	—	—	—
1944	43	33	46	16	—	—
1945	37	39	105	48	—	—
1946	26	29	169	101	1	—
1947	29	40	234	226	25	8
1948	15	39	191	267	19	11
1949	30	96	446	910	37	39
1950	25	111	343	903	60	127
1951	14	66	399	1.155	97	297

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, Sección de Juntas Rurales.

[a] Desglose del saldo del cuadro 12.

concede con simple garantía personal y por cantidades pequeñas, pone de relieve la eficiencia del trabajo realizado. El éxito se debe a que las Juntas han seleccionado una buena clientela y a la vigilancia de las inversiones. Lo último ha sido determinante para evitar pérdidas por préstamos no pagados; pero ha repercutido en el costo del servicio, que es alto y no alcanza a cubrirse con los ingresos derivados del cobro de intereses. El sistema soporta anualmente pérdidas, que han venido aumentando en cifras absolutas, pero que tienden a disminuir con respecto al volumen de operaciones.[1]

En algunas ocasiones las Juntas han concedido sus créditos prestando dirección técnica, en colaboración con la STICA. Se está estudiando actualmente la posibilidad de ampliar este plan.

El éxito de las Juntas induce a considerar con interés su mecanismo de trabajo ya descrito. En resumen, la descentralización y localización del crédito se logra por medio de un comité de personas respetables de cada zona, que asesoran a un empleado del Banco, el delegado local; las facultades para resolver están distribuídas entre el Banco y comité o "junta". Los miembros de ésta reciben una remuneración por sus servicios y allí termina su intervención en las finanzas del Banco. No son forzosamente prestatarios ni socios de la institución, ni son responsables por los créditos que conceden. No se trata de crédito cooperativo, ni las Juntas son pequeños bancos de desarrollo, ni tienen capital, ni ingresos. Sus gastos los sufraga el Banco. El sistema es sencillo y puede ser que buena parte de su éxito se deba a esa sencillez.

Sin embargo, existe un peligro: la selección de los miembros de la Junta. Si se elige a los poderosos de la localidad, puede reforzarse el señorío social y financiero que ejercen sobre los campesinos, y dar origen a diversas formas de explotación. Si se eligen campesinos medios, sin posibilidad de mal usar el poder y la influencia que se derivan de la concesión de préstamos, el inconveniente anterior desaparece. En Costa Rica ha habido preocupación por resolver bien este problema.[2]

Cuadro 15

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
PÉRDIDAS ANUALES POR CONCEPTO DE GASTOS DEL SERVICIO DE LAS JUNTAS RURALES

Años	*Monto*	*Pérdida por colón prestado*
	Miles de colones	*Colones*
Total	2.275	0.02
1937	12	0.08
1938	26	0.05
1939	43	0.04
1940	75	0.04
1941	79	0.04
1942	96	0.04
1943	149	0.03
1944	151	0.03
1945	174	0.03
1946	168	0.02
1947	254	0.02
1948	314	0.03
1949	364	0.02
1950	169	0.009
1951	201	0.009

Fuente: Banco Nacional de Costa Rica. Sección de Juntas Rurales.

1 Véase el Cuadro 15.

d) *Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales.* Fué creada por ley número 861 del 6 de mayo de 1947, con el propósito de estimular y fomentar la asociación cooperativa de los productores agrícolas e industriales. La ley establece que tendrá un capital de cinco millones de colones, los que administrará e invertirá con independencia de los demás Departamentos y Secciones del Banco. La Junta Directiva de éste dirige sus actividades y su política económica y crediticia.

Las operaciones que está facultada para realizar son:

1) Participar como socio de las cooperativas que organice, cuyas participaciones deberá vender nuevamente por su valor nominal a las cooperativas, cuando éstas así lo soliciten;

2) Conceder préstamos a las sociedades cooperativas, para el adecuado desarrollo de sus actividades.

La Sección sólo ha operado hasta hoy con dos asociaciones: la Cooperativa de Producción Agrícola Industrial "La Victoria", R. L. H., que es un ingenio azucarero, y la Cooperativa de Productores de Leche.

No ha ampliado sus servicios todavía porque ha juzgado conveniente aprovechar primero la experiencia del funcionamiento de estas dos asociaciones para proceder sobre bases firmes. A ello se ha unido también la escasez de capital, pues de los cinco millones que se le asignaron, el Gobierno sólo ha exhibido la suma de 2,119.623 colones.

B) *Las otras instituciones del Sistema Bancario Nacional.* Son el Banco de Costa Rica, el Anglo-Costarricense y el Agrícola de Cartago, instituciones que habían venido operando como bancos particulares y que en el año de 1948 fueron nacionalizados, pasando a formar parte del Sistema.

Estos bancos habían ya venido aumentando su capital a partir de su fundación, y al ser incorporados al sistema lo volvieron a elevar en forma notable. El Banco de Costa Rica, fundado en 1899 como sociedad anónima con un capital de 2 millones de colones, había duplicado su capital en el año de 1936, y ya en 1948 ascendía a 12 millones de colones. Por otra parte, el Agrícola de Cartago se fundó en 1918 con un capital de 100.000 colones; contaba en 1928 con 400.000 colones, y, en 1948, con 2 millones de colones.

Las colocaciones de las tres instituciones han venido aumentando también, especialmente en el caso del Banco de Costa Rica. Dichas colocaciones eran para el Banco de Costa Rica de 12 millones en el año de 1938, de 44 millones en 1947, habiendo alcanzado en diciembre de 1951 la suma de 74 millones de colones.

2 Individualmente las Juntas no tienen ingreso. El sistema sí los tiene y provienen de los intereses devengados por los préstamos que conceden las Juntas. Estos intereses junto con las recuperaciones de los mismos, se abonan a las líneas de crédito que anualmente asigna el Banco (en sus dos departamentos) para las operaciones del sistema. Cuando el personal de las agencias o sucursales del Banco se hace cargo de la contabilidad, archivo y caja de las Juntas, sólo se abona a éstas dos tercios de los intereses devengados durante el ejercicio.

Las colocaciones del Banco Anglo-Costarricense no han aumentado en forma notable porque observa más que cualquier otro banco del sistema una política prudente en la concesión de créditos. El total de colocaciones al 31 de diciembre de 1950 fué de 30,065.590 colones, y para la misma fecha en el año de 1951 31,399.308 colones.

La mayor parte de las colocaciones de estos bancos corresponden a actividades comerciales, siendo pequeñas las dedicadas a la industria y a la agricultura. Los préstamos, en este último renglón, se dedican casi exclusivamente a la financiación de las cosechas de café; pero ya se va ampliando la proporción de préstamos para otros fines agrícolas.

El total de créditos concedidos por el Banco de Costa Rica a mediados del año de 1950 era de 53,778.600 colones, correspondiendo a los agrícolas la suma de 17,531.823 colones, o sea el 32.6% del total, de los cuales 10,594.384 colones se dedicaron al café, representando esta suma el 19,7% del total de créditos concedidos. A otros fines agrícolas se destinó la suma de 6,937.439 colones, o sea el 12,9% de todas las operaciones; a la ganadería se le concedieron préstamos por un monto de 2,420.037 colones, es decir, 45% del total de operaciones. En octubre de 1951, los préstamos agrícolas representaban el 43% y los dedicados a la ganadería el 8% del total de colocaciones.

Las colocaciones del Banco Anglo-Costarricense al 31 de diciembre de 1951 eran las siguientes, en miles de colones:

Total	*23.781*
Agrícolas (con excepción de los destinados a financiar las cosechas de café)	6.125
Ganaderos	2.377
Industriales	6.552
Comerciales	8.727

Este Banco ha concedido los siguientes préstamos para la financiación de la cosecha de café:

Cosecha 1950–51	6,032.060 colones
Cosecha 1951–52	5,109.679

El Banco Agrícola de Cartago es una institución de provincia y opera en una zona reducida. Concede préstamos agrícolas a corto plazo. Se estima que del total de préstamos agrícolas anuales, un 70% se destinan al cultivo de la papa; 20% a ganado, maíz y frijol, y el 10% restante al cultivo del café. Las operaciones realizadas en el año de 1949 fueron 1.072 por un monto de 5,446.143 colones, y en el año de 1951, 1.349 por 7,830.780 colones. Se estima que, del total de operaciones anuales, un 40% se dedica a fines agrícolas.

3) *El Banco Lyon, S. A.* Es actualmente el único banco privado que funciona en Costa Rica. En el año de 1950 su capital era de 1,600.000 colones, habiendo aumentado en 63.594 colones con respecto al año anterior. Sus colocaciones fueron en 1949 de 4,822.959 colones, y en 1950 de 5,459.697 colones. Concede préstamos agrícolas únicamente para la financiación de las cosechas de café. Para la de 1950-1951 prestó 2,305.980 colones, y para la de 1951–52 redujo el monto de sus operaciones a 1,815.080 colones, no obstante que sus colocaciones totales aumentaron en 636.737 colones. La causa radicó en las restricciones de los bancos del Sistema Bancario Nacional para otorgar créditos comerciales.

4) *El Consejo Nacional de Producción.* Este organismo está encargado de fomentar e intensificar la producción agrícola de los productos alimenticios básicos. Su creación y funcionamiento ha tenido efectos saludables en la economía agrícola costarricense. Su política consistente en fijar precios mínimos a diversos productos agrícolas ha venido a constituir un positivo estímulo, tanto para el agricultor como para las instituciones de crédito que colocan sus recursos en estos renglones. Como consecuencia, el crédito para el desarrollo de estas actividades ha afluído en proporción más grande que antes, pues las instituciones bancarias sienten un mayor grado de seguridad acerca de la recuperación de los préstamos agrícolas.

Además, el Consejo se ha encargado directamente de facilitar la obtención de crédito al pequeño agricultor, ya proporcionándolo él mismo, o ya garantizando el que gestiona para que se lo otorguen las instituciones del Sistema Nacional Bancario.

El artículo 7 de la Ley número 160, de 10 de septiembre de 1948, establece las atribuciones del Consejo, siendo las más importantes las siguientes:

a) Coordinar las actividades de los Ministerios y Bancos del Estado, encaminadas a intensificar y perfeccionar la producción agrícola e industrial de: *1)* artículos básicos de consumo popular; *2)* materias primas para las industrias nacionales, y *3)* aquellos otros artículos que a su juicio requieren mejoramiento técnico en su producción y apoyo financiero especial, con miras al desarrollo armónico de la economía nacional.

b) Fijar los precios mínimos a que el Consejo comprará los productos citados arriba, a fin de garantizar las utilidades necesarias para la estabilidad de los agricultores e industriales.

c) Financiar total o parcialmente proyectos determinados, cuando dichos proyectos se refieran a la producción y distribución de los artículos ya mencionados.

d) Financiar asimismo otros planes o proyectos que tiendan a resolver problemas que, con carácter de emergencia, se presenten a la producción o al consumo nacionales.

El Consejo, desde el año de 1949, viene financiando en gran parte, a veces directamente y otras indirectamente, por medio de los bancos del Sistema, los cultivos de arroz, maíz, maní, ajonjolí, frijol y algodón.[1] Para estos cultivos ha proporcionado directamente préstamos desde 1949/1950 por las siguientes cantidades:

1949/1950	366.562 colones
1950/1951	106.750
1951/1952	6.275

Concede créditos hasta por 8.000 colones como máximo y un monto igual al 85% de los costos totales del cultivo. Teniendo en cuenta los costos de producción medios que prevalecen en el país para otorgar los préstamos, ha fijado cuotas por manzana para los diferentes

1 Véase el Cuadro 16.

Cuadro 16

COSTA RICA. CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
PLANES DE SIEMBRAS.
PRÉSTAMOS CONCEDIDOS CON FONDOS PROPIOS Y DE LOS BANCOS DEL SISTEMA NACIONAL BANCARIO

Cultivo	Número de manzanas habilitadas	Total de préstamos (en miles de colones)	Préstamos por manzana (en colones)
	Año 1949–1950		
Total	3.068	1.766	
Arroz	1.968	800	400
Maíz	500	150	300
Maní	225	90	400
Ajonjolí	375	126	337
Maquinaria agrícola para el cultivo del arroz		600	
	Año 1950–1951		
Total	2.680	1.107	
Arroz	1.670	793	475
Maíz	975	293	300
Algodón	35	21	600
	Año 1951–1952		
Total	2.241	1.006	
Arroz	1.689	802	475
Maíz	424	127	300
Algodón	128	77	600

Fuente: Consejo Nacional de Producción.

Cuadro 17

COSTA RICA. BANCO NACIONAL DE COSTA RICA.
AUDITORÍA GENERAL DE BANCOS
CRÉDITOS CONCEDIDOS POR LOS BANCOS COMERCIALES PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS DOS ÚLTIMAS COSECHAS DE CAFÉ

Bancos	Financiación neta Miles de colones	%	Número de fanegas financiadas	Cuota media de financiación por fanega (en colones)
	Cosecha 1950–1951			
Totales	51.193	100	369.295	138
Banco Nacional de Costa Rica	22.427	49	155.758	144
Banco de Costa Rica	19.061	37	139.182	137
Banco Anglo-Costarricense	6.032	12	45.846	132
Banco de Crédito Agrícola de Cartago	367	1	2.703	136
Banco Lyon, S. A.	3.306	6	25.806	128
	Cosecha 1951–1952			
Totales	46.551	100	358.920	129
Banco Nacional de Costa Rica	20.167	43	156.319	131
Banco de Costa Rica	18.951	41	144.971	124
Banco Anglo-Costarricense	5.110	11	41.014	132
Banco de Crédito Agrícola de Cartago	511	1	1.490	120
Banco Lyon, S. A.	1.815	4	15.126	129

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

cultivos en que opera. Estos préstamos se entregan en ministraciones periódicas, de acuerdo con los trabajos ejecutados, y se conceden con garantía fiduciaria, prenda agraria e hipoteca hasta de segundo grado.

Está el Consejo desarrollando también un plan de fomento avícola para aumentar la producción de huevos y de carne. Al efecto ha concedido nuevos créditos a avicultores de distintas regiones del país.

En otro lugar se citó ya que desde 1948 el Consejo viene garantizando los préstamos que conceden las Juntas Rurales para los cultivos de maíz y frijol.[1] También ha garantizado los préstamos cuyo otorgamiento ha gestionado a los bancos para la adquisición de maquinaria agrícola.[2]

El Consejo cuenta con un personal de agrónomos que se encarga de prestar asistencia técnica a los agricultores, en un esfuerzo por combinar el servicio de crédito con la adopción de nuevas técnicas agrícolas. Cuando es conveniente la introducción de nuevas y mejores prácticas agrícolas en los cultivos, el Consejo se compromete, durante los primeros años de operación, a asumir determinado porcentaje en las pérdidas de la cosecha, cuando éstas resultasen como consecuencia del establecimiento de nuevas técnicas de trabajo.[3] Por su parte, los agricultores solicitantes de crédito se comprometen a seguir las indicaciones del cuerpo de agrónomos de la institución.

5) *Beneficiadores y exportadores de café.* Conceden préstamos al pequeño agricultor para la producción y la comercialización del café, y actúan en gran parte como agentes de los bancos, que se valen de ellos para hacer llegar los fondos fácilmente hasta los productores.

Los créditos concedidos por los bancos para la financiación de las cosechas de café, se otorgan en casi su totalidad a beneficiadores y exportadores de café, que a su vez los distribuyen entre los pequeños agricultores.[4] El sistema se complementa con la fijación de los precios a que deben adquirir las cosechas esos beneficiadores y exportadores.

---

1 Estos préstamos están incluídos en el Cuadro 16.

2 Véase también el Cuadro 16.

3 Guzmán G., José Manuel. *El Crédito agrícola debe ser parte de un plan integral de desarrollo agrícola.* Ponencia presentada al Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola. Guatemala, 1952.

4 Véase el cuadro 17.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PANAMÁ

Por el Ing. JUAN YÁÑEZ, *de la Comisión Económica para América Latina*

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PANAMÁ

I. Introducción

A diferencia de lo que sucede en los países centroamericanos, cuyas economías son eminentemente agrícolas, en Panamá la agricultura no ha ocupado un lugar preponderante en la economía nacional. En gran parte y por mucho tiempo la economía panameña ha descansado más bien en las actividades comerciales.

El ingreso nacional en el año de 1940 [1] se estimó en 48,8 millones de balboas, siendo la parte derivada de la agricultura de 5,5 millones, o sea el 11,3% del total. Esta proporción baja en los años de 1944 y 1945 [2] hasta el 5,3% y el 6,2% respectivamente; en cambio, el ingreso derivado de las actividades del Canal de Panamá, con respecto al total, fué de 40% en 1944, y el 37% en el año de 1945.

Los factores retardatarios del desarrollo agrícola en Panamá son similares a los que se han dado en otros países latinoamericanos; sin embargo, algunos revisten un carácter especial por su intensidad y frecuencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la emigración de la población rural hacia las zonas urbanas del Canal, cuando se intensifica la demanda de mano de obra, que es allí mejor remunerada que en el campo.

"Las causas principales de nuestro escaso desarrollo agrícola son: métodos de cultivo rutinarios y deficientes, braceros escasos y caros, medios de comunicación malos y costosos, mercados reducidos, fluctuación de los precios, alto cambio de nuestra moneda, falta de crédito agrario." [3]

La economía panameña se ha visto deformada por la construcción y operación del Canal, que ha atajado su natural desarrollo orgánico. Además, los recursos naturales son deficientes y el medio está lleno de dificultades que se extienden desde la propia naturaleza hasta la estructura sociológica del pueblo panameño.

Especialmente durante los últimos años algunos de estos problemas se han atacado hasta donde ha sido posible con el objeto de fomentar las actividades agropecuarias; pero la mayor parte de ellos subsisten en toda su intensidad.

Según datos del primer censo nacional agropecuario de 1950, existen 58.623 explotaciones, con una superficie de 473.009 hectáreas, en manos de individuos ("usufructuarios") que no son propietarios ni arrendatarios, sino simples ocupantes de la tierra que cultivan, siendo ésta de propiedad privada o del estado. Muchas de las explotaciones son pequeñas parcelas cuya producción se destina más a la subsistencia familiar que a fines comerciales. La agricultura que en ellas se practica es trashumante y casi primitiva y está asentada en laderas cuya fertilidad va agotándose. Esta localización se debe a falta de otra clase de tierras o a la negativa de su concesión de usufructo por parte de los propietarios.

Los usufructuarios desempeñan un papel todavía importante en la economía agrícola panameña: de las 248.583 hectáreas que se cultivaban en el país, 149.033, o sea el 60,4% del total, estaban cultivadas por usufructuarios; y no obstante el hecho de que gran parte de la producción de estas explotaciones se dedica al consumo de los propios agricultores, una fuerte proporción de los productos agrícolas nacionales que son objeto de comercio procede de los excedentes de las mismas.

Por otro lado, las 11.312 explotaciones que el censo reseña como dirigidas por sus propietarios, tenían una extensión total de 441.457 hectáreas, en su mayoría situadas en las mejores tierras tanto por su calidad como por su localización. De dicha superficie sólo se hallaban en cultivo 41.386 hectáreas, lo que representa el 16,8% del total cultivado en el país.

Desde el punto de vista técnico, la ganadería está un poco más desarrollada que la agricultura propiamente dicha; pero se practica en muy reducida escala bajo sistemas de estabulación, ya que la mayor parte es de "pastoreo" y se localiza también en las tierras próximas a los grandes núcleos de población o a las vías de comunicación. Los buenos pastos escasean sobre todo en los períodos sin lluvia, y llegan a constituir un serio problema dado que las épocas secas son largas y calurosas, y esto ha perjudicado el desarrollo de la ganadería.

II. Panorama general del crédito agrícola

El crédito agrícola en Panamá ha estado limitado en su desarrollo por las condiciones en que se desenvuelve la agricultura y por la deficiencia, y algunas veces ausencia, de legislación al respecto. De estos factores se ha derivado el hecho de que la única fuente de crédito institucional la ha constituído el estado, hasta muy recientemente en que ha empezado a operar en pequeña escala la banca privada.

La agricultura durante mucho tiempo fué poco atractiva aun para las inversiones directas, de manera que la limitación o ausencia del crédito, más que causa determinante, ha sido efecto de los otros factores que han impedido el desarrollo agrícola. No era posible la existencia del crédito en una situación en que prevalecían métodos agrícolas rudimentarios, bajos rendimientos, mano de obra cara y escasa, falta de comunicaciones y mercado y un defectuoso sistema de tenencia de la tierra.

Los organismos gubernamentales encargados de proporcionar crédito al agricultor han tenido, en general, poco éxito al tropezar con muchos inconvenientes.

No puede esperarse un grado considerable de desarrollo orgánico de la economía de este país, sin facilidades de crédito agrícola mayores que las existentes a la fecha.

1) *Antecedentes históricos.* Como acaba de señalarse,

---

[1] Estimación de Tomás Córcoran.
[2] Estimación de Findley Weaver.
[3] *Memoria del Secretario de Agricultura y Educación a la Asamblea Nacional*, 1940.

los organismos estatales, dentro de sus limitaciones, han constituído por mucho tiempo las únicas fuentes de crédito agrícola institucional. Estos organismos han sido los siguientes:

El Banco Hipotecario y Prendario de la República, creado por la ley número 74 del 13 de junio de 1904, con un capital de 500.000 pesos (oro americano). Los préstamos e intereses casi siempre estuvieron condicionados por la clase de garantía que ofrecía el prestatario.

El Banco concedía préstamos a un tipo de interés del 7% anual, siempre que no excedieran como máximo de los dos tercios del valor del inmueble, si éste era urbano. Con el mismo tipo de interés, pero con un monto máximo no mayor del 50% del valor de la garantía, se prestaba cuando era una finca rústica. Los préstamos prendarios se hacían al 9% de interés, y su máximo no podía exceder de los dos tercios del valor de la garantía.

En el año 1911 se reorganizó este Banco (ley 6a). Se le cambió el nombre por el de Banco Nacional, y con él ha venido funcionando hasta la actualidad. Al reorganizarse experimentó un aumento de B/250.000 en su capital. El crédito hipotecario y prendario pasó a constituir una sección, al tiempo que se creó otra comercial.

En el año de 1926 se crearon los Bancos Industriales y Agrícolas Provinciales, como agentes del Banco Nacional, y en 1941 se facultó a éste para crear una sección especializada en mayor grado en asuntos agrícolas, que se llamó Agropecuaria e Industrial. Esta sección sólo funcionó durante algunos meses en virtud de la creación del Banco Agropecuario e Industrial.

Como se ha visto, durante el período de 1904 a 1941 los bancos que estuvieron encargados de prestar al agricultor no constituyeron instituciones especializadas en este servicio. Además carecieron de recursos en cantidad suficiente. A ello se debe que el Banco Hipotecario y Prendario dejara de impartir ayuda a los agricultores, pues la mayoría de sus préstamos se concedieron a industrias agrícolas. Particularmente los ingenios azucareros absorbieron la casi totalidad de sus recursos.

De 1904 en adelante, la política crediticia en el aspecto agrícola fué siguiendo más o menos los rumbos marcados por una serie de leyes, algunas veces sin ajustarse del todo a ellas. En particular para el Banco Nacional, se expidieron algunas leyes con el objeto de reglamentar las porciones de capital que debía dedicar a las diversas actividades, las clases de préstamos, los plazos y las garantías.

2) *Fuentes actuales de crédito agrícola.* Las fuentes de crédito agrícola institucional son actualmente de dos tipos: oficiales y privadas.

A. *Oficiales.* Son dos las instituciones oficiales por citar: el Banco Agropecuario e Industrial y el Banco Nacional.

a) *Banco Agropecuario e Industrial.* Su creación obedece a un esfuerzo realizado por el gobierno para satisfacer la manifiesta necesidad de un organismo especializado en fomentar el desarrollo de las actividades de ese tipo. Sin embargo, el Banco, desde su origen, no se encontró lo suficientemente capacitado para prestar una ayuda efectiva. Además, como se le ha venido facultando y comisionando para realizar otras actividades distintas, ha desviado su atención y recursos hacia esas otras actividades, con detrimento del que era su propósito fundamental. No ha dispuesto nunca de suficiente capital. Principió a funcionar sin capital propio y para sus actividades dispuso de un sobregiro bancario en el Banco Nacional. Las aportaciones hechas por el gobierno desde 1942 hasta 1950, para constituirle su capital propio, han sido de poca cuantía. La mayor parte de sus recursos hasta 1950 provinieron de fondos de otros bancos, en los cuales dispuso de sobregiros bancarios, y de las utilidades derivadas del ejercicio de sus actividades comerciales.

Por otra parte, desde su fundación, ha adolecido de defectos en la distribución de la cartera de acuerdo con el grado de movilidad de las distintas operaciones, con las utilidades a esperar, y con las actividades nacionales más necesitadas de fomento. Esto se atribuye a deficiencias de su ley de creación. A la falta de una firme orientación de la política crediticia, ha de sumarse la imperfección de los procedimientos, causa determinante del bajo nivel de recuperaciones.

El servicio del crédito está centralizado, ya que sólo la casa matriz, establecida en la Ciudad de Panamá, concede préstamos. Temporalmente se ha facultado a algunas agencias para hacerlo; pero lo general ha sido que éstas se dediquen sólo a actividades comerciales, y ni siquiera fiscalicen adecuadamente, por falta de personal, los préstamos hechos dentro de su jurisdicción por la oficina central.

La asesoría técnica a los prestatarios, encargada a la Sección de Investigaciones del propio banco, ha sido también deficiente en sus dos fases: a) la ayuda al solicitante para formar su plan de inversiones y, en forma concordante, su plan de préstamos y pagos, y b) la vigilancia y orientación durante el curso de dichas inversiones. La vigilancia consistiría en comprobar que los fondos se dedican efectivamente a los fines propuestos y en cerciorarse de que las garantías conserven, respecto a los adeudos, las proporciones exigidas por la ley. En este último aspecto la moderna doctrina del crédito agrícola ha perdido rigidez, mientras que la institución de referencia ha mantenido una marcada preferencia por las garantías reales, sobre todo por la hipoteca.

Podría pensarse que la ayuda técnica a los prestatarios escapa de las funciones del Banco, y que debería prestarse por un servicio de divulgación del gobierno, en forma coordinada con el crédito; pero tal servicio de divulgación prácticamente no ha existido (ahora está en organización), y en todo caso la indicada coordinación no se ha logrado.

Si bien el crédito no es su única actividad, el Banco Agropecuario ha concedido la mayor parte de sus préstamos a la agricultura. Desde su fundación hasta el 20 de junio de 1951, había empleado en este ramo la suma de B./3,796.635, o sea el 61,5% de todos los créditos. A veces ha interrumpido los préstamos agrícolas.

A pesar de sus pocos recursos, es a la fecha la institución bancaria panameña con mayor volumen de operaciones, y prácticamente la única en el ramo agrícola. Al 31 de diciembre de 1951, el saldo de los préstamos agrícolas y ganaderos de todas las instituciones bancarias que funcionaron en el país, representaba el 2,4% del sal-

do de todos los préstamos (véase cuadro 1). El saldo agrícola corresponde casi en su totalidad al Banco Agropecuario.

b) *Banco Nacional.* A partir de 1949 ha hecho nuevamente préstamos agrícolas, únicamente en la forma de adelantos sobre cosechas en el cultivo del café.

B. *Privadas.* Parece que el crédito agrícola en Panamá comienza ya a realizarse sobre bases legales y técnicas superiores a las de épocas pasadas. El concurso de la banca privada en este campo, aunque incipiente hasta ahora, es quizá el hecho más alentador. Para estimular su intervención se ha hecho necesario iniciar mejoras en la legislación.

The Chase National Bank, Sucursal del Banco del mismo nombre de la ciudad de Nueva York. En materia agrícola, ha hecho préstamos de avío, pecuarios y refaccionarios desde 1951. Es la única institución privada que actualmente, aunque en escala muy reducida, hace préstamos de esta naturaleza.

Los procedimientos de esta institución se apegan a normas bancarias sanas. Cuida, además, de acompañar el crédito con un servicio técnico.

Cuadro 1

PANAMA. SALDO DE LOS PRESTAMOS DE LAS ENTIDADES BANCARIAS [a] QUE OPERAN EN LA REPUBLICA, SEGUN DESTINO

(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1951)

(En balboas)

Destino	*Valor*	*%*
Total . . .	*27,513.471*	*100,0*
Agrícola y ganadero	653.431	2,4
Comercial	12,936.998	47,0
Industrial	2,147.467	7,8
Otros o indeterminados [b] . . .	11,775.575	42,8

Fuentes: Contraloría General de la República de Panamá y Dirección de Estadística y Censos.

[a] Se refiere al Banco Nacional de Panamá, bancos provinciales de Colón y Chiriquí, Banco de las Provincias Centrales (Herrera, Veraguas, Coclé y Los Santos), Caja de Ahorros (Ciudades de Panamá y Colón), The National City Bank of New York (Sucursal en la Ciudad de Panamá), The Chase National Bank of the City of New York (Sucursales en las ciudades de Panamá, Colón y David), Carl Friese y Cía. de Bocas del Toro, y la Compañía Fiduciaria de Panamá, S. A.

[b] El Banco Nacional de Panamá y el Banco de las Provincias Centrales no suministraron la información en detalle. Los saldos están incluídos en este renglón.

3) *Legislación bancaria.* La legislación bancaria en general, y en especial en el aspecto de crédito agrícola, ha sido incompleta. Se puede decir que sus deficiencias han sido un obstáculo al desenvolvimiento normal, no sólo del crédito agrícola de instituciones bancarias privadas (que casi no se ha desarrollado, entre otras cosas por falta de legislación al respecto), sino incluso del crédito de gobierno.

De 1904 a 1941 no hubo una legislación bancaria general, sino que se legisló en particular para cada una de las instituciones que funcionaron durante ese período. En el año de 1941 se expidió la ley número 77, que crea el Banco Agropecuario e Industrial, y la número 101, por la cual se rigen las instituciones bancarias del país. En fechas muy recientes se ha expedido legislación más amplia, para facilitar el concurso de la banca privada en el desarrollo agrícola del país.

Las instituciones bancarias en Panamá se rigen actualmente por la referida ley número 101 del 8 de julio de 1941, que considera como empresas bancarias e instituciones de crédito las siguientes:

a) Bancos comerciales o de depósito y descuento.
b) Bancos hipotecarios.
c) Bancos de ahorro o cajas de ahorro.

Esta ley contiene disposiciones referentes a la forma y capital a que deberán ajustarse en su constitución las empresas bancarias privadas, así como a los encajes que deberán mantener para su legal funcionamiento.

En cuanto a las operaciones para las que se les faculta, se señala que los bancos comerciales podrán recibir depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, y emplearlos junto con su propio capital en préstamos hipotecarios con plazo no mayor de 5 años; en préstamos con garantía prendaria o personal con plazo no mayor de un año, y en la compra y descuento de valores, libranzas y letras de cambio.

Los bancos de ahorro o cajas de ahorro podrán dedicarse a recibir depósitos sujetos para su retiro a un aviso de 30 días; estas sumas y el capital de la empresa podrán invertirse únicamente en préstamos con garantía de primera hipoteca sobre propiedades situadas en la República, y en préstamos con garantía de bonos y acciones.

Los bancos hipotecarios no podrán recibir suma alguna en calidad de depósito; podrán emitir bonos por un monto que no exceda de sus préstamos hipotecarios efectuados con garantía de propiedades situadas en el país. Los fondos obtenidos por este concepto y el propio capital podrán invertirlos en las mismas operaciones permitidas a los bancos de ahorro, sólo que el plazo será de 20 años en los casos de garantía hipotecaria, y de un año cuando se trate de garantías prendarias.

La Contraloría General de la República es el organismo que aprueba los reglamentos y estatutos que rigen a estas instituciones, y a ella deben enviar los informes de todas las actividades realizadas, así como su situación contable. La Contraloría, a su vez, queda facultada para comprobar la veracidad de los datos que contengan los informes, por medio de inspectores y auditores.

Tanto esta Ley como la particular del Banco Agropecuario no establecen una clasificación de los préstamos por su destino. Indican sólo la clase de garantías sobre las que pueden conceder préstamos y los plazos permitidos. En algunos casos la clase de garantía exigida indica más o menos el destino del crédito, pero no siempre. En toda la legislación existente no se concede mayor importancia al destino del crédito, aunque este concepto, en la evolución de la técnica bancaria, ha venido haciéndose fundamental, pues en su función se fijan los plazos y forma de amortización de los préstamos, y se dirige la política crediticia por un camino que puede llegar hasta el control cualitativo de las carteras. (La legislación específica del Banco Agropecuario se

tratará con mayor amplitud en el capítulo que sigue a continuación.)

Recientemente se han promulgado algunas leyes que eran ya urgentes, tanto para sancionar algunas prácticas irregulares que se venían manteniendo y facilitar así su desarrollo en el futuro bajo un aspecto legal, como para estimular la presencia de otras nuevas. Son las siguientes:

Ley número 15, de 14 de febrero de 1952, por medio de la cual se reglamentan los almacenes generales de depósito. Éstos podrán expedir certificados de depósito útiles para acreditar el dominio de las especies recibidas y para ser negociados, y estarán bajo la vigilancia de la Junta de Control de Almacenes Generales de Depósito.

Ley número 21, de 15 de febrero de 1952, sobre hipoteca de bienes muebles. Por medio de ella se extiende el ámbito de la hipoteca de inmuebles hasta aquellos bienes muebles especialmente determinados que sean susceptibles de una descripción lo bastante precisa en el Registro Público para su constante localización. Representa una evolución satisfactoria respecto a la antigua rigidez de la garantía hipotecaria.

Ley número 22, de 15 de febrero de 1952, sobre prenda agraria. En ella se establece que los agricultores y ganaderos, para garantizar los préstamos que reciben, podrán pignorar, conservando la tenencia: a) máquinas, aperos e instrumentos de labranza, así como otros implementos destinados a la explotación agrícola; b) animales de cualquier especie y sus productos, y c) los frutos de cualquier naturaleza, cosechados o pendientes, así como la madera y arbolado. Tiene la misma significación plausible de la ley anterior, y llena un vacío muy importante de que había adolecido la legislación bancaria.

El contrato de prenda agraria, según la ley indicada, podrá constituirse por escritura pública o privada. En los casos en que el deudor conserve la prenda en su poder, no obstante su condición de propietario de las cosas pignoradas, adquirirá el carácter de depositario retribuído. Los bienes afectados en prenda garantizarán al acreedor, con privilegio especial, el importe del préstamo, intereses y gastos, en los términos de los respectivos contratos.

III. El Banco Agropecuario e Industrial

El Banco Agropecuario e Industrial fué creado en 1941, como un organismo especializado en "facilitar el desarrollo de la agricultura, la ganadería, la avicultura, la apicultura y las industrias", y en substitución de la sección agropecuaria e industrial del Banco Nacional, que hasta dicha fecha venía funcionando. Se han hecho ya algunas referencias generales a esta institución, las cuales van a ampliarse y detallarse en seguida.

1) *Dirección y administración.* El Banco Agropecuario e Industrial es una institución autónoma, con personería jurídica y sujeta a la inspección y vigilancia del órgano ejecutivo nacional. La máxima autoridad —que ha tenido a su cargo la dirección, administración y manejo— ha sido la Junta Directiva, tal como lo dispone el artículo 118 de la ley 77, que indicaba también quiénes debían integrarla. La composición de la Junta Directiva fué objeto de modificación (Art. 4º, ley 46), lo que dió oportunidad de incluir en ella a representantes de los sectores para cuyo beneficio se fundó el Banco. La Junta Directiva está constituída actualmente como sigue:

El Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, que la preside;
el Ministro de Hacienda y Tesoro;
el Gerente del mismo Banco, que es su representante legal;
cuatro representantes del comercio, la industria, la ganadería, y la agricultura respectivamente.

Las decisiones de la Junta Directiva se toman por la mayoría absoluta de sus miembros, todos ellos con derecho a voz y voto.

El Ejecutivo Nacional nombra los representantes de la agricultura, ganadería, comercio e industria, de ternas que le presentan los gremios o agrupaciones respectivos, quedando estos nombramientos sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional. Dos de dichos representantes deben ser de preferencia nacidos en el interior de la República. Todos disponen de suplentes. La duración de los cargos es de ocho años para el representante de la agricultura; seis para el de la ganadería; cuatro para el de la industria y dos para el de comercio.

La Junta Directiva traza los lineamientos generales de la política del banco, atiende a su manejo y dirección, y resuelve todos aquellos problemas que atañen a la institución. El gerente es designado por el Presidente de la República y su nombramiento está sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional. La duración de su cargo es de 6 años. Queda a su cuidado y bajo su responsabilidad el funcionamiento del banco, y es el ejecutor de todas las disposiciones emanadas de la Junta Directiva, así como el encargado de someter a la consideración de ésta los problemas que considere conveniente.

2) *Capital.* En el momento de su fundación el Banco dispuso para sus operaciones de un capital de 250.000 balboas. Ese capital no se exhibió en efectivo, sino que estaba representado por un sobregiro bancario en cuenta corriente que le abriría el Banco Nacional, al que debía pagar intereses sobre los saldos deudores a un tipo no mayor del 3%. Así pues, el Banco no contaba con capital propio, ni se le facultó para ejercer las funciones bancarias pasivas de recepción de depósitos y emisión de bonos o cédulas, que permiten aumentar los recursos de un banco.

En cuanto a la obtención de recursos propios, el Banco Agropecuario quedó supeditado a los donativos y otros auxilios del estado; y limitado en el volumen y eficiencia de las operaciones que podía realizar, por la escasez de esos recursos y por las condiciones en que los obtenía. En estas circunstancias el gobierno se vió precisado a hacerle una aportación en efectivo de 100.000 balboas (1º oct. de 1941), apenas a los cuatro meses de funcionamiento.

En el año de 1942, por decreto-ley número 28, se le concedió un aumento de 350.000 balboas en el sobregiro bancario del Banco Nacional, elevando así esas disponibilidades a 600.000 balboas; este aumento se debió a que también crecieron y se diversificaron las actividades del agropecuario. Se contaba entre las nuevas actividades la de importar artículos de primera necesidad, libre de impuestos aduanales. Ello dió margen al banco

para obtener utilidades que venían a aumentar sus recursos, lo que sancionó la Ley 46 de 1946 al establecer en su artículo 2º que el capital del Banco Agropecuario estaría formado por:

a) B./129.427 aportados por el Gobierno Nacional.

b) B./1,311.365 de utilidades en sus operaciones hasta la fecha.

El inciso a) se refiere a las aportaciones hechas por el gobierno, de 100.000 balboas en 1941, y de 29.427 en 1945.

Durante los años de 1947, 1948 y 1949 el Banco Agropecuario recibió además B./120.000 como exhibiciones de un subsidio anual que, según el artículo 3º de la Ley 46, el gobierno le asignaba a partir de 1947 por sumas anuales de B./300.000 susceptibles de ser elevadas hasta B./500.000. En 1949 dispuso de un nuevo sobregiro bancario, esta vez en el Chase National Bank, de B./500.000, pagando un interés de 4% sobre los saldos deudores. En 1950 recibió B./1,000.000 como resultado de un empréstito que gestionó el gobierno por B./3,000.000 y que, según la Ley número 10 de ese año, debía pasar al Banco en la proporción mencionada para aumentar su capital. Al disponer de este dinero, el Agropecuario canceló sus deudas con aquellos bancos en que había tenido cuenta corriente.

El 31 de marzo de 1952 los recursos del banco eran los siguientes:

Capital inicial 1941	B./100.000
Donado en 1945	29.427
Aportes del Gobierno Nacional a cuenta del subsidio anual de B./300.000 durante los años de 1947, 1948 y 1949, según la Ley 46 de 1946	120.000
Aporte en 1950 del Gobierno Nacional. . .	1,000.000
Utilidades por operaciones comerciales según balance de situación al 31 de marzo de 1952	1,167.090
Suma. . .	B./2,416.517

Parte de este capital está representado por una cartera prácticamente incobrable; por otra parte, mayor, por cuentas en estado de mora, y el resto en mercancías y un poco de efectivo.

Casi siempre que se puso capital a su disposición fué por no contar ya el banco con los recursos necesarios para proseguir sus actividades o bien para encomendarle otras nuevas, distintas a las que venía realizando.

3) *Operaciones.* La índole de las operaciones del Banco Agropecuario, desde su fundación a la fecha, ha sido señalada como una de las causas principales de su poco éxito. En realidad las operaciones han sido tan variadas que, aun habiendo contado con los recursos económicos suficientes, difícilmente hubiera logrado salir airoso.

La ley que le dió origen lo autorizaba sólo a conceder préstamos a la agricultura y la ganadería, y a las industrias que operaran a base de materias primas nacionales. Posteriormente otras leyes le fueron encomendando actividades distintas o le facultaron para realizarlas. La Ley 46 de 1946 reúne todas las disposiciones anteriores y en su artículo 128, que trata de las operaciones que se autorizan al banco, se enumeran entre otras las siguientes, además de los préstamos agropecuarios, a la industria y al pequeño comercio: a) Importar artículos de primera necesidad cuando la producción nacional agrícola o pecuaria sea insuficiente para las necesidades del país, y comprar productos nacionales de primera necesidad, para efectuar su reventa en la capital o en las demás ciudades y poblaciones de la República; estas operaciones podrán realizarse por las sucursales o agencias del banco. b) Instalar molinos de arroz, maíz, café y productos similares, lo mismo que beneficios de café, silos, plantas de refrigeración y otros medios adecuados de conservación y almacenamiento de productos. c) Ejercer el control sobre las existencias, producción, refinación, importación y venta de sal. d) Exportar artículos producidos en el país cuando ello sea necesario en beneficio del productor y de la economía nacional.

En los años subsiguientes continuó en aumento el número de funciones de la institución, pues se la facultó para importar toda la leche en polvo, evaporada y condensada, necesaria para el consumo nacional, así como ganado vacuno para rastro. Sólo el banco podría hacer estas importaciones, y serían acordadas por su junta directiva.

Sin embargo, tanto la ley de creación como sus re-

Cuadro 2

PANAMÁ. IMPORTACIONES HECHAS POR EL BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL

Años	Arroz q.q.	Azúcar q.q.	Café q.q.	Papas q.q.	Maíz q.q.	Harina q.q.	Sebo Miles de libras	Resina lbs.	Alcohol Miles de libras	Leche cajas
Totales . . .	*799.731*	*435.878*	*55.682*	*66.928*	*9.043*	*2.000*	*2.345*	*622.081*	*1.928*	*2.000*
1941 [a].	31.950	64.000	—	13.100	—	—	228	—	150	—
1942	157.807	82.505	—	14.329	1.543	—	1.102	622.081	719	—
1943	67.090	39.534	5.207	14.725	7.500	2.000	350	—	180	2.000
1944	98.984	53.841	14.960	17.584	—	—	365	—	—	—
1945	130.340	72.400	15.315	7.190	—	—	300	—	879	—
1946	81.725	62.523	20.200	—	—	—	—	—	—	—
1947	110.000	61.075	—	—	—	—	—	—	—	—
1948	121.835	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial, *Memoria 1948-1949.*

[a] De junio a diciembre.

formas han fijado como actividad principal del Banco Agropecuario la de conceder préstamos a la agricultura, ganadería e industrias, con fines de fomento; pero el ejercicio de estas funciones ha estado limitado por la escasez de recursos y las condiciones en que la institución podía disponer de capital. Como resultado, los préstamos agrícolas no le han permitido obtener siquiera las utilidades mínimas necesarias para el sostenimiento del servicio. Mientras no dispuso de capital propio, los ingresos del banco estuvieron representados por la diferencia entre los tipos de intereses pagados al Banco Nacional (3% sobre saldos deudores) y los cobrados por sus préstamos, los cuales, según la propia ley, no podían ser mayores del 6%. Esta circunstancia, y la de estar facultado para realizar otras actividades, en las que podía obtener grandes utilidades si colocaba en ellas sus recursos, originaron la tendencia a que pasaran a primer plano las actividades secundarias, desplazándose hacia ellas la atención y capital del banco, con el consiguiente detrimento de las actividades primordiales. Así sucedió, en efecto. El gerente, en su informe a la Asamblaa Nacional del año de 1943, exponía la necesidad urgente de "otorgar al banco un capital propio que nos releve de la obligación de pagar al Banco Nacional el 3% de interés sobre el crédito usado, condición que reduce a la mitad las utilidades percibidas en nuestras transacciones realizadas a base de un interés de 6%, o bien que no se nos vede continuar el expendio de productos, cuyo beneficio nos permitirá, dentro de corto tiempo, disponer del capital propio que necesitamos". La última proposición tuvo éxito y las utilidades que anualmente obtiene el banco se derivan en forma exclusiva del ejercicio de sus funciones comerciales.

Se ha señalado por economistas panameños que el ejercicio de las referidas actividades comerciales no sólo ha distraído capital, desviándolo del fomento agrícola, sino que esas actividades comerciales del banco han tenido una influencia negativa en el desarrollo de la agricultura del país.

El ordenamiento número 64 de 30 de junio de 1949 y la Ley Número 1 de 1950 autorizaron al banco a importar leche en la cantidad necesaria para satisfacer el consumo nacional en sus diversas formas: en polvo, evaporada y condensada; y a importar ganado vacuno destinado al rastro, según se dijo ya. De acuerdo con estas disposiciones, el banco introdujo considerable cantidad de leche en polvo y evaporada, ya que la producción de esta última, a cargo de una compañía privada, no alcanzaba a satisfacer la demanda. También realizó importaciones de ganado vacuno. Parece que la actuación del banco fué perjudicial para la industria local, que experimentó una contracción porque las importaciones de leche evaporada se realizaron en cantidades superiores a las necesidades. A consecuencia de ello resultaron afectados muchos de los productores de leche, porque tuvieron que restringir su producción, que en una alta proporción no estaba siendo absorbida en el mercado. Otro efecto fué la disminución de las facilidades de crédito.

No se tienen datos sobre las importaciones realizadas por el banco en fechas recientes. Desde su fundación hasta 1948, había realizado, entre otras cosas, las que siguen: hasta 1948, 799.371 quintales de arroz; hasta 1947, 435.878 quintales de azúcar; hasta 1945, 2,345.389 libras de sebo. En menor cuantía, ha importado también café, harina, maíz, papas, etc. Compra asimismo artículos nacionales, como sal, papas, etc., para su distribución y venta en el país (véanse cuadros 2, 3 y 4).

Cuadro 3

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
COMPRAS DE SAL EN EL MERCADO INTERIOR

Año	Cantidad q.q.	Valor B./
Total . . .	*844.716*	*957.839*
1942	206.855	206.855
1943 *a*	—	—
1944	205.726	205.726
1945	48.734	48.734
1946	159.154	159.154
1947	88.616	132.923
1948	67.471	101.206
1949	68.161	103.241

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial.

a El Banco no compró sal en 1943.

Nota: Precio de compra por quintal: de 1942 a 1946, B./1,00; de 1947 en adelante B./1,50. Precio de venta por quintal: de 1942 a 1946, B./1,50; de 1947 en adelante B./2.00.

Cuadro 4

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
COMPRA Y VENTA DE PAPAS NACIONALES

(En balboas)

Años	Compra	Venta	Pérdida *a*
1941–42	124.109	95.859	28.757
1943	—	—	496
1944	15.877	16.544	550
1945	48.782	38.783	9.420
1946	76.408	58.346	34.003

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial.

a La pérdida se debió a que el Banco se vió obligado a vender a precios inferiores a los de mercado.

La ley autoriza al Banco para hacer las siguientes operaciones de crédito:

1) Préstamos con garantía de primera hipoteca sobre fincas rústicas que sean objeto de explotación agrícola, pecuaria o avícola;
2) Préstamos con garantía de cosechas futuras;
3) Préstamos con garantía de frutos pecuarios o avícolas, pendientes o futuros;
4) Préstamos con garantía de herramientas o aperos agrícolas;
5) Préstamos con garantía de establecimientos industriales que operen a base de materias primas nacionales;
6) Préstamos con garantía de beneficios civiles futuros de las industrias mencionadas en el inciso que antecede;
7) Préstamos con garantía hipotecaria o prendaria sobre bienes no comprendidos en los ordinales anteriores, o con garantía personal, siempre que tales préstamos se destinen al establecimiento o

fomento de empresas o establecimientos agrícolas, pecuarios, avícolas o industriales;

8) Préstamos sobre establecimientos comerciales cuyo giro o capital legalmente comprobados no exceden de B./10.000.

De acuerdo con su finalidad el banco ha concedido, en la práctica, las siguientes clases de préstamos:

Avío agrícola. Para los gastos que demanden los cultivos hasta la cosecha, llamados "adelantos sobre cosechas"; principalmente para los cultivos de café, arroz, maíz y papas.

Refaccionarios agrícolas. Para adquisición de herramientas, aperos, etc.

Avío pecuario. Para ceba de ganado.

Refaccionario pecuario. Para cría y explotación de ganado de leche y carne, adquisición de sementales de raza, etc.

Avío industrial. Para gastos que demande la producción durante el ciclo de la misma. Ha operado especialmente en la industria de sal.

Refaccionarios industriales. Para fines diversos.

Comerciales. Para la financiación del pequeño comercio.

El cuadro 6 muestra los préstamos concedidos por el Banco Agropecuario e Industrial desde su fundación hasta el primer semestre de 1951, clasificados por grupos de destino. En cada grupo figuran préstamos de avío y refaccionarios, con excepción del llamado "adelantos sobre cosechas" que corresponde únicamente a préstamos de avío agrícola.

Puede observarse que la agricultura es la actividad a que más atención se ha prestado. Se le han concedido créditos (hasta julio de 1951) por un total de B./3,796.536, que representa el 61,5% del total de las operaciones de préstamo realizadas por el Banco. Dentro de la agricultura destacan los préstamos de avío, ya que sólo el grupo de "adelantos sobre cosechas" suma la cantidad de B./3,120.186, que representa el 82% del total dedicado a la agricultura; y eso sin considerar que en el grupo de "agrícolas" figuran otros muchos préstamos de avío.

Sin embargo, hay que hacer notar que los préstamos se dedicaron casi en su totalidad a dos cultivos: el café principalmente y, en segundo lugar, el arroz. Para café se prestó hasta 1949—fecha en que se le suspendieron los préstamos—la cantidad de B./2,122.954, o sea el 68% del total dedicado a adelanto de cosechas y el 56% de todas las colocaciones agrícolas. Las inversiones en otros renglones de la agricultura resultan de poca importancia.

4) *Garantías.* Hasta la fecha el banco ha preferido como garantía de sus préstamos, la hipotecaria, tal vez por considerar que ofrece menos riesgo, valor más sólido y mayor facilidad de inspección. Recientemente se le ha autorizado para conceder préstamos con garantía de cosechas futuras y de bienes muebles.

La preferencia del banco por la garantía hipotecaria impide a muchos agricultores el acceso al crédito, pues los propietarios de tierras representan una minoría en el total de empresarios que se dedican a esta actividad en Panamá. De todas las explotaciones agrícolas del país, sólo el 13% correspondía a propietarios (censo agropecuario de 1950). Pero el problema es aún más grave, pues muchos de esos propietarios carecen de título de dominio de la propiedad, o no lo tienen registrado o legalizado en la forma necesaria para ofrecerlo en garantía de préstamo.

Por grado de aceptación para la concesión de créditos, figuran después las garantías prendaria, pecuaria, prenda agraria y, finalmente, la garantía personal; esta última es muy utilizada en los préstamos comerciales (véanse cuadros números 5 y 6).

La ley establece que el banco podría conceder préstamos con las garantías que quedaron enumeradas al

Cuadro 5

PANAMÁ. PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL

(En balboas)

Año	Total	Adelantos sobre cosechas			Agrícolas [a]	Pecuarios [a]	Industriales [a]	Comerciales [b]	Anticipos a salineros
		Café	Arroz [a]	Varios [a]					
Total . . .	*6,168.521*	*2,122.954*	*903.523*	*93.709*	*676.350*	*1,239.833*	*866.335*	*110.355*	*155.462*
1941	431.039	332.835	12.203	14.373	3.585	48.878	13.938	16.600	—
1942	709.094	296.913	108.045	25.566	50.018	103.760	71.742	64.244	—
1943	674.485	264.284	191.102	26.714	34.955	124.335	21.433	12.811	—
1944	910.874	114.944	229.598	10.840	97.585	281.857	150.152	750	9.274
1945	1,183.753	182.208	208.595	1.013	162.278	371.314	227.430	—	21.088
1946	693.761	141.604	107.828	—	128.770	168.190	124.540	—	21.817
1947	373.669	351.628	—	—	—	—	—	—	22.041
1948	355.977	334.519	—	—	—	—	—	—	21.458
1949	132.054	104.108	—	13.668	—	—	—	—	14.368
1950	518.801	—	40.692	736	150.445	94.300	210.574	3.000	19.054
1951, 1er. semestre . . .	185.013	—	2.459	800	48.715	97.200	46.526	12.950	26.363

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial.

[a] Los préstamos agrícolas, industriales, pecuarios y anticipos sobre cosechas de arroz y varios se suspendieron desde julio de 1946 hasta 1949/50.

[b] Los préstamos comerciales se suspendieron en 1942; aparecen partidas en los años 1943 y 1944 por haber sido autorizadas por la Junta Directiva en fecha posterior a dicha suspensión.

Cuadro 6

PANAMA. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
SALDO PENDIENTE POR CLASE DE GARANTÍA AL 31 DE MARZO DE 1952

(En balboas)

Clase de garantía	*Totales*	*Agrícolas*	*Pecuarios*	*Industriales*	*Anticipos cosechas*	*Comerciales*
Totales . . .	*1,271.795*	*280.094*	*433.894*	*383.887*	*158.400*	*15.520*
Hipotecaria	421.707	130.259	175.430	114.023	421.707	1.996
Pecuaria	228.482	—	228.482	—	—	—
Prendaria	216.456	40.317	6.971	161.257	—	7.911
Cosechas	208.789	44.288	—	6.101 [a]	158.400	—
Personal	196.361	65.231	23.011	102.506	—	5.613

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial.

[a] Se refiere a producción de sal.

hablar sobre clases de préstamos, con la adición de establecimientos comerciales cuyo giro o capital legalmente comprobados no exceda de diez mil balboas.

El banco se reserva el derecho de entregar el préstamo otorgado por ministraciones periódicas, a medida que vayan siendo necesarias, cuando dicho préstamo esté garantizado con frutos pendientes o futuros, o haya sido solicitado para el establecimiento de nuevos cultivos o industrias; asimismo podrá suspender la entrega de tales ministraciones cuando la garantía ofrecida resulte insuficiente o dudosa y ponga en peligro la operación.

Cuando la garantía ofrecida sea un bien mueble o frutos pendientes o futuros, y el deudor sea el depositario, éste deberá traspasar el título de dominio sobre tales muebles o frutos a nombre del banco, el cual a su vez restituirá al deudor el dominio de que se trate al ser cancelado el préstamo.

Si la garantía ofrecida es hipotecaria, el deudor está obligado a mantener aseguradas contra incendio las construcciones comprendidas dentro de las fincas hipotecadas, y a endosar las pólizas a favor del banco; asimismo en el contrato se estipula el derecho del banco a hacerse cargo de la administración de las fincas cuando el deudor esté en mora por no haber cubierto obligaciones a su vencimiento.

La ley fija que los préstamos que conceda el Banco Agropecuario no excederán del 50% del valor de los bienes ofrecidos en garantía. En la práctica el banco se ha ajustado a esto cuando se han ofrecido en garantía frutos pendientes o futuros (prenda agraria); pero ha reducido la proporción cuando la garantía ha sido hipotecaria, no prestando sumas mayores de un tercio del valor del inmueble en cuestión.

Se faculta al banco para que, cuando lo juzgue conveniente, haga inspecciones de los bienes ofrecidos en garantía, con el objeto de que en todo momento se guarden las proporciones requeridas entre préstamo y garantía. Si esta última disminuyera, se pediría al deudor que la aumente o, en caso contrario, se cancelará el crédito y se procederá a su cobro.

El banco puede ejercer jurisdicción coactiva para el cobro de obligaciones vencidas contraídas a su favor.

Todos los bienes ofrecidos en garantía son objeto de avalúo.

5) *Monto, plazo e interés.* El monto de los préstamos depende de la garantía. Como ya se anotó, no exceden de la mitad del valor de la garantía cuando ésta es pecuaria, cosechas futuras y prenda, y de un tercio cuando se trata de hipoteca sobre fincas rústicas o urbanas.

También se ha establecido que no se concederán a una misma persona o a su cónyuge o sociedad, préstamos por una suma mayor de B./20.000, aunque las garantías sean distintas. Originalmente se fijó para este límite suma de B./5.000, ampliándose luego hasta la ya citada. Ello permitió que entraran a formar parte de la clientela del banco personas dedicadas a la agricultura en escala comercial.

Los plazos de los préstamos se han determinado de acuerdo con la garantía ofrecida, sin prestar mayor atención a la naturaleza y destino de los mismos.

Los "adelantos sobre cosechas" —más conocidos como préstamos de avío agrícola— y los de avío industrial vencen a la obtención de la cosecha y se conceden generalmente a un año de plazo; hay algunos especiales que se conceden a 18 meses y este plazo es el máximo.

Los préstamos con garantía hipotecaria tenían originalmente como plazo máximo 3 años, pudiendo concederse prórrogas a solicitud del deudor, siempre y cuando estuviera al corriente en el pago de amortizaciones e intereses. Más tarde la Ley 46 fijó un plazo máximo de 10 años.

Los tipos de interés que cobra el banco por sus préstamos se fijan en función del destino de los mismos. Para préstamos agrícolas, avícolas o pecuarios, no exceden del 5% anual; para comerciales e industriales, la tasa máxima de interés es de 6%. La ley establece que el pago deberá hacerse mensualmente, quedando autorizada la junta directiva o el gerente para acordar las condiciones especiales de pago en concordancia con las peculiaridades de la actividad a que se hayan destinado los préstamos. Esto mismo rige para el caso de los plazos y montos mencionados. Los ingresos del banco provenientes de cobro de intereses han sido exiguos,

por el uso de capital ajeno y por el reducido volumen de sus operaciones. Por ello no sólo no ha tenido oportunidad de expandir el servicio, sino que ni siquiera ha podido atender eficientemente a la clientela actual.

6) *Trámite de los préstamos.* Las normas, requisitos y secuelas de trámite a que están sujetos los créditos que otorga el Banco Agropecuario e Industrial son los siguientes:

Toda persona o compañía que desee obtener un préstamo dirige al banco una solicitud en donde especifica la cantidad, el uso del préstamo y la garantía ofrecida; si ésta es de cosechas futuras, deberá expresar la superficie sembrada, el cultivo y la fecha y monto aproximado de la cosecha. Si el préstamo es para fines pecuarios, se expresará el número de cabezas de ganado, edad, período aproximado de ceba, y la producción de leche o de carne. Una vez recibida la solicitud, el gerente ordena a la sección técnica que un perito practique un avalúo de los bienes ofrecidos en garantía, compruebe la veracidad de los informes proporcionados por el solicitante, investigue sobre su solvencia, situación financiera, si tiene adeudos con otras instituciones, etc. Sustanciado en esta forma el expediente de la solicitud en trámite, la sección técnica lo turna de nuevo al gerente, quien está facultado para resolver, aprobando o rechazando según su criterio, aquellos préstamos que no excedan la suma de B./3.000. Toda solicitud que rebase esta cantidad se somete a la consideración de la junta directiva. No se conceden préstamos a personas naturales o jurídicas que estén en mora con la institución o con cualquiera de las entidades oficiales y privadas de crédito y ahorro.

Aunque el banco tiene establecidas agencias y subagencias en diversas provincias del país, éstas se encargan de recibir las solicitudes de crédito y de estudiar y cubrir los requisitos preliminares a su dictamen sólo de aquellos préstamos que no excedan de B./1.000. Las solicitudes por cantidades mayores se remiten, tan pronto como se reciben, a la oficina matriz para que sean allí resueltas, según el caso, por el gerente o por la junta directiva.

Son muchas las solicitudes de crédito presentadas al banco durante cada ejercicio; y el hecho de que la sección técnica no cuente con personal suficiente para cubrir con diligencia los trámites necesarios a su estudio y dictamen, y las facultades tan limitadas que para resolver se conceden al gerente (la mayoría de las solicitudes son resueltas por la junta directiva), hacen que el trámite sea largo y el crédito resulte muchas veces extemporáneo. El agricultor necesitado de recursos para atender sus problemas tiene entonces que recurrir al crédito extrabancario, en condiciones desventajosas para él por los altos tipos de interés.

7) *Recuperaciones.* Las recuperaciones de los créditos que ha otorgado el banco desde su iniciación han sido afectadas principalmente por los siguientes factores:

a) Insuficiente vigilancia o fiscalización del crédito.—Los altos costos en estas operaciones no capacitan al banco para ampliar su personal y establecer un servicio de vigilancia que asegure que los préstamos se invierten realmente en las actividades para cuyo destino se solicitan y, de acuerdo con las peculiaridades de éstas, en la forma y medida necesarias para su mejor provecho. Tampoco se efectúan inspecciones periódicas de las garantías para comprobar el estado que guarden y que en todo momento se conserven las proporciones establecidas por la ley, para, en caso contrario, suspender o cancelar el crédito. El banco se ha limitado a garantizar originalmente sus préstamos y a recibir después el pago de los mismos. Además, nunca se ha puesto en práctica el derecho del banco a hacerse cargo temporalmente de la administración de las fincas hipotecadas cuando el deudor esté en mora; es decir, aunque el banco está autorizado para ello, no se ha llegado al extremo de ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las obligaciones vencidas.

b) Falta de selección de la clientela.—El poco conocimiento de la clientela sobre la solvencia, honradez y responsabilidad para cumplir con sus obligaciones con que se ha operado (sobre todo durante los primeros ejercicios), ha influído decisivamente en las recuperaciones. Casi todas las instituciones de esta naturaleza han pasado por situaciones similares en sus orígenes, pero algunas las han eliminado, o por lo menos reducido hasta donde ello ha sido posible, en lo que han sido determinantes la vigilancia del crédito y su localización en las comarcas agrícolas. El Banco Agropecuario parece que sólo ha podido ir logrando la selección de su clientela en escala muy reducida. La mayor parte de sus pérdidas corresponden a préstamos realizados durante lo que pudiera considerarse su primer período (1941 a julio de 1946). De 1946 a 1949 se suspendieron los préstamos agrícolas, pecuarios e industriales (los comerciales ya estaban suspendidos desde 1942) y se restringieron los adelantos sobre cosechas, que en este período fueron pagados en su totalidad (véase cuadro 8). En 1950, al contar el banco con nuevo capital, se concedieron otra vez préstamos en los grupos suspendidos, y algunos de ellos a la fecha están en mora.

Hay que hacer notar que en ocasiones los plazos de algunos préstamos no corresponden con el fin a que se destinan, siendo tan cortos que no permiten al deudor cumplir a tiempo con sus pagos, o, por el contrario, tan amplios que al vencimiento el deudor no puede ya hacer el pago respectivo por haber distraído sus fondos en otros propósitos. Todo deriva de no basar los préstamos en planes de explotación bien estudiados y de condicionarlos demasiado a la clase de garantía.

El Banco Agropecuario no ha terminado el nivel de recuperación de sus créditos (en función de los vencimientos), y aunque de hecho ha sufrido pérdidas por concepto de préstamos no pagados que son ya definitivamente incobrables, continúa considerando estos préstamos como normales y los incluye en su activo. Nótese que, en todos los casos, lo recuperado más el saldo pendiente da la suma prestada (véanse cuadros 7 y 12). Ello significa que no se han creado reservas para castigos ni se han cancelado adeudos incobrables.

El cuadro número 8 muestra los préstamos por año de otorgamiento. Pueden considerarse incobrables los "adelantos sobre cosechas" correspondientes a los años de 1942 a 1946. Estos préstamos se conceden para los gastos que demanden los cultivos hasta la cosecha, la cual constituye la garantía y marca el fin del ciclo ve-

Cuadro 7

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL

PRÉSTAMOS OTORGADOS Y RECUPERACIONES, POR CLASE, DESDE EL AÑO DE 1941 AL 30 DE JUNIO DE 1951

(En balboas)

Clase de préstamo	*Suma prestada*	*Suma recuperada*		*Saldo pendiente al 30 de junio de 1951*	
		Valor	%	Valor	%
Totales . . .	*6,168.521*	*4,855.093*	*78,7*	*1,313.428*	*21,3*
Agrícolas	676.350	390.297	51,7	286.054	42,3
Pecuarios	1,239.833	779.924	62,9	459.909	37,1
Adelantos sobre cosechas.	3,120.186	2,960.704	94,9	159.482	5,1
Industriales	1,021.797	630.978	61,8	390.818	38,2
Comerciales	110.355	93.189	84,4	17.165	15,6

Fuente: Margarita Aquino de Ramos, *El Banco Agropecuario e Industrial y el Desarrollo Económico de la República de Panamá.*

getativo y por ende del plazo. Las garantías de estos préstamos ya no existen. Los saldos al 30 de junio de 1951 alcanzan la suma de B./118.977, o sea el 3.8% del total prestado para este objeto de 1941 a la fecha indicada, y el 5,3% de lo concedido en los años considerados, es decir, de 1941 a 1946.

Igualmente pueden estimarse como incobrables los préstamos comerciales concedidos en 1942, fecha en que se suspendieron estos créditos, cuyo saldo actual es de B./2.147, que representa el 1,9% del total de préstamos comerciales hechos hasta el 30 de junio de 1951, y el 3,3% de los concedidos en el año de 1942.

Deben asimismo reputarse como incobrables, casi en su totalidad, los saldos actuales de préstamos agrícolas, pecuarios e industriales, otorgados desde la fundación del banco hasta julio de 1946, pues generalmente la garantía para préstamos a plazo mayor es la hipotecaria, y la Ley 77, en vigor hasta el 23 de septiembre de 1946 (fecha en que se expidió la Ley 46 que amplió el margen de 10 años), establecía que no se concedería ningún préstamo con garantía hipotecaria por un plazo mayor de 3 años. Así pues, incluso los préstamos mencionados de 1946 no alcanzaron a otorgarse con el plazo (10 años) que establece la Ley 46, pues todos estos créditos se suspendieron desde julio de ese año hasta 1949. Durante este último período sólo se concedieron adelantos sobre cosechas, y para atención de la industria de la sal, y en ambos grupos los préstamos fueron recuperados en su totalidad (véase cuadro 8).

La garantía de gran parte de los préstamos pecuarios concedidos durante el período 1941 a 1945, como en el caso de los adelantos sobre cosechas, ya no existe. "Se dieron 254 préstamos con garantía pecuaria en el período de 1941 a 1945 por un valor de B./140.012, con el fin de invertir capitales en la explotación de ganado de carne. El ganado en prenda ha sido destinado al sacrificio o a otro propósito, reduciendo la garantía o haciéndola desaparecer." [1]

No se dispone de los elementos necesarios para calcular pérdidas, así como la cartera en mora cobrable; pero sí para tener una idea aproximada. En un estudio realizado recientemente sobre el Banco Agropecuario,[2] se hizo una clasificación de la cartera vigente, la cartera en mora cobrable y la cartera incobrable al 30 de junio de 1951, basándose en que la ley establece que los préstamos agrícolas, pecuarios, comerciales e industriales deben amortizarse por cuotas mensuales, y los reglamentos del banco consideran moroso todo préstamo que ha permanecido más de tres meses sin recibir abonos. En dicho estudio se clasifica la cartera según el tiempo que, al 30 de junio de 1951, había transcurrido desde que se hizo la última amortización, en: *a)* préstamos cuyos últimos pagos se habían hecho de 1 a 3 meses atrás; *b)* de 4 meses a 1 año, y *c)* de más de un año; grupos que en el estudio se consideran respectivamente como vigentes, en mora cobrable e incobrable.

Por nuestra parte, hemos estimado que los préstamos concedidos como adelantos sobre cosechas de 1942 a 1946 son incobrables, y que están vigentes los concedidos en 1950 y 1951. En efecto, algunos de los concedidos en 1950, según el cultivo, debían vencer en 1951, y los de este último año también tienen como plazo máximo el de 18 meses.

Así se han elaborado los cuadros números 10 y 11. Ambos dan idea de que las recuperaciones del banco han sido bajas, ya que el 79,8% del saldo pendiente actual está vencido, y la mayor parte (60%) de este saldo vencido es incobrable. Sólo el 20,2% del saldo está vigente.

La clase de préstamos en que el banco ha alcanzado un mejor éxito ha sido la de adelantos sobre cosechas, a pesar de que éstos, teniendo en cuenta la garantía ofrecida, pudieran considerarse entre los que ofrecen mayores riesgos. Según el cuadro 11, el saldo vencido, en su totalidad incobrable, constituye el 74,6% del saldo actual pendiente, pero este último sólo representa el 5,1% del total prestado para este objeto por el banco desde su fundación.

También acusan un grado aceptable de recuperación los préstamos comerciales, tal vez por ser de corto plazo y por disponer de mayor control sobre ellos. El saldo

[1] Albertina Reyes de Víctor, *La Ganadería Vacuna en Panamá.*

[2] Margarita Aquino de Ramos, *Ob. Cit.*

Cuadro 8

PANAMA. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL

PRESTAMOS OTORGADOS Y RECUPERACIONES, POR CLASE Y AÑO, DE 1941 AL 30 DE JUNIO DE 1951

(En balboas)

Préstamo y año	Suma prestada	Saldo pendiente al 30 de junio de 1951		Suma recuperada	
		Valor	%	Valor	%
Adelantos sobre cosechas	3,120.185	159.483	5,1	2,960.702	94,9
1941	348.039	195 a	0,1	348.234	100,1
1942	419.331	8.926	2,1	410.405	97,9
1943	480.952	28.272	5,9	452.680	94,1
1944	371.256	28.167	7,6	343.089	92,4
1945	401.643	31.060	7,7	370.583	92,3
1946	250.444	22.748	9,1	227.696	90,9
1947	351.628	—	—	351.628	100,0
1948	334.519	—	—	334.519	100,0
1949	117.686	—	—	117.686	100,0
1950	41.428	37.470	90,4	3.958	9,6
1951	3.259	3.035	93,1	224	6,9
Agrícolas	676.351	286.054	42,3	390.297	57,7
1941	3.585	—	—	3,585	100,0
1942	50.018	5.823	11,6	44.195	84,4
1943	34.955	2.089	6,0	32.866	94,0
1944	97.585	9.946	10,2	87.639	89,8
1945	162.278	59.531	36,7	102.747	63,3
1946	128.770	31.622	24,6	97.148	75,4
1950	150.445	134.124	89,2	16.321	10,8
1951	48.715	42.919	88,1	5.796	11,9
Comerciales	110.355	17.166	15,6	93.189	84,4
1941	16.600	—	—	16.600	100,0
1942	64.244	2.147	3,3	62.097	96,7
1943	12.811	—	—	12.811	100,0
1944	750	—	—	750	100,0
1950	3.000	3.000	100,0	—	—
1951	12.950	12.019	92,8	931	7,2
Industriales	1,021.798	390.819	38,2	630.979	61,8
1941	13.938	65	0,5	13.873	99,5
1942	71.742	630	0,9	71.112	99,1
1943	21.433	1.800	8,4	19.633	91,6
1944	159.426	47.671	29,9	111.755	70,1
1945	248.518	43.008	17,3	205.510	82,7
1946	146.357	77.270	52,8	69.087	47,2
1947	22.041	—	—	22.041	100,0
1948	21.458	—	—	21.458	100,0
1949	14.368	—	—	14.368	100,0
1950	229.628	175.135	76,7	54.493	23,7
1951	72.889	45.240	62,1	27.649	37,9

Fuente: Margarita Aquino de Ramos, *ob. cit.*

a A favor de los deudores del banco.

pendiente representa sólo el 15% del total operado en esta clase de préstamos, de cuyo saldo pendiente es incobrable el 17% (véase cuadro 11).

En cambio, en los préstamos agrícolas, pecuarios e industriales ocurre lo contrario, pues en ellos se concentra la mayor parte de las deudas incobrables y morosas. Los saldos pendientes representan una alta proporción dentro del total operado en cada uno de esos renglones (42%; 37%, y 38% respectivamente), y están constituídos casi en su totalidad por cuentas vencidas, siendo la mayor parte de ellas incobrables, (véanse cuadros 10 y 11).

Esta situación provocada por las causas ya descritas, ha prevalecido sin mayores variaciones hasta la actualidad (cuadro 12), y ha originado que parte del capital del banco se encuentre congelado y no pueda usarse en nuevas colocaciones.

8) *Agencias y subagencias.* El Banco Agropecuario ha establecido seis agencias, e igual número de subagencias,

Cuadro 9

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
SALDOS PENDIENTES AL 30 DE JUNIO DE 1951 DE PRÉSTAMOS DE ADELANTOS SOBRE COSECHAS, POR AÑO DE OTORGAMIENTO Y CLASE DE COSECHA

(En balboas)

Año	Saldo pendiente	Cosecha Arroz	Cosecha Maíz	Cosecha Otros
Total . . .	*159.483*	*144.487*	*12.738*	*2.258*
1941	195 *a*	195 *a*	—	—
1942	8.926	6.983	1.943	—
1943	28.272	24.656	3.616	—
1944	28.167	23.630	4.537	—
1945	31.060	28.555	2.129	376
1946	22.748	21.799	133	816
1950	37.470	36.824	80	566
1951	3.035	2.235	300	500

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá.
a A favor de los deudores del Banco.

Cuadro 10

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA VENCIDA Y VIGENTE, POR CLASES DE PRÉSTAMO, AL 30 DE JUNIO DE 1951

(En balboas)

Clase de préstamos	Saldo total (a)	Vencido (b)	Vigente (c)	% b/a
Totales . . .	*1,313.427*	*1,048.618*	*264.809*	*79,8*
Adelantos sobre cosechas *a* .	159.481	118.977	40.504	74,6
Agrícolas	286.054	230.583	55.471	80,6
Pecuarios	459.909	368.726	91.183	80,2
Industriales	390.818	318.186	72.632	81,4
Comerciales	17.165	12.146	5.019	70,8

Fuente: Margarita Aquino de Ramos, *ob. cit.*
a Estimaciones.

en las provincias de Coclé, Colón, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas.

Normalmente las agencias no hacen operaciones directas de crédito con los agricultores. Sólo reciben las solicitudes, algunas de ellas las estudian (hasta B./1.000,00), y las envían a la casa matriz para su resolución. En algunos casos las agencias entregan los créditos autorizados para personas de su jurisdicción; en otros, cuando está próxima la época del año en que se inician los trabajos agrícolas, y cuando se trata de cultivos en los que el banco opera con mayor frecuencia (especialmente arroz y papas), se las faculta —previa autorización de la junta directiva— para conceder préstamos hasta cierto límite, generalmente B./500 como máximo individual. Toda solicitud mayor del límite fijado se turna a la casa matriz para su trámite. De las agencias dependen las subagencias. La función principal de unas y otras es la comercial. Compran productos agrícolas que el banco revende en los lugares en que escasean, o venden los que faltan en su jurisdicción, incluyendo los artículos importados por la institución.

Cuadro 11

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
CLASIFICACIÓN ESTIMATIVA DEL SALDO VENCIDO AL 30 DE JUNIO DE 1951

(En balboas)

Clase de préstamo	Vencido (a)	Cobrable (b)	Incobrable (c)	c/a %
Totales . . .	*1,048.618*	*417.672*	*630.946*	*60,2*
Adelantos sobre cosechas *a*	118.977	—	118.977	100,0
Agrícolas	230.583	90.388	140.195	60,8
Pecuarios	368.726	154.156	214.570	58,2
Industriales	318.186	163.128	155.058	48,7
Comerciales	12.146	10.000	2.146	17,6

Fuente: Margarita Aquino de Ramos, *ob. cit.*
a Estimaciones.

Cuadro 12

PANAMÁ. BANCO AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
PRÉSTAMOS OTORGADOS Y RECUPERACIONES DESDE EL AÑO DE 1941 HASTA EL 31 DE MARZO DE 1952 *a*

(En balboas)

Clase de préstamo	Préstamos otorgados (a)	Recuperaciones (b)	% b/a	Saldos pendientes al 31 de marzo de 1952 (c)	% c/a
Totales . . .	*6,208.528*	*4,936.733*	*79,51*	*1,271.795*	*20,49*
Agrícolas.	688.911	408.817	59,34	280.094	40,66
Pecuarios.	1,251.170	817.276	65,33	433.894	34,67
Anticipo cosechas	3,126.864	2,968.464	94,90	158.400	5,10
Industriales.	1,030.963	647.076	62,76	383.887	37,24
Comerciales.	110.620	95.100	85,96	15.520	14,09

Fuente: Banco Agropecuario e Industrial.
a Los saldos pendientes incluyen cuentas vigentes, morosas e incobrables. Se ha hecho antes una estimación de esta clasificación para el 30 de junio de 1951.

IV. El Banco Nacional

Como ya se indicó más arriba, el Banco Nacional fué por mucho tiempo fuente de crédito agrícola y suspendió sus actividades en este campo cuando se fundó el Agropecuario. Posteriormente ha iniciado de nuevo operaciones de crédito agrícola, aunque en escala muy reducida, ya que sólo ha prestado para avío de café desde el año de 1949, fecha en que dejó de hacerlo el Agropecuario por falta de capital.

Ha concedido el Banco Nacional préstamos agrícolas por los siguientes montos:

Cosecha	*Balboas*
1949/50	120.400
1950/51	168.100
1951/52	68.200

Es posible que en el futuro dedique más capital y extienda sus préstamos a otras actividades agrícolas.

V. La banca privada

La banca privada no ha podido hacer inversiones cuantiosas en un campo que aún no está suficientemente explorado. En Panamá, como en otros países, ha rehusado tradicionalmente hacer operaciones agrícolas. Considera que en esta actividad, más que en cualquier otra, las inversiones están expuestas a grandes riesgos, y además se requiere en ella una mayor fiscalización, que implica mayores gastos. Sólo en fechas recientes ha empezado la banca privada panameña a hacer incursiones en este campo, intentando mantener el alto nivel de operaciones que alcanzó a consecuencia de la gran expansión experimentada durante la época de guerra.

Una vez pasado el auge de aquellos años, las actividades comerciales descendieron fuertemente. Al reducirse el volumen de operaciones bancarias, disminuyó el grado de ocupación de los capitales y, consecuentemente, las utilidades derivadas de los mismos. Las actividades consideradas como seguras y redituables no podían absorber más capitales, y, como último recurso, se pensó en la agricultura como campo de colocación de préstamos. De todos modos, la presencia de la banca privada en el campo del crédito agrícola es sin duda un hecho muy interesante.

El Chase National Bank es actualmente la única institución privada que ha otorgado préstamos agrícolas. Desde el año de 1951 ha concedido préstamos de avío, especialmente para el cultivo de arroz, con garantía prendaria e hipotecaria, a plazo de un año y a un tipo de interés máximo de 7%. También ha hecho préstamos refaccionarios para compra de maquinaria agrícola, con garantía hipotecaria. Hace, igualmente, préstamos pecuarios, de avío y refaccionarios con garantía hipotecaria y pecuaria. En esta última la proporción que presta sobre el valor de la garantía es de 75%, o sea mayor que la del Banco Agropecuario.

El volumen de sus operaciones ha sido muy pequeño por la existencia de factores que se han considerado como peligrosos para las inversiones y cuya influencia en las recuperaciones podría ser negativa. Pero el hecho interesante es la orientación con que el Chase National Bank concede sus préstamos. Los basa en planes de explotación y cuenta con un cuerpo de agrónomos especializados para asesorar a la clientela en estas inversiones. Además, está haciendo un esfuerzo por aprovechar la experiencia con que cuenta el país en materia de crédito agrícola.

Muchos productos agrícolas están expuestos a cambios bruscos en sus precios por falta de mercado estable, y ello ha ocasionado que su cultivo se reduzca o se suspenda, y sea necesario importarlos y venderlos a precios superiores a los que tendrían si se produjeran en el país. No parece advertirse una política gubernamental que, por medio de precios mínimos, estimule y proteja al agricultor e indirectamente a la banca que le da servicio. El Chase National Bank en el presente año desistió de conceder préstamos para avío de arroz en mayor escala debido a que el gobierno no sostuvo un precio mínimo.

Es probable que la banca privada vaya en el futuro canalizando sus recursos en mayor proporción hacia las actividades agrícolas. Se le están ofreciendo algunas facilidades para ello, y se va legislando sobre el particular a fin de estimularla y aprovechar más ampliamente su contribución al desarrollo económico del país.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN NICARAGUA

Por JUAN YÁÑEZ, de la Comisión Económica para América Latina

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN NICARAGUA

I. El desarrollo del crédito agrícola

1. *Antecedentes históricos.* En Nicaragua, como en otros países, el estado ha tenido que proporcionar los servicios de crédito para el desenvolvimiento de las actividades agrícolas. Por tanto, el desarrollo del crédito agrícola está estrechamente vinculado al desarrollo y evolución de los sistemas y procedimientos que, en materia agrícola, han seguido las instituciones bancarias oficiales.

Antes de 1930 no existía en el país un banco de estado y, a pesar de que funcionaban algunos bancos particulares, la única fuente de crédito agrícola la constituían los prestamistas particulares, quienes prestaban generalmente en condiciones de usura; a corto plazo, con garantía hipotecaria y a interés elevado.

En 1930 se crea, como primer banco de estado, el Banco Hipotecario de Nicaragua, destinado a facilitar préstamos a largo plazo, con garantía hipotecaria de primer grado y reembolsables también a largo plazo por medio de anualidades. Desde su fundación ha sido la fuente principal de crédito agrícola de largo plazo.

El capital del banco se fijó en un millón de córdobas de los cuales sólo recibió 300.000. La falta de capital, la administración deficiente (la junta directiva residía fuera del país), y la ausencia de una política crediticia definida fueron factores que determinaron su reorganización en el año de 1934.

La Ley de reorganización aumentó el capital del banco a 3,000.000 de córdobas y estableció en Nicaragua la sede de la junta directiva.

De 1935 a 1940 se produce un aumento en las disponibilidades del Banco Hipotecario por la emisión de cédulas por un valor de 4,16 millones de córdobas; se advierte también un aumento en las colocaciones, pues el saldo al 31 de diciembre de 1935 era de 2,07; para 1937 de 3,4, y para 1938 de 3,6 millones de córdobas.

En 1940 se efectúa una reorganización del sistema monetario y crediticio del país, en un esfuerzo por dotarlo de una estructura superior, y por capacitarlo para contribuir en forma mejor y más eficaz al desarrollo económico.

Como consecuencia de esta reorganización, el Banco Nacional de Nicaragua Inc., que hasta entonces había sido una institución establecida de acuerdo con las leyes del estado de Connecticut, Estados Unidos, se transformó en un banco regido por leyes nicaragüenses: el Banco Nacional de Nicaragua.

Al Banco Hipotecario, al ser reorganizado por segunda vez, se le corrigen defectos estructurales y se le capacita con mayores posibilidades de financiamiento.

Sin embargo, parece que el Banco Hipotecario no ha contado con recursos suficientes para hacer frente a la demanda de crédito, por cuyo motivo en repetidas ocasiones se ha visto obligado a restringir sus operaciones; en el año de 1947 se recibieron 1.854 solicitudes y se aprobaron 951, por un monto de 21,9 millones de córdobas; en 1948 se concedieron 265 créditos por un total de 2,7 millones de córdobas, y en 1949 solamente se otorgaron 25 préstamos por 326.899 córdobas.

Para arbitrarse recursos el Banco Hipotecario ha recurrido a la emisión de cédulas hipotecarias, las que han tenido que ser adquiridas por el Banco Nacional de Nicaragua o por las instituciones privadas, en vista de la dificultad para colocarlas entre el público inversionista. En 1947 se recurrió a un empréstito extranjero con el Banco de las Américas por 4,5 millones de dólares o sean 22,5 millones de córdobas. Se utilizaron 12,5 millones para la compra de créditos agrícolas de los concedidos por el Departamento Bancario del Banco Nacional de Nicaragua, y el resto de fondos debía aplicarse al fomento de la agricultura por medio de créditos a plazo de 8 años.

Para aumentar el capital del Banco Hipotecario se destinó el 50% del producto del impuesto sobre la venta de divisas extranjeras señalado en el Decreto de 25 de junio de 1947; así como el producto del impuesto sobre la importación de mercancías que fija el Decreto de 25 de noviembre de 1949.

El Banco Nacional de Nicaragua, por su parte, ha constituído la principal fuente de crédito agrícola a corto y mediano plazo.

2. *Fuentes actuales de crédito agrícola.* Las fuentes de crédito agrícola en Nicaragua son actualmente:

a) Las instituciones oficiales, a saber: Banco Nacional de Nicaragua y Banco Hipotecario de Nicaragua;

b) Las instituciones privadas, a saber: el Banco de Londres y Sud América Ltdo., y las casas bancarias autorizadas Caley Dagnall y Co. Ltda. y J. R. E. Tefel & Co.; y

c) Los beneficiadores y exportadores de café y otros prestamistas particulares.

Las instituciones oficiales constituyen la principal fuente de crédito agrícola institucional, tanto por el volumen como por la naturaleza y extensión de sus servicios. Al 31 de diciembre de 1951 correspondía a estos organismos[1] el 97% del monto total de los saldos de préstamos agrícolas y ganaderos de todas las instituciones bancarias.

De igual modo, los créditos agrícolas que anualmente otorgan, representan una elevada proporción del volumen total de préstamos que cada año conceden todas las instituciones bancarias que funcionan en el país. El monto de los préstamos agrícolas concedidos por todos los bancos en el año de 1949 fué de 45 millones de córdobas, para 1950 de 50 y para 1951 de 87, siendo lo operado por los organismos oficiales de 42, 46 y 81 millones de córdobas respectivamente, sumas que representan en todos los años el 93% de las anteriores.

La política crediticia de los organismos oficiales

[1] Véase el Cuadro 1.

Cuadro 1

NICARAGUA. SISTEMA BANCARIO. SALDOS DE LOS PRÉSTAMOS AGRICOLAS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

(En miles de córdobas)

	1950		1951	
	Valor	%	Valor	%
Totales . . .	*79.456*	*100,0*	*104.698*	*100,0*
Banco Nacional de Nicaragua	58.313	73,0	82.093	78,4
Banco Hipotecario de Nicaragua	18.743	24,0	19.231	18,4
Banco de Londres y América del Sur	280	0,4	1.051	1,0
Casa Bancaria Caley, Dagnall & Co. Ltda. . . .	2.004	2,5	2.200	2,1
Casa Bancaria J.R.E. Tefel & Co. Ltda.	116	0,1	123	0,1

Fuente: Superintendencia de Bancos.

apoya, en sus lineamientos principales, a la política agrícola gubernamental.

Los sistemas y procedimientos de operación, tanto del Banco Nacional de Nicaragua como del Banco Hipotecario, han evolucionado, en un esfuerzo para lograr un mayor nivel de recuperación en sus operaciones que, dicho sea de paso, en algunas ocasiones ha sido muy bajo.

En la actualidad ya se concede importancia al hecho de que el crédito, para que sea un verdadero instrumento de promoción y desarrollo económico, debe ir acompañado de otros servicios, como el de asistencia técnica. Para lograr este propósito en algunas ocasiones se han coordinado los planes de operación con los que han desarrollado algunas dependencias gubernamentales en materia de divulgación agrícola.

3. *Legislación bancaria.* La legislación bancaria se compone actualmente por las leyes de reorganización monetaria y crediticia de 1940, que son: la Ley General de Instituciones Bancarias, la Ley Orgánica del Banco Nacional de Nicaragua y la Ley del Banco Hipotecario. En particular para el crédito agrícola rigen la Ley de Habilitaciones y la Ley de Prenda Agraria e Industrial.

Ley General de Instituciones Bancarias. Se encuentra en vigor desde el 1º de enero de 1941 y constituye la base de la legislación bancaria, pues las leyes específicas de los organismos oficiales se ajustan a ella en sus lineamientos principales.

En el título I se definen las diversas clases de instituciones bancarias (bancos comerciales y casas bancarias) que podrán funcionar en el país. Se incluyen disposiciones relativas a la constitución, administración, capital y reservas, así como a los privilegios legales y procedimientos.

En el título II se trata de la composición del encaje mínimo legal, y de las operaciones pasivas y activas.[1]

En el título III se establece que la Auditoría de Bancos, dependencia del Ministerio de Economía, se encargará de vigilar que todas las instituciones y casas bancarias nacionales y extranjeras, así como sus sucursales y agencias, observen en su funcionamiento lo dispuesto por la legislación vigente.

De las leyes especiales del Banco Nacional de Nicaragua y del Banco Hipotecario nos ocuparemos más adelante.

Ley sobre habilitaciones de 1934. Se trata realmente de una Ley sobre garantía prendaria sin desplazamiento, que autoriza y norma la constitución de la prenda agrícola para los préstamos de avío, sólo que se limita al caso de los productos exportables. Esta ley faculta a los propietarios de fincas o empresas productoras de artículos exportables para solicitar, en calidad de préstamo, las sumas indispensables para los gastos que demanden los cultivos hasta su recolección o beneficio ("habilitaciones"). La habilitación se pedirá de preferencia al acreedor hipotecario de primer grado, cuya negativa autorizará al deudor para obtenerla de los acreedores hipotecarios en grado posterior, si los hubiese, o de cualquier otra persona.

La habilitación confiere al habilitador un privilegio especial para pagarse con la cosecha próxima, la cual se considera legalmente retenida a su favor; el deudor conservará en calidad de depositario la posesión de los frutos, los cuales, mientras la habilitación no hubiere sido pagada, no podrán trasladarse a ningún sitio fuera de la finca sin la autorización del habilitador, quien podrá perseguir los frutos cualquiera que sea el poseedor de ellos, hasta recuperar su préstamo, con exclusión de cualquier otro acreedor, aun del hipotecario (que hubiese rehusado prestar la habilitación). Durante la vigencia del contrato, el habilitador podrá supervigilar el destino de los fondos, así como inspeccionar el estado de los cultivos. La habilitación será objeto de un contrato, que se consignará en escritura pública y se inscribirá en el registro de la propiedad.

El habilitador no puede imponer al deudor la obligación de vender a él o a persona determinada la cosecha objeto de habilitación.

[1] Actualmente las instituciones bancarias observan, además, lo dispuesto sobre política de crédito por el Decreto-Ley de Nivelación de Cambios (4 de abril de 1949) y por la Ley Reguladora de Cambios Internacionales (9 de noviembre de 1950), que imponen algunas restricciones a los créditos comerciales.

En caso de incumplimiento, el habilitador ocurrirá ante un juez competente, quien ordenará al deudor que pague la deuda o, en caso contrario, se venderán al martillo los frutos gravados.

Ley de Prenda Agraria o Industrial de 1937. Esta ley es más amplia que la anterior pues se extiende a toda clase de cultivos e industrias, y establece que pueden darse en garantía no sólo los frutos pendientes o futuros (siempre que éstos se produzcan dentro de un plazo no mayor de un año, contado a partir de la fecha del contrato) sino además los animales de cualquier especie y sus productos, las máquinas, instalaciones, herramientas, utensilios y demás cosas muebles destinadas al trabajo en las explotaciones agrícolas, ganaderas o industriales.

El contrato de prenda agraria o industrial se constituirá en escritura pública o en documento privado, y se inscribirá en registros especiales. Cuando la garantía objeto de gravamen recaiga en cosas que forman parte de bienes inmuebles o de derechos reales inmobiliarios inscritos, será necesaria su inscripción en el registro de la propiedad.

No se podrán gravar las cosas o bienes que forman parte de fincas sobre las cuales pese un préstamo de rehabilitación, constituído conforme a la ley de octubre de 1934.

El contrato de prenda agraria o industrial apareja acción ejecutiva para exigir del deudor el pago del importe del préstamo e intereses. Cuando el deudor no diere cumplimiento a los términos del contrato, en los casos previstos por la ley, incurre en el delito de estafa y queda sujeto a los preceptos establecidos en el código penal.

Cuadro 2

NICARAGUA. BANCO NACIONAL DE NICARAGUA. DEPARTAMENTO BANCARIO
SALDOS DE LAS COLOCACIONES [1]

(En miles de córdobas)

Años	Total	Agrícola y ganadero		Industrial y minero		Comercial		Otras colocaciones	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1941	16.516	8.414	51	1.558	10	3.996	24	2.518	15
1942	21.664	9.876	46	1.753	8	7.902	36	2.133	10
1943	26.466	12.846	49	1.866	7	9.405	36	2.349	8
1944	36.408	17.436	48	3.046	8	12.463	34	3.463	9
1945	45.861	20.202	44	4.681	10	14.345	31	6.633	15
1946	46.695	18.392	39	4.573	10	13.157	28	10.573	23
1947	42.413	15.771	37	3.652	9	12.147	29	10.843	26
1948	46.998	17.862	38	3.647	8	16.947	36	8.542	18
1949	59.847	28.398	47	5.199	9	17.088	29	9.162	15
1950	75.743	38.394	51	7.164	10	20.658	27	9.527	13
1951	102.166	52.485	51	10.839	11	29.273	29	9.569	9

1 Se refiere al promedio de saldos de fines de cada mes.

Fuente: Banco Nacional de Nicaragua.

II. El Banco Nacional de Nicaragua

El Banco Nacional de Nicaragua es la fuente de crédito más importante del país. Se rige por la ley del 26 de octubre de 1940 (Ley Orgánica del Banco Nacional de Nicaragua). Lo administra una junta directiva nombrada por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, cuyos miembros son inamovibles durante los períodos legales de sus cargos. La junta directiva se integra actualmente de la siguiente forma:

a) Un representante del comercio y de las industrias.

b) Un representante del gremio de cafetaleros.

c) Un representante de las actividades pecuarias.

d) Cuatro representantes de las demás actividades y profesiones del país.

Los tres primeros miembros son elegidos de sendas listas de siete personas que respectivamente presentan la Cámara Nacional de Comercio e Industrias de Managua y las Asociaciones Agrícola y Ganadera de Nicaragua. Los cuatro últimos son nombrados por el Poder Ejecutivo directa y libremente.

La junta elige de su seno un presidente y un vicepresidente, y nombra al gerente general del banco y a los gerentes de los departamentos.

El capital original del banco fué de 2,500.000 dólares y actualmente es de 3,400.000 dólares y constituye el capital del Departamento Bancario.

El banco está dividido en dos departamentos: el bancario, con carácter de banco comercial, y el de emisión, con carácter de banco central, los cuales funcionan con completa independencia entre sí; cada uno lleva su propia contabilidad y presenta por separado su balance y cuenta de ganancias y pérdidas. Las cuentas de ganancias y pérdidas de los departamentos se refunden después en una sola para formar la general del banco.

Además, existe dentro del banco un departamento llamado Compañía Mercantil de Ultramar, fundado por ley en 1940 con carácter de empresa comercial, sin

personalidad jurídica propia y bajo la misma administración del banco.

1. *Departamento de emisión.* Este departamento tiene las funciones de un banco central. No cuenta con capital propio, sino solamente con un fondo de reserva legal. Está a cargo de un consejo directivo compuesto de tres miembros que son: el presidente de la junta directiva del banco, a su vez presidente nato del propio consejo; un delegado del Poder Ejecutivo, y un delegado de las demás instituciones y casas bancarias del país, con excepción de la Caja Nacional de Crédito Popular.

Entre las principales atribuciones del consejo se cuentan las de fijar las tasas de descuento, redescuento e interés que regirán para las operaciones de crédito del propio departamento; las tasas máximas de descuento e interés que podrán cobrar el departamento bancario y las demás instituciones o casas bancarias en sus operaciones de crédito; así como también las que por concepto de interés deberán pagar sobre los depósitos que reciban.

La mayor parte de las operaciones de descuento del departamento de emisión han sido realizadas en el departamento bancario del mismo banco; este último departamento ha venido aumentando dichas operaciones, hasta absorber, a fines de 1951, el 99% del monto total descontado. En cambio, los descuentos con otras instituciones bancarias han venido disminuyendo, especialmente en los últimos años, debido a que se ha restringido el descuento de documentos provenientes de operaciones comerciales. Los datos se exponen en el cuadro siguiente:

DESCUENTOS DEL DEPARTAMENTO DE EMISIÓN

Saldos en miles de córdobas

Fin de	*Total*	*Departamento bancario*	*Otras instituciones bancarias*	*Gobierno* [a]
1948	38.854	37.363	1.491	—
1949	32.268	30.507	1.353	408
1950	43.228	41.800	1.214	214
1951	72.097	71.270	718	109

[a] El Departamento de Emisión descuenta documentos del Tesoro.
Fuente: Superintendencia de Bancos.

2. *Departamento bancario.* El departamento bancario tiene el carácter y las funciones de un banco comercial; por lo tanto, aparte de las disposiciones especiales de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Nicaragua, observa en su funcionamiento lo dispuesto por la Ley General de Instituciones Bancarias. Sus funciones crediticias las desempeña por medio de las secciones de: crédito comercial, crédito agrícola y ganadero, crédito industrial y minero.

a) *Sección de crédito comercial.* Tiene por objeto fomentar el comercio interior y exterior, en sus ramos mayorista y minorista, y el desarrollo de los medios de transporte.

El crédito comercial se expandió durante los años de guerra; a fines de 1942 el 36,5% del total de colocaciones del departamento bancario correspondía a las comerciales, proporción máxima registrada en los últimos 10 años. Dicha expansión afectó las disponibilidades de oro y divisas del país, y para contrarrestar sus efectos se expidió en el año de 1945 la Ley Reguladora del Comercio, que establecía el depósito previo de córdobas para todas las importaciones.

En virtud de que el crédito comercial continuó aumentando en los años subsiguientes y disminuyendo las reservas de oro y divisas, se expidieron la Ley de Nivelación de Cambios (1949) y la Ley Reguladora de Cambios Internacionales (1950), con el objeto de restringir los créditos sin fines productivos.

Desde el punto de vista del crédito agrícola, la disposición más importante de la Ley de Cambios de 1949 es la que se refiere a los préstamos destinados a financiar exportaciones, los cuales se otorgan por medio de una carta de crédito exterior aceptada por cualquier banco del país, y por el 70% como máximo del valor de la exportación.

b) *Sección de crédito agrícola y ganadero.* Tiene por objeto fomentar y desarrollar, por medio del crédito, la producción nacional agrícola y ganadera, así como las industrias conexas.

Es la sección más importante del departamento bancario por el volumen de sus operaciones, las cuales han representado siempre una alta proporción de las totales de dicho departamento. Sin embargo, hay que hacer notar que esta proporción, refiriéndose a los saldos medios mensuales de cada año, decrece a partir de 1941, en que fué de 51%, hasta 1947, en que fué de 37%, para ascender nuevamente a 51,4% en 1951.

Por su monto, las colocaciones de la sección han venido en aumento constante, con excepción de los años de 1946 a 1948; al fin del año de 1941 el saldo de las colocaciones montó a 8,4 millones de córdobas; en 1945 a 20,2; bajó en 1947 a 15,7, y se elevó en 1951 a 52,4.[1]

La ley establece que la sección de crédito agrícola y ganadero podrá efectuar las siguientes operaciones: préstamos de avío, préstamos refaccionarios mobiliarios, y préstamos inmobiliarios.

Los préstamos de avío contienen una primera clase llamada "habilitación a pequeños agricultores".[2] Estos préstamos se conceden a pequeños agricultores, propietarios o arrendatarios, con garantía de las cosechas (prenda agrícola) y en algunos casos con garantía fiduciaria. Su monto no podrá exceder del 70% del valor de la cosecha estimado por los peritos del departamento, y en ningún caso del costo efectivo de los trabajos.

Una segunda clase de avíos es la "habilitación a otros agricultores". Estos préstamos son similares a los anteriores, pero pueden destinarse también a la explotación de plantas de beneficio y otras industrias conexas. La garantía principal la constituye la prenda agrícola de las cosechas, pudiendo exigirse, como adicional, prenda sobre bienes muebles o valores mobiliarios,

[1] Véase cuadro 2.
[2] Se llaman pequeños agricultores aquellos cuyos predios no excedan de treinta manzanas.

e hipotecas sobre bienes inmuebles del deudor. Las limitaciones en cuanto al monto de los préstamos son las mismas que para el caso anterior, con la salvedad de que el monto máximo absoluto es de cien mil córdobas por persona natural o jurídica.

Una modalidad de los avíos son los "préstamos a empresarios agrícolas y a industrias agrícolas". Consisten en facilitar fondos a los empresarios agrícolas o de industrias conexas, para que ellos a su vez concedan préstamos a los pequeños agricultores, o los destinen a a compra de productos agrícolas. Se otorgan sobre los pagarés extendidos por los agricultores a los deudos de beneficios, ingenios u otras empresas agrícolas, pudiendo exigirse además, como garantía adicional, hipoteca sobre los beneficios, ingenios u otros bienes inmuebles del prestatario directo. Los dichos pagarés se endosan al departamento bancario a medida que se operan las habilitaciones. Estos prestamistas están obligados a observar las reglas que aplica el banco cuando opera directamente con los agricultores.

Cuando el préstamo se destina a la compra de productos agrícolas, la garantía la constituyen los propios productos adquiridos, pudiendo exigirse además las citadas anteriormente. El monto máximo no puede ser superior al 70% del valor comercial del producto que se vaya a adquirir con el préstamo.

Hay también préstamos de avío pecuario. Están destinados al fomento de la producción ganadera, y se dividen en avíos para la producción de leche y sus derivados, avíos para crianza y avíos para engorde. Préstamos de avío para la producción de leche y sus derivados son los que se destinan a la compra de vacas productoras y al mantenimiento de las lecherías, y su monto no podrá exceder de 30.000 córdobas, debiendo amortizarse en cuotas trimestrales. Préstamos de avío para crianza son los destinados a la adquisición de animales menores de dos años; su monto no excede de 30.000 córdobas. Los préstamos de avío para engorde son aquellos que se destinan a la adquisición de animales en completo desarrollo para su ceba. Su monto en ningún caso excede de 60.000 córdobas.

Los préstamos de avío pecuario tienen como garantía principal los animales que se ofrecen en prenda, pudiendo exigirse como garantías adicionales prendas sobre bienes muebles o valores mobiliarios e hipoteca sobre bienes inmuebles del deudor. Su monto no excede, además de los límites máximos absolutos señalados para cada clase, del 70% del valor comercial de los animales dados en garantía. Para su otorgamiento es requisito indispensable comprobar que el solicitante cuenta con pastos suficientes para los animales que posee, así como para los que trata de adquirir.

Los préstamos refaccionarios mobiliarios se destinan a la adquisición de aperos, abonos, herramientas, instrumentos y útiles de labranza, y demás inversiones mobiliarias necesarias en las explotaciones agropecuarias. La garantía principal es la prenda de las cosas a cuya adquisición se destinan, pudiendo exigirse otras garantías prendarias o hipotecarias adicionales. El monto no excede del 50% del valor de la garantía ni del costo efectivo de los objetos a cuya adquisición se destinan.

Los préstamos refaccionarios inmobiliarios se destinan a la adquisición de propiedades y maquinaria agrícolas, a la realización de obras de mejoramiento en las explotaciones, apertura de nuevas tierras al cultivo, establecimiento de cultivos permanentes, y todas aquellas inversiones inmobiliarias necesarias para la mejor explotación de la empresa agrícola. Se otorgan con garantía hipotecaria. El monto de estos préstamos no es superior al 50% del valor de los bienes ofrecidos en garantía, ni al 80% del costo efectivo de las obras o adquisiciones a que se destinen.

Las garantías que se exigen para otorgar los préstamos son reales o fiduciarias; entre las reales se cuentan: la prenda sobre bienes muebles, incluso valores mobiliarios, tales como acciones u obligaciones de sociedades anónimas nacionales, cédulas del Hipotecario de Nicaragua y de la Caja Nacional de Crédito Popular; prenda agraria o industrial, e hipoteca sobre inmuebles.

Para constituir la prenda agraria es necesario presentar el título de dominio de la propiedad o el contrato de arrendamiento, pudiendo exigirse además, según la calidad del cliente, garantías colaterales.

La hipoteca se acepta como garantía principal cuando sea de primer grado, o de segundo siempre que los acreedores en menor grado sean el Banco Nacional de Nicaragua o el Banco Hipotecario de Nicaragua, y el total de los créditos otorgados no exceda del 60 y el 50% respectivamente para uno y otro caso, del valor comercial del inmueble.

Las garantías fiduciarias consisten en la firma de, por lo menos, dos personas solventes.

Los préstamos de avío y refaccionarios confieren al banco un privilegio especial sobre los bienes objeto del contrato, y sobre los inmuebles a cuyo beneficio se destinen los préstamos con preferencia a toda hipoteca constituída con anterioridad sobre dichos inmuebles.

Los préstamos de avío se conceden a un plazo máximo de un año, con excepción de los de avío pecuario para crianza, cuyo plazo máximo es de dos años, pudiendo ambos ser renovados por un período igual.

Para los préstamos de avío agrícola (habilitaciones) se han señalado fechas fijas de vencimiento que varían según la clase de cultivo: para café y ajonjolí el 30 de abril de cada año; para maíz y frijol el 15 de febrero y el 30 de junio, según se trate de primera o postrera cosechas; para algodón, arroz, cacao y maní también el 30 de junio. En algunos casos, cuando se trata de artículos de consumo doméstico, y a fin de ayudar a los agricultores a conseguir mejores precios, se conceden prórrogas hasta de 90 días.

El plazo para los préstamos refaccionarios mobiliarios es de 3 años y para los inmobiliarios de 5 años.

Las tasas de interés a que están sujetos todos los préstamos que otorga la sección de crédito agrícola y ganadero son: 6% anual más 1% de comisión para aquellos préstamos concedidos con garantía prendaria e hipotecaria, y 7% anual (sin comisión) para los concedidos con garantía fiduciaria.

De las colocaciones totales de la sección de crédito agrícola y ganadero, la mayor parte corresponde a los préstamos de avío. La proporción, considerando los saldos medios de cada año (promedio mensual del año), ha aumentado durante el último decenio; sin embargo, el movimiento de aumento se registra de 1941 a 1948, en que dicha proporción subió de 68 a 88% respectivamente, y en los años siguientes decrece hasta llegar al 77,6% en 1951. En cambio, el monto absoluto de

estos préstamos sí ha aumentado continuamente. El saldo de los préstamos de avío a fin de 1941 era de 5,7 millones de córdobas; en 1948 de 15,7 y en 1951 de 40,7.[1]

Los préstamos de avío que anualmente se otorgan han aumentado también en los tres últimos años, de 38,2 millones de córdobas en 1949, a 47,5 en 1950 y 67,2 en 1951, pero su proporción con respecto al total de operaciones agrícolas ha decrecido ligeramente, de 90 a 89 y 88% respectivamente para cada uno de los años indicados.

Dentro de los créditos de avío, la mayor parte se conceden para avío de cultivos ("habilitaciones"); una buena parte se dedica al avío pecuario, y sólo una pequeña proporción para otros préstamos de avío, como el avícola y porcino. El 76 y 23,6% del saldo (medio mensual del año) de préstamos de avío en 1951, correspondían a cultivos y pecuario respectivamente.

Los saldos medios de cada año indican que tanto las operaciones de avío agrícola (cultivos) como pecuario han aumentado constantemente (con excepción de los años de 1946 y 1947), durante los diez últimos años.

Los préstamos de avío agrícola o "habilitaciones" se han concedido tanto para cultivos cuyos productos son objeto de exportación como para los de consumo interno, si bien los cultivos de exportación absorben la mayor parte de los créditos. Del saldo total de préstamos de avío, al 31 de diciembre de 1951, corresponde el 34,5% al café, el 32,4% al algodón y el 7,4% al ajonjolí. Productos como el maíz y el arroz representaban el 4,2 y 3,7% respectivamente del total.

El valor de las "habilitaciones" concedidas hasta el 31 de diciembre de 1951, para el año agrícola 1951–1952, ascendió a 58,6 millones de córdobas, correspondiendo 21,5 millones (26,7%) al cultivo del café, distribuídos en la siguiente forma: 11,8 millones de córdobas concedidos directamente a los agricultores; 8,1 a intermediarios para préstamos a pequeños agricultores, y 1,6 para compras. Para el cultivo del algodón se destinaron 21,9 millones de córdobas (37,3%); para el ajonjolí 4,5 (7,8%); al maíz 3,5 (6,1%); caña de azúcar 3,4 (5,8%); arroz 2,9 (4,9%). Para otros cultivos como frijoles, trigo, etc., las proporciones fueron menores.

El total de manzanas habilitadas para todos los cultivos, con excepción del café, para el cual no se tienen datos de superficie, ha aumentado cada año agrícola (excluyendo 1946–47) de 32.835 a 72.483 manzanas para los años de 1944–45 y 1950–51 respectivamente. El aumento continúa si se considera que el 31 de diciembre de 1951 se habían habilitado 117.225 manzanas para el año agrícola 1951–52.

La superficie habilitada por cultivos muestra un

[1] Véase Cuadro 3.

SECCIÓN AGRICOLA Y GANADERA. PROMEDIO MENSUAL DEL AÑO DE LOS SALDOS DE PRESTAMOS DE AVÍO. 1941 A 1951

(En miles de córdobas)

Años	*Avío agrícola*	*Pecuario*	*Avícola*	*Porcino*
1941	5.019	690	—	—
1942	6.104	895	—	—
1943	8.512	1.337	8	—
1944	10.231	2.363	6	9
1945	11.029	3.502	6	9
1946	9.952	3.433	2	8
1947	9.917	2.772	—	6
1948	12.384	3.335	—	10
1949	17.402	5.792	—	7
1950	22.949	8.130	1	—
1951	31.089	9.624	—	23

Fuente: Banco Nacional de Nicaragua.

Cuadro 3

NICARAGUA. BANCO NACIONAL DE NICARAGUA. COLOCACIONES DE LA SECCIÓN AGRICOLA. SALDOS DE CADA AÑO[1]

(En miles de córdobas)

Años	*Totales*	*Avío*		*Refaccionarios*			
				Mobiliarios		*Inmobiliarios*	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
1941	8.414	5.709	67,9	645	7,6	2.060	24,5
1942	9.876	6.999	70,8	555	5,7	2.322	23,5
1943	12.846	9.857	76,7	473	3,7	2.516	19,6
1944	17.436	12.600	72,3	469	2,7	4.367	25,0
1945	20.202	14.546	72,0	732	3,6	4.924	24,4
1946	18.392	13.395	72,8	1.104	6,1	3.888	21,1
1947	15.771	12.695	80,5	786	5,0	2.290	14,5
1948	17.862	15.729	88,0	968	5,4	1.165	6,6
1949	28.398	23.201	81,7	2.711	9,5	2.486	8,8
1950	38.394	31.080	81,0	4.644	12,1	2.670	6,8
1951	52.485	40.736	77,6	8.811	16,7	2.938	5,7

[1] Se refiere al promedio de cada año de los saldos de cada fin de mes.

Fuente: Banco Nacional de Nicaragua.

Cuadro 4

NICARAGUA. BANCO NACIONAL DE NICARAGUA. SUPERFICIE HABILITADA, POR CULTIVOS, PARA LOS AÑOS AGRÍCOLAS DE 1944/45 A 1951/52

Manzanas

Cultivos	44/45	45/46	46/47	47/48	48/49	49/50	50/51	51/52 a
Total . . .	*32.835*	*39.691*	*31.664*	*55.454*	*63.503*	*56.164*	*72.483*	*117.225*
Ajonjolí	7.006	7.045	13.432	29.898	26.684	8.115	9.481	24.737
Algodón	2.608	4.097	560	220	3.462	19.898	27.925	40.160
Arroz.	8.715	8.881	5.205	5.447	14.427	9.945	8.951	9.420
Frijol.	1.990	3.073	1.099	1.383	1.647	1.491	2.056	3.922
Maíz.	9.501	10.905	5.651	11.410	9.381	9.953	15.301	28.774
Trigo.	621	725	417	575	575	475	869	1.106
Caña.	1.265	4.175	4.666	5.925	5.962	5.631	7.177	8.274
Varios	1.128	790	634	596	1.365	656	723	832

a Se refiere a las manzanas habilitadas hasta el 31 de diciembre de 1951.

Fuente: Banco Nacional de Nicaragua.

marcado aumento para algodón, caña y maíz. El aumento resulta general si se comparan, para cada cultivo, las superficies habilitadas en el año 1950–51, con las habilitadas hasta el 31 de diciembre de 1951, para el año agrícola 1951–52.[1]

Los préstamos refaccionarios mobiliarios han aumentado en los tres últimos años; el saldo (promedio mensual del año) para 1949 fué de 2,7, para 1950 de 4,6 y para 1951 de 8,8 millones de córdobas. La proporción respecto a los saldos de las colocaciones totales de la sección fué de 9,5, 12,1 y 16,7%, respectivamente, para cada uno de los años citados.

En cambio los préstamos refaccionarios inmobiliarios, con referencia a los mismos años y también al promedio mensual anual de los saldos, disminuyen su proporción dentro de las colocaciones totales de la Sección, de 8,8 en 1949 a 6,8% en 1950 y 5,7% en 1951. Por su monto absoluto han aumentado muy poco: de 2,4 a 2,6 y 2,9 millones de córdobas respectivamente para cada uno de los años indicados.[2]

Los préstamos que concede la sección de crédito agrícola son en su mayoría pequeños, pero por su monto la mayor parte corresponde a los préstamos grandes. De las 1.052 operaciones que arrojaba el saldo al 29 de febrero de 1952, el 45,7% correspondía a cantidades hasta de 5.000 córdobas; el 20,4% a créditos comprendidos entre 25,000 y 100,000 córdobas; y el 1,5% a préstamos mayores de 25.000 córdobas. En cambio, por su monto, las operaciones de cada uno de los indicados grupos representaban el 3,1, 35,1 y 28% respectivamente del total operado.[3]

Todo solicitante de un préstamo debe expresar su situación económica, el destino del crédito, el plan de trabajo e inversión y las características de los bienes que ofrece en garantía. Cuando se ofrece fianza, es necesario informar también sobre la situación económica del fiador. Aceptada la solicitud en principio, el banco, por

Cuadro 5

NICARAGUA. BANCO NACIONAL DE NICARAGUA
DEPARTAMENTO BANCARIO
CLASIFICACIÓN POR SU MONTO DE LOS PRÉSTAMOS DE LA SECCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA

SALDOS AL 23 DE FEBRERO DE 1952

Córdobas	Número de operaciones	%	Monto En miles de córdobas	%
Total	*1.059*	*100,0*	*35.314*	*100,0*
1 a 5.000	484	45,7	1.078	3,1
5.001 a 10.000	134	12,4	1.060	3,0
10.001 a 25.000	150	15,0	2.711	7,7
25.001 a 100.000	219	20,4	12.404	35,1
100.001 a 250.000	54	5,0	8.153	23,1
de 250.000 en adelante	18	1,5	9.908	28,0

Fuente: Banco Nacional de Nicaragua.

medio de sus peritos, efectúa una estimación del valor de los trabajos, obras o adquisiciones a que se destinará el préstamo, así como un avalúo de las garantías, y en general se investiga todo aquello que se considere pertinente y que tenga por objeto, además de comprobar lo informado por el solicitante, asegurar el éxito y recuperación de la inversión.

Si el resultado de la inspección es favorable, se aprueba en definitiva el crédito, procediéndose a firmar los documentos correspondientes.

El jefe de la sección de crédito agrícola está facultado para aprobar solicitudes por cantidades que no rebasen de 3.000 córdobas; el vicegerente y el gerente del departamento bancario aprueban, respectivamente, las que no exceden de 10.000 y 20.000 córdobas; el gerente general del banco, las que no sean superiores a 30.000 córdobas; cantidades mayores las aprueba úni-

1 Véase Cuadro 4.
2 Véase Cuadro 3.
3 Véase Cuadro 5.

camente la junta directiva del banco. Las solicitudes se presentan tanto en la matriz como en las sucursales y agencias; en estas últimas se tramitan y aprueban las que no rebasen los límites que a cada una se le han fijado para sus operaciones.

Los préstamos se entregan en ministraciones parciales, de acuerdo con los planes de inversión respectivos. Para los créditos de avío agrícola, el banco ha fijado cuotas máximas de préstamo por manzana para cada cultivo, de acuerdo con los costos de los diferentes trabajos o labores agrícolas. Para algunos cultivos estas cuotas incluyen sumas destinadas al combate y control de plagas, así como para otros gastos imprevistos.

La ley autoriza al banco para hacer inspecciones periódicas, por lo menos cada dos meses, a fin de comprobar si las inversiones se ajustan a lo estipulado en los contratos, así como las condiciones que guardan las garantías.

Cuando la garantía consiste en cosechas, los deudores deben depositarlas en las bodegas que el banco tiene establecidas en algunas agencias, o el propio agricultor las conserva como depositario. El banco tiene un seguro global contra varios riesgos para cubrir los productos dados en garantía, una vez almacenados en los depósitos del banco o en la propia finca.

Parece que el Banco Nacional de Nicaragua ha tenido grandes dificultades para obtener el reembolso de sus préstamos. En el año de 1945 el gobierno tuvo que autorizar al departamento bancario de dicho banco para prorrogar las obligaciones provenientes de avíos agrícolas. Se autorizó también la concesión de prórrogas hasta por un año a los plazos de las obligaciones provenientes de préstamos de refacción.

En los años siguientes la cartera siguió congelándose. Según datos del Ministerio de Economía, en el mes de mayo de 1947 los préstamos en mora representaban el 41,5% del total de operaciones en cartera.

En el año de 1948 se hicieron esfuerzos por sanear la cartera y la situación mejoró notablemente.

De 1949 a 1951 la proporción de los préstamos en mora decrece; al 31 de diciembre de 1949 el valor de la cartera agrícola era de 42,1 millones de córdobas y la mora de 2,4 o sea el 5,8%; para 1950 la cartera sumaba 58,3 millones de córdobas y la mora era de 3,07, representando el 5,2%, y para 1951 la cartera ascendió a 82,09 millones de córdobas y la mora a 2,4, constituyendo el 2,9%. Los préstamos de avío representaban una alta proporción de la mora, aun cuando esta proporción tiende a disminuir. En los años de 1949, 1950 y 1951 el monto de los préstamos de avío en mora representaba el 83,5, 79,1 y 76,2% respectivamente del monto total de la mora en operaciones agrícolas.

Para los mismos años y con respecto al monto de la mora total, la proporción proveniente de préstamos refaccionarios tiende a aumentar. Esta proporción, refiriéndose a las operaciones refaccionarias mobiliarias, fué de 5% para 1949; de 5,6% para 1950 y de 8,4% para 1951. Para los préstamos refaccionarios inmobiliarios fué de 11,5% para 1949 y de 15,3% para los años de 1950 y 1951.

c) *Sucursales y agencias.* El Banco Nacional de Nicaragua tiene 5 sucursales y 14 agencias establecidas en la República. Las sucursales están facultadas para realizar todas las operaciones que efectúa la casa matriz; sin intervención de ésta pueden conceder toda clase de préstamos, hasta el límite máximo de 30.000 córdobas.

Las agencias están también facultadas para realizar sin intervención de la oficina central toda clase de operaciones, con excepción de los préstamos comerciales; el límite máximo que se les ha fijado es de 15.000 córdobas.

III. El Banco Hipotecario de Nicaragua

El Banco Hipotecario de Nicaragua constituye la principal fuente de crédito agrícola a largo plazo. Se rige por la ley de su reorganización, de 1940, que ya se ha citado.

1. *Administración y capital.* Está administrado por una junta directiva compuesta de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo en consejo de ministros de la siguiente manera: dos de los miembros se eligen de listas de siete personas, que respectivamente presentan el Banco Nacional de Nicaragua y la Asociación Agrícola de Nicaragua; los tres restantes son designados directa y libremente entre personas vinculadas con las actividades económicas y profesionales del país. Todos los miembros de la junta son inamovibles durante los períodos legales de sus cargos. La junta elige de su seno a su presidente y vicepresidente; también nombra al gerente general, al subgerente, al auditor y demás funcionarios del banco.

El capital original del banco fué de 3,000,000 de colones; al 29 de febrero de 1952 era de 12,294.757 colones. El aumento proviene del producto de los impuestos fijados por los decretos de 1947 y 1949 ya mencionados.

La ley establece que el banco formará un fondo de reserva legal, un fondo de reserva para saneamiento de créditos y un fondo de garantía para el pago de sus obligaciones.

2. *Operaciones.* Los préstamos hipotecarios que otorga el banco se destinan a la realización de obras agrícolas reproductivas, a la adquisición de predios y a la construcción o adquisición de edificios. La ley señala que los préstamos se destinarán de preferencia al fomento de las actividades agropecuarias, no pudiendo exceder el valor de los que se destinen a otros fines del 30% del monto de los préstamos concedidos.

Entre las operaciones pasivas que el banco está autorizado para realizar se cuenta la de emitir cédulas hipotecarias. Éstas son títulos al portador transferibles y negociables con el simple traspaso; están garantizados con el capital y reservas del banco y con las hipotecas constituídas a su favor. El valor de las cédulas en circulación al 31 de diciembre de 1951 era de 11,028.610 colones, suma casi comparable al capital del propio banco a la misma fecha, que era de 11,389.000 colones.

Los préstamos los concede el banco con hipoteca de primer grado, y su monto no excede a la mitad del valor de las propiedades ofrecidas en garantía.

El monto máximo de los préstamos que el banco otorga a una sola persona, natural o jurídica, es de 250.000 colones para los destinados al fomento de las actividades agropecuarias, y de 200.000 colones para otros fines, con excepción de los destinados a la adquisición de predios o construcción de edificios e instala-

ciones fijas, cuyo límite máximo será de 100.000 colones.

La tasa de interés que actualmente cobra el banco es de 6% anual, más 1% de comisión.

3. *Trámite de los préstamos.* Toda solicitud se dirige al banco indicando el monto del préstamo, el destino del mismo y la garantía que se ofrece. Por su parte, el banco, por medio de sus peritos, hace un avalúo de las garantías, en función del valor de venta y del rendimiento económico del inmueble.

La solicitud debidamente estudiada, y establecida la capacidad de pago del deudor, se turna a la junta directiva para su aprobación. Una vez aprobada, el banco procede a otorgar la escritura respectiva ante un notario, y luego de inscrita en el Registro Público de la Propiedad, se entrega la suma en la forma estipulada. Los préstamos se amortizan en cuotas iguales y periódicas que incluyen capital, intereses y la comisión respectiva, o bien por cuotas fijas, de principal, a las cuales se adicionan los intereses sobre saldos insolutos y la comisión.

El banco está facultado para efectuar inspecciones a fin de que en todo momento las inversiones y las garantías se ajusten a lo estipulado en los contratos respectivos.

Para realizar sus operaciones, el banco ha contado con los fondos provenientes de su capital, de las emisiones de cédulas hipotecarias y del empréstito del Banco de las Américas.

Las colocaciones al 31 de diciembre de 1951 alcanzaban a 25,1 millones de córdobas, de los cuales 12,3, o sea el 49%, correspondía a préstamos realizados con fondos del empréstito; 12,2 millones, o sea el 48,6%, a los otorgados con fondos propios, y 0,5 millones, representando el 2,3% del total, a préstamos hechos con fondos procedentes de la colocación de cédulas.

El banco ha dedicado especial atención a los préstamos agrícolas. Para los cuatro últimos años, de los saldos al 31 de diciembre, el 63% en número de operaciones y el 78% en monto corresponden a préstamos agrícolas (incluyendo los pecuarios). Igualmente, absorben una gran proporción del monto total operado anualmente: durante el año de 1949 se otorgaron préstamos por 334.899 colones, de los cuales 125.500 colones (37,5%) correspondían a los destinados a fines agrícolas y 65,000 (19,4%) a los pecuarios; en 1950 el total operado fué de 3,472.632 colones, otorgándose a fines agrícolas el 69,5% y a los pecuarios el 21,7%; en 1951 se efectuaron operaciones por 4,808.143 colones, concediéndose a fines agrícolas el 35,1% y a los pecuarios el 27,7%.

Cuadro 6

NICARAGUA. BANCO HIPOTECARIO DE NICARAGUA
PRÉSTAMOS VIGENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

(En miles de córdobas)

	1948		1949		1950		1951	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Totales . . .	*2.529*	*27.760*	*2.379*	*25.388*	*2.331*	*23.818*	*2.623*	*25.171*
Agrícolas	921	13.221	875	12.291	843	11.537	917	11.721
Pecuarios	664	8.113	639	7.427	660	7.206	705	7.510
Urbanos	885	4.738	808	4.189	746	3.533	824	3.669
Industriales	59	1.696	57	1.481	82	1.542	177	2.271

Fuente: Banco Hipotecario de Nicaragua.

La mayor parte de los préstamos agrícolas y pecuarios concedidos en el año de 1950 fueron por cantidades comprendidas entre 5.000 y 25.000 colones. Dentro de este grupo los agrícolas representaron el 70% en número y el 86% en monto, y los pecuarios el 84 y 81%, respectivamente.

4. *Recuperaciones.* Aun cuando no se cuenta con los elementos necesarios para conocer con detalle el nivel de las recuperaciones de préstamos, se puede señalar que éste ha decrecido en los últimos años, y la proporción de las operaciones en mora ha aumentado. Al 31 de diciembre de 1947 el monto del saldo de préstamos vigentes era de 28,1 millones de córdobas, y el de los préstamos en mora era de 1,3, o sea el 5,9% del total; en 1948 la proporción de los préstamos en mora aumenta a 11,5%; y en 1950 al 15%. Las cifras se anotan en seguida:

Años	*Préstamos vigentes* Colones	*Préstamos en mora* Colones	%
1947	28,170.256	1,318.734	5,9
1948	27,767.844	3,194.012	11,5
1950	23,818.534	3,595.306	15,0

IV. Las instituciones privadas

Las instituciones bancarias privadas son el Banco de Londres y América del Sur, la Casa Bancaria de Caley Dagnall y Co. Ltda., y la Casa Bancaria J.R.E. Tefel y Co.

El Banco de Londres, establecido en el año de 1888 con el nombre de Banco de Nicaragua, es una sucursal del Banco de Londres y América del Sur, cuya oficina principal se encuentra en Londres. Es esencialmente un banco comercial.

El capital de la Casa Bancaria autorizada Caley Dagnall & Co. Ltda. es de 500.000 córdobas, y el de la Casa Bancaria J.R.E. Tefel & Co. Ltda. es de 250.000 córdobas.

La influencia de estas tres instituciones en materia de crédito agrícola es pequeña, pues únicamente conceden préstamos a corto plazo para avío y financiamiento de las exportaciones de café. Sin embargo, en los últimos años se nota una tendencia a aumentar sus operaciones en estos renglones.

El Banco de Londres concedió en el año de 1949 préstamos de avío para café por 325.000 colones; en 1950 por 305.000, y en 1951 por 1,908.689 colones. La Casa Bancaria Tefel & Co. concedió para el mismo fin, en el año de 1949, 319.948 colones; en 1950, 387.560, y 1,100.384 colones en 1951. Por su parte, la Casa Bancaria Caley Dagnall ha aumentado sus habilitaciones de café de 2,4 millones de córdobas en 1949 a 2,5 en 1950, y 2,9 millones en 1951.

LAS BRIGADAS DE CRÉDITO EN HONDURAS

Por el Lic. GUILLERMO LÓPEZ RODEZNO, *Presidente del Banco Nacional de Fomento de Honduras*

Sumario

LAS BRIGADAS DE CRÉDITO EN HONDURAS

I. Su origen

El Banco Nacional de Fomento de Honduras desde los primeros momentos, cuando estaba planeando su organización, tuvo como preocupación encontrar un sistema operativo que le permitiera favorecer al mayor número de productores, especialmente a aquellos de modesta posición económica que carecían de servicios de crédito adecuados.

Honduras, al momento de estructurar su sistema bancario nacional, contaba con dos bancos privados de emisión, una empresa de ahorros y una compañía de capitalización, así:

Banco Atlántida, con la oficina matriz en la ciudad de La Ceiba y sucursales en Tegucigalpa, San Pedro Sula, Tela y Puerto Cortés.

Banco de Honduras, con la oficina matriz en Tegucigalpa y sucursal en San Pedro Sula y agencia en Santa Rosa de Copán.

Las dos compañías de ahorro sólo operaban en la capital.

Catorce cabeceras departamentales carecían de servicios bancarios.

Los agricultores, consecuentemente, no gozaban de la ayuda de instituciones que se ocuparan de atender sus necesidades financieras, quedando obligados a comprometer anticipadamente sus cosechas. El crédito a largo plazo no existía, ya que los préstamos hipotecarios eran de corto vencimiento, con la posibilidad de prórroga a voluntad de los acreedores.

En tales circunstancias se creó el Banco Nacional de Fomento, el cual fué autorizado a conceder préstamos a corto, mediano y largo plazo para la agricultura, ganadería e industria. El campo de operaciones era todo el territorio nacional, y para poder cubrirlo tenía que haber abierto oficinas en las poblaciones donde se presentaba la necesidad apremiante de crédito.

Mas no era posible abrir desde el principio una vasta red de agencias y sucursales, por lo dispendioso y por no contar con personal debidamente entrenado. Por otra parte, hubiera sido imprudente expandirse desde su inicio sin conocer en detalle los problemas peculiares de cada zona.

Pero estos impedimentos en manera alguna podían justificar que la producción nacional esperara pacientemente hasta que el banco hubiera estado preparado para atenderla como era debido. Era imperativo actuar.

Resultaba inoperativo tramitar solicitudes desde la oficina matriz. Los agricultores interesados no podían recorrer grandes distancias para llegar a las oficinas del banco situadas en la capital de la República, por la carencia de recursos económicos y las dificultades ofrecidas por la falta de vías de comunicación. Tampoco podía pensarse en una tramitación por correspondencia, especialmente tratándose de agricultores humildes e iletrados. Fué necesario, entonces, planear un sistema en virtud del cual se estableciera un movimiento en dirección opuesta, es decir, que el banco saliera de su edificio central a buscar a la gente necesitada de su ayuda.

Este plan estaba inspirado en la práctica de los comerciantes vendedores de mercancías en general, quienes envían "agentes viajeros" a diversas poblaciones, y aun al campo, a fin de obtener clientela; sistema éste que les ha dado buenos resultados.

El banco pensó en ensayar el envío de "unidades móviles de crédito", a las cuales dió el nombre de "brigadas de crédito". Esta combinación no tiene origen en ninguna idea militar. Honduras, en casos de calamidad pública, como inundaciones, y aun en los casos corrientes como el de la vacuna contra la viruela o el combate de epizootias, ha movilizado cuerpos de médicos y enfermeros, bajo el nombre de "brigadas sanitarias": de suerte que el nombre respondía a una función, cuyos beneficios había sentido el pueblo hondureño.

II. En qué consisten

La brigada de crédito es una oficina móvil que el banco envía a los lugares distantes de la capital de la República donde no funcionan sucursales, agencias ni comités locales de crédito y es necesario llevar los servicios de préstamos a agricultores y ganaderos.

El personal que compone una brigada es variable, dependiendo de la localidad donde vaya a actuar. Pero cualquiera que sea el número de sus integrantes, no deberá faltar un asesor jurídico, un perito tasador de garantías y un receptor de solicitudes.

Algunas brigadas en el año de 1951 estuvieron compuestas hasta por 15 miembros. Las primeras que salieron tuvieron por jefe al propio presidente del banco, al gerente del departamento de créditos o al jefe de sección de análisis de créditos, con lo cual se quería demostrar, con hechos, a los agricultores de zonas apartadas, la gran importancia que la institución les empezaba a conceder.

III. Cómo funcionan

Escogida una zona, después de haber recabado toda la información disponible, se selecciona el personal que debe integrar una brigada. El mal estado de las vías de comunicación, especialmente en las épocas de lluvia, obligan a que el transporte se realice por avión, en la mayoría de los casos. La brigada lleva el material de oficina necesario y los equipos para tasación.

Con anterioridad a la llegada de una brigada a la localidad, se comunica a las autoridades del lugar, a fin de que éstas, a su vez, convoquen a las personas interesadas en obtener los servicios del banco.

El primer paso de la brigada, una vez instalada, es reunir a los agricultores y ganaderos, generalmente en el cabildo municipal, a fin de darles a conocer los propósitos del problema que el banco proyecta desarrollar,

en lo que respecta al crédito agrícola. A continuación los receptores se dedican a tomar individualmente las solicitudes, exigiendo la presentación de los documentos que acrediten el derecho que ostentan en la posesión de la tierra. En muchos casos el solicitante no lleva su documentación, quedando obligado en tal caso a volver a ponerse en contacto con el receptor, o a remitir tales documentos por correo a la oficina central.

En la medida que el tiempo lo permite, el asesor jurídico examina los documentos y rinde un informe provisional.

Cuando formando parte de la brigada han ido altos funcionarios del banco, éstos regresan pronto a la capital, quedando en el lugar el personal de campo, formado por receptores, tasadores y el asesor jurídico.

En los días sucesivos los tasadores proceden a inspeccionar las garantías ofrecidas, sobre las cuales rendirán informes periciales por escrito en los formularios correspondientes. Los receptores continúan en la labor de tomar solicitudes. Las que quedan depuradas son remitidas a la oficina central para su análisis y resolución por la comisión de crédito que corresponda.[1]

La duración del trabajo de una brigada ha variado desde una semana a un mes. Cuando el movimiento de solicitudes lo amerita, la junta directiva decide la apertura de una agencia con carácter permanente y con personal fijo, o bien el nombramiento de un inspector residente, encargado de recibir solicitudes, entregar dinero y recibir pagos.

Para el caso que la solicitud se haya resuelto favorablemente, el banco envía el complemento de la brigada, compuesto de una persona investida de representación legal, encargada de escriturar los contratos, y, además, de uno o más auxiliares que llevan el dinero en efectivo. Nótese cómo el uso del cheque queda descartado, por la ausencia de servicios bancarios ordinarios.

[1] Los créditos no mayores de 5.000 lempiras son resueltos por la comisión ejecutiva; hasta 20.000 lempiras, por la comisión de créditos y operaciones; y excediendo de esta cantidad, por la junta directiva.

En los casos que los contratos exijan escritura pública, los clientes tienen siempre el derecho de escoger el notario.

IV. Labores que realizan

Las brigadas de crédito están encargadas de realizar lo siguiente:

a) Recibir solicitudes de préstamos y tasar las respectivas garantías;

b) Formalizar los contratos de préstamo;

c) Efectuar un reconocimiento económico de la zona; y

d) Realizar investigación sobre las personas a quienes pueden interesar los servicios del banco y sobre las condiciones locales del crédito agrícola.

Después de año y medio de experiencia, puede afirmarse que las brigadas han resuelto el problema de llevar el crédito a productores económicamente débiles, con las siguientes ventajas:

1. Colocar al banco a la menor distancia posible del agricultor.
2. Recibir mayor número de solicitudes.
3. Abreviar el tiempo empleado en la tramitación.
4. Entregar los fondos en el lugar donde el interesado los necesita.
5. Ahorrar viajes de estos agricultores, imposibilitados de obtener fondos en otra forma.
6. Abaratar el crédito.
7. Obligar al banco a ser más activo en el estudio de las diferentes zonas.
8. Apresurar la apertura de agencias en zonas previamente estudiadas, o el nombramiento de inspectores residentes.

De no ser por el funcionamiento de las brigadas y su consecuencia, la apertura de agencias, el banco habría retardado su acción en favor de los agricultores pequeños, residentes en zonas distantes de la capital, circunscribiéndose a los departamentos centrales y a créditos grandes.

EL SISTEMA DE LAS ASOCIACIONES DE CRÉDITO RURAL EN CUBA

Por el Ing. José Aróstegui, *del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba*

Sumario

Anexos

EL SISTEMA DE LAS ASOCIACIONES DE CREDITO RURAL EN CUBA

I. El problema del crédito para agricultores.

1. *Préstamos de corto plazo.* En Cuba, igual que muchos países latinoamericanos, los agricultores y ganaderos han carecido de un sistema de crédito adecuado. Para preparar sus cultivos, para adquirir semillas, fertilizantes o animales, para sufragar gastos de vida, han tenido que recurrir a intermediarios o prestamistas privados que les imponen condiciones muy desfavorables, absorbiéndoles sus legítimas ganancias. Se han visto obligados a vender anticipadamente sus cosechas a precios ruinosos. Otras veces, aun sin necesitar de préstamos, al levantar sus cosechas, tienen que venderlas en mercados desfavorables por carecer de medios para conservarlas convenientemente.

Ha sido muy generalizado el sistema de obtener préstamos en "bodegas" (tiendas de las pequeñas poblaciones) o en "cantinas" (tiendas instaladas en el campo). Durante el período de cultivo retiran de esos establecimientos alimentos, ropa, calzado, herramientas, etc. Meses después liquidan su adeudo entregando productos a precios que el bodeguero o tendero dictan a mejor conveniencia de éstos. El agricultor recibe de estos prestamistas pequeñas sumas para cubrir gastos personales urgentes o para pagar salarios de recogedores o portadores de los productos.

Aparentemente el prestamista no carga intereses por los préstamos en mercaderías o en dinero. Pero en verdad los réditos van ocultos en los bajos precios pagados o en el peso o medida incompletos que frecuentemente se aplican.

El bodeguero o cantinero a su vez obtiene crédito en mercaderías, con comerciantes medianos, a corto plazo; préstamos que, en su turno, liquida con productos recibidos de sus clientes. Estos comerciantes medianos igualmente reciben crédito en mercaderías de otros comerciantes y también pagan con productos.

Puede decirse que en esta cadena del crédito, la agricultura está al margen de una economía monetaria y que se desarrolla dentro de la forma del trueque.

El caso de los préstamos para la caficultura puede verse fácilmente en el gráfico titulado "La pirámide del café'. (Cuadro Nº 1.)

Este sistema de crédito que no selecciona deudores y que no controla inversiones, implica riesgos de los que el prestamista anticipadamente se cubre, pagando barato los productos recibidos y vendiendo caro las mercancías entregadas. El tratamiento es aplicado a agricultores buenos y malos, resultando que los solventes pagan las faltas de los insolventes. Y la usura crece dentro de este círculo vicioso: no hay crédito porque no hay solvencia y no hay solvencia porque no hay crédito.

El agricultor ha vivido la moderna forma de esclavitud económica. Todos los años viene acumulando deudas que lo llevan a la pérdida de la finca o de los elementos de trabajo. Muchos empresarios adquieren reputación de insolvencia y la causa de ello no es la poca suerte, ni la negligencia, ni la mala fe, sino la falta de un sistema de crédito adecuado.

2. *Préstamos de largo plazo.* La pequeña propiedad dedicada al cultivo del café, cacao y frutos menores (plátanos, vegetales, cítricos, maíz, frijoles, etc.) no prospera en la forma debida. Tampoco se logra que aumente convenientemente el número de pequeños propietarios.

La pequeña y mediana propiedad sólo puede adquirirse con los ahorros acumulados, sin ayuda de crédito en condiciones favorables. Muchos que logran ahorrar adquieren tierras, pagando una parte al contado y obligándose a cubrir el saldo en plazo no mayor de 2 años. Estos saldos no se garantizan con hipoteca, sino que es preciso traspasar la propiedad al prestamista dentro de una venta simulada. En caso de incumplimiento el acreedor no necesita ejecutar. El agricultor ni siquiera queda protegido por un contrato de retroventa,[1] sino que tiene que confiar en la buena fe del prestamista, quien verbalmente promete retraspasar la propiedad a la cancelación de la deuda.

TIPOS DE EMPRESARIOS AGRICOLAS EN CUBA, 1945

Clase de empresarios	*Fincas* Núm.	*Fincas* %	*Area total* Hectáreas	*Area total* %
Dueños	48.796	30,5	2,958.694.5	32,4
Administradores	7.342	5,8	2,320.444,7	25,6
Arrendatarios	46.048	28,8	2,713.929,7	30,0
Subarrendatarios	6.987	4,4	215.215,5	2,4
Aparceros	33.064	20,7	552.078,9	6,1
Precaristas	13.718	8,6	244.588,8	2,7
Otros	2.007	1,2	72.134,2	0,8
Total	*159.958*	*100,0*	*9,077.086,3*	*100,0*

Fuente: Censo Agrícola de Cuba, 1946.

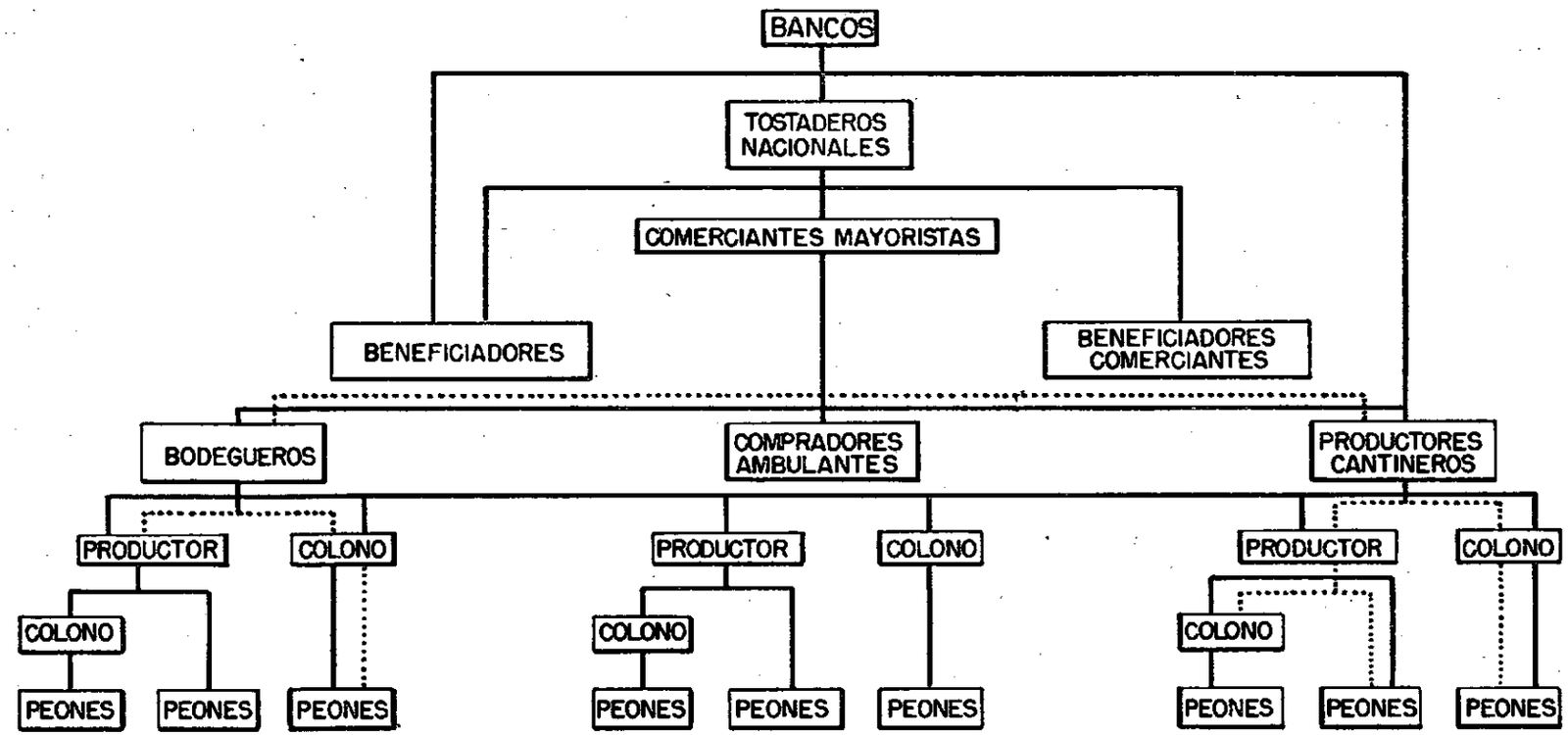
Los cosecheros de caña de azúcar están en mejor posición que otros agricultores, porque hay una legislación que los protege; por otra parte, en los años en que el azúcar tiene buenos precios, consiguen préstamos de corto y mediano plazo en los centrales azucareros (ingenios) o bancos privados.

II. El sistema de asociaciones de crédito rural.

1. *Necesidad de descentralizar.* Como los préstamos directos no pueden llegar al mayor número de agricultores que los necesitan, fué necesario buscar un medio

[1] El contrato de retroventa está prohibido.

PIRAMIDE DEL CAFE



Este gráfico muestra las fuentes de crédito de que disponen los diversos elementos de la producción del café, desde el tostador hasta el peón. Las líneas contínuas indican préstamos en dinero efectivo. Las líneas punteadas indican préstamos en mercancías (víveres, ropa, etc.)

que hiciera posible expandir sus actividades en forma descentralizada.

Por otra parte, el crédito no basta para redimir a los agricultores, sino que es necesario suministrarles una serie de servicios extras bancarios, tales como la transformación, conservación, transporte, venta y consumo de productos.

En consecuencia, para facilitar el más amplio desarrollo de las operaciones de crédito para agricultores y ganaderos, la división agrícola del banco puede actuar por medio de un sistema de asociaciones de crédito rural.

2. *Registro de crédito rural.* El banco tendrá una sección especial para la inscripción de asociaciones de crédito rural, en la que se anotarán:

a) Las actas de constitución o disolución y los estatutos de las asociaciones de crédito rural, así como sus modificaciones.

b) Las designaciones de delegados a las asambleas generales de accionistas, directores, gerentes y liquidadores de las asociaciones, y

c) Cualquier otro documento que requiera inscripción a juicio del banco.

3. *Qué son las asociaciones.* Las asociaciones de crédito rural son cooperativas locales, por acciones, con los siguientes objetivos:

a) Llevar los beneficios del crédito a sus asociados.

b) Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, distribución, venta y consumo de productos y aquellas otras operaciones económicas que redunden en beneficio de la producción agrícola.

Las asociaciones son organismos de actuación del banco, perfectamente vinculados y dependientes del mismo, ya que éste autoriza su constitución, aprueba sus estatutos, lleva su registro, interviene directamente en su administración y en sus operaciones y determina su disolución y liquidación.

4. *Dos tipos de asociaciones.* Las asociaciones pueden ser de dos clases:

a) Cooperativas de responsabilidad limitada, de cuyos compromisos y obligaciones responderá sólo el haber social.

b) Cooperativas de responsabilidad suplementada, en las que los socios puedan constituir una garantía adicional para responder de obligaciones de la sociedad.

5. *Requisitos de las asociaciones.* Las asociaciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Que los socios sean personas naturales, de buena reputación, dedicadas a actividades agrícolas en la localidad donde funcione la cooperativa y que no tengan intereses que pugnen con los fines de ésta. También podrán ser socios las personas jurídicas formadas en su mayoría por personas naturales que reúnan las condiciones expresadas;

b) Que el número de socios no sea inferior a diez y que no se establezca límite máximo al mismo, ni al monto del capital social, quedando facultado el banco para establecer ambos si conviniere;

c) Que las acciones sean nominativas y no puedan transferirse a ningún título sin el consentimiento de la junta directiva, salvo por causa de muerte;

d) Que las acciones tengan igual valor nominal, sin que éste sea inferior a un peso ni superior a cien;

e) Que ningún socio pueda suscribir acciones ni recibir préstamos de la asociación en exceso de los límites que fije el banco, tomando en consideración al señalar el de los préstamos individuales el monto de cada suscripción;

f) Que las acciones se suscriban y vendan por su valor nominal y que en caso de retiro del socio o de liquidación de la asociación, sólo pueda recibir hasta el valor nominal de sus acciones, y los dividendos pendientes de liquidación;

g) Que cada socio no tenga derecho a más de un voto, cualquiera que sea el número de acciones que posea;

h) Que en el caso de votos por poder, las representaciones recaigan en uno de los asociados, y que ninguna persona pueda llevar la representación de más de tres socios.

i) Que una vez constituída la cooperativa no tengan derecho a votar en las juntas generales los socios que hayan sido admitidos dentro de los cuatro meses anteriores a su celebración;

j) Que ningún socio pueda disfrutar de privilegio alguno;

k) Que constituyan reservas y apliquen a ellas la proporción de las utilidades que el banco indique;

l) Que no paguen dividendos sobre las acciones suscritas en exceso del límite que fije el banco;

ll) Que después de separadas las cantidades correspondientes a las reservas y al pago de dividendos correspondientes al período, las utilidades se distribuyan anualmente entre los miembros en proporción al aporte que cada uno de ellos haya hecho a los ingresos brutos de la asociación.

m) Que en caso de liquidación, el activo sobrante, después de cubiertas las obligaciones y reintegrado el valor de las acciones y dividendos, sea destinado a obras de interés público, preferentemente agrícolas, en la localidad, conforme se determina en su acta de constitución;

n) Que toda controversia o desacuerdo que surja entre los socios de una asociación, respecto al cumplimiento, interpretación, ejecución o efectos de esta ley, sean sometidos a decisión del banco, según se disponga en el reglamento correspondiente;

o) Que los estatutos y sus modificaciones sean aprobados por el banco y que éste firme el acta de constitución.

6. *Gobierno de las asociaciones.* Estarán regidas por una asamblea general, una junta directiva y un gerente, que debe ser funcionario del banco.

La asamblea general la constituyen los socios debidamente inscritos con cuatro meses de antelación a la fecha en que ésta se reúna.

La administración de la asociación estará a cargo de una junta directiva integrada por no menos de tres directores propietarios electos por la asamblea general, uno de los cuales será electo entre ternas de socios propuestas por el banco, cuando éste haya suscrito ac-

ciones de una asociación, y un gerente, que será funcionario del banco.

7. *Operaciones.* Las asociaciones se entenderán facultadas para realizar todos los actos necesarios para efectuar las siguientes operaciones:

a) Conceder préstamos a sus socios, según las normas que establezca el banco.

b) Almacenar productos, preferentemente de sus socios.

c) Cooperar con sus socios en la compra y venta de todas clases de productos.

d) Efectuar cobros y pagos por cuenta y en interés de sus socios.

e) Descontar y redescontar obligaciones constituídas a su favor y obtener anticipos en el banco. El monto de estas operaciones no podrá exceder del límite que fije el banco.

f) Servir de agente o corresponsal del banco.

g) No podrá contraer obligaciones con terceros sin el consentimiento del banco.

8. *Capital.* Éste será limitado y representado por acciones nominativas de un valor de $5,00 cada una; no obstante, el banco se reserva el derecho a limitarlo cuando lo estime conveniente.

Estas acciones serán:

CLASE "A". Suscrita por el banco.
CLASE "B". Suscrita por los miembros activos de la asociación (propietarios).
CLASE "C". Poseída por los asociados inactivos.

Todo agricultor que reciba un préstamo, obligatoriamente tendrá que suscribir acciones de la asociación, por una cantidad igual a $5,00 por cada $100,00 o fracción de $100,00 del préstamo.

Las acciones compradas por el banco que se denominarán Clase "A", no tendrán derecho a voto ni a percibir dividendos, y las compradas por los agricultores prestatarios, que serán de Clase "B", serán las únicas con derecho a voto, pero cada miembro podrá tener un voto, sea cual fuere el número de acciones que posea.

Las acciones Clase "B" serán retenidas por la asociación como garantía colateral del préstamo, y no se reintegrarán a los prestatarios cuando liquiden sus préstamos, pero dichos prestatarios conservarán todo su derecho sobre ellas y en los siguientes préstamos que soliciten no tendrán que comprar otras acciones, siempre que las poseídas sean de un valor igual como mínimo al 5% de la nueva solicitud de préstamo hecha, y, de lo contrario, comprará acciones adicionales.

La característica fundamental en la formación del capital es que cada miembro está altamente interesado en cuidar la parte alícuota que del mismo él ha suscrito.

Esto se consigue mediante la obligación que cada miembro tiene de comprar acciones de la asociación y que estas acciones sirven de garantía por los préstamos concedidos.

Otro propósito de la compra de acciones por los agricultores es que la asociación llegue a ser propiedad absoluta de sus miembros, pues al cambiarse fondos de reserva en la asociación, éstas irán reintegrando al banco el capital que ha sido aportado por el mismo en acciones Clase "A", las cuales se irán retirando hasta dejar exclusivamente las de Clase "B", en cuyo momento el capital de la asociación será poseído enteramente por los agricultores prestatarios, y la asociación continuará sus operaciones con el banco como antes lo venía haciendo.

9. *Disolución y liquidación.* Podrán disolverse cuando el banco cancelare la autorización que le haya otorgado para funcionar como miembro del sistema, o cuando lo acuerden las tres cuartas partes de sus accionistas.

III. Comparación entre las asociaciones de crédito rural de Cuba y otros organismos similares del continente.

1. *Cuadro comparativo.* Va a continuación un cuadro en el cual aparecen tabuladas las características de los organismos de actuación del crédito agrícola en Cuba, El Salvador, Estados Unidos de América, México y Guatemala. (Véase el cuadro nº 3.)

2. *Operaciones.* De acuerdo con los conceptos que se comparan, la asociación de crédito rural es una refundición de los órganos de actuación de la administración del crédito agrícola de los Estados Unidos, en lo que respecta al modo de operar.

Igual ocurre con las cajas de crédito rural de El Salvador y con las sociedades locales de crédito agrícola y ejidal de México, excepto que estos organismos están autorizados para recibir depósitos de sus miembros y en el caso de México, además, para emitir cédulas hipotecarias.

3. *Suscripción de acciones en proporción con los préstamos.* Sólo en los organismos de Cuba y de los Estados Unidos es obligación de los miembros suscribir acciones en proporción con la magnitud de los préstamos.

4. *Dirección.* La dirección de los organismos está constituída en todos por una junta o asamblea general y una junta directiva; sólo en las asociaciones de crédito rural de Cuba hay, además, un gerente que es funcionario del banco, el cual actúa como director técnico y administrativo y forma parte del comité de préstamos. Una función similar tiene el secretario-tesorero en las asociaciones de los Estados Unidos, con la diferencia que éstos son nombrados por la junta directiva con la aprobación de la corporación y están facultados para hacer préstamos en cantidades limitadas sin la autorización del comité de préstamo respectivo.

5. *Suscripción de acciones en el organismo central.* Están facultados para suscribir acciones de los organismos centrales, las cajas de créditos rurales de El Salvador, las asociaciones de préstamos agrícolas y cooperativas de los Estados Unidos y las sociedades locales de crédito agrícola de México.

De los organismos citados sólo los de los Estados Unidos están obligados a la suscripción de acciones en una cuantía igual al 5% del préstamo que tomen del organismo central.

Las cajas de crédito rural de El Salvador son los únicos organismos que tienen representación en la junta directiva del organismo central.

COMPARACION DE LOS ORGANOS DE ACTUACION DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN VARIOS PAISES

CONCEPTO / PAISES	CUBA	EL SALVADOR	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA			MEXICO		GUATEMALA
NOMBRE	ASOCIACION DE CREDITO RURAL	CAJA DE CREDITO RURAL	ASOCIACION NACIONAL DE PRESTAMOS AGRICOLAS	ASOCIACION DE CREDITO PARA LA PRODUCCION	COOPERATIVAS AGRICOLAS	SOCIEDADES LOCALES DE CREDITOS AGRICOLAS	SOCIEDADES LOCALES DE CREDITO EJIDAL	COOPERATIVAS
ACCIONES	Nominativas, Son de 3 clases; Clase A, suscrita por BANFAIC, Clase B, suscrita por los miembros activos, Clase C, posaída por los socios inactivos.	Nominativas. Una sola clase de Acciones sin poder pasar de 3000 Colones por cada socio	Nominativas. Sólo pueden ser Accionistas los deudores.	Nominativas. Dos clases: Clase A, suscrita por la corporación o tenidos por Socios inactivos; Clase B, por Socios activos.	Nominativas. Los que soliciten créditos están obligados a suscribir Acciones en el Banco Cooperativo respectivo.	Los Socios no suscriben Acciones, pero cada uno debe contribuir a la formación de un Fondo Social que con el tiempo viene a ser el Capital común e indivisible	Los Socios no suscriben Acciones, cada uno debe contribuir a la formación de un Fondo Social que con el tiempo viene a ser el Capital común e indivisible.	Nominativas. Dos clases de Acciones: una poseída por el Depto. de Fomento Cooperativo y otra por los Socios.
ADQUISICION DE ACCIONES	Es obligación de los Socios suscribir Acciones por una cantidad igual al 5 % de cada préstamo	No hay obligación de suscribir monto mínimo de Acciones.	Obligación de los Socios de suscribir Acciones por una cantidad igual al 5 % de cada préstamo.	Obligación de los Socios de suscribir Acciones por una cantidad igual al 5 % de cada préstamo.	Obligación de los Socios de suscribir Acciones por una cantidad igual al 5 % de cada préstamo.	No suscriben Acciones.	No suscriben Acciones.	No es obligatorio suscribir monto mínimo de Acciones.
DIRECCION	Una Asamblea general, Junta Directiva y un Gerente Funcionario del Banco. Si el Banco es Accionista, eligirá uno de los Directores de una terna de Socios.	Una Asamblea general, Junta Directiva.	Una Asamblea general, Junta Directiva, un Secretario-tesorero no miembro, elegido por la Junta Directiva y aprobada por el Banco Federal Territorial.	Una Asamblea general, Junta Directiva, un Secretario-tesorero elegido por la Junta Directiva con la aprobación de la Corporación.	Una Asamblea general, Junta Directiva.	Una Asamblea general, Junta Directiva.	Una Asamblea general, Junta Directiva	Una Junta general, Junta Directiva y Comité de vigilancia.
VOTO	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Uno por cabeza	Voto por cabeza
OPERACIONES ACTIVAS — De crédito	Corto, Mediano y Largo plazo	Corto, Mediano y Largo plazo	Largo plazo	Corto y Mediano plazo	Corto, Mediano y Largo plazo	Corto, Mediano y Largo plazo	Corto, Mediano y Largo plazo	Corto y Mediano plazo
OPERACIONES ACTIVAS — Otras operaciones	Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.	Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.			Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.	Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.	Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.	Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, venta y realizar eventualmente obras de interés general.
OPERACIONES PASIVAS	Descuento con el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba	Descuento con Federación de Cajas de Crédito. Recibir Depósitos.	Endoso los préstamos hechos por Banco Federal de Crédito Territorial respectivo.	Descuento con Banco Federal Intermediario de Crédito respectivo	Obtiene préstamos de Bancos Federales para Cooperativas y del Banco Central para Cooperativas.	Recibir Depósitos. Emitir Cédulas Hipotecarias.	Recibir Depósitos. Emitir Cédulas Hipotecarias con garantías de Bienes no Ejidales	Descuento con Depto de Fomento Cooperativo. No recibir depósitos.
SUSCRIPCION DE ACCIONES CON EL ORGANISMO CENTRAL	No esta facultado.	Esta facultado para suscribir Acciones y poder ser Accionista y Miembro del mismo.	Debe suscribir Acciones en el Banco respectivo en una cuantía igual al 5 % del préstamo.	No está facultado.	Debe suscribir al 5 % del monto del préstamo con el Banco respectivo.	Las Sociedades locales y particulares suscribirán Acciones clase C del Banco.		No están facultados.
ORGANISMO CENTRAL	Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, con sede en la Habana.	Federación de Cajas de Crédito Rural, con sede en Sn. Salvador.	12 Bancos Federales territoriales subordinados al Comisionado Federal de Crédito Territorial y dependiente de la administración del Crédito Agrícola, con sede en Wáshington.	12 Corporaciones de Crédito para la producción subordinadas al Comisionado del Crédito para la producción y dependiente de la administración del Crédito Agrícola con sede en Wáshington.	12 Bancos para Cooperativas subordinados a un Comisionado de Crédito Cooperativo dependiente de la administración del Crédito Agrícola, con sede en Wáshington y un Banco Central para Cooperativas gobernado por una junta de Directores subordinada a la administración del Crédito Agrícola, con sede en Wáshington.	Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.	Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.	Departamento de Fomento Cooperativo.

6. *Control.* En Cuba y Estados Unidos hay mayor intervención y control por parte del organismo central, a través del gerente o del secretario-tesorero. En el caso de Cuba el banco puede, además, nombrar a uno de los directores de entre una terna de socios en el caso que sea accionista de la asociación; es decir, que esta intervención y control se puede considerar de tipo personal y directo por parte de los organismos centrales de los países citados. Esto no ocurre en los otros países que se comparan, donde esa intervención y control es de tipo reglamentario.

Luce más adecuado el tipo de control establecido en Cuba y Estados Unidos. El período más delicado para el éxito de un organismo de esta naturaleza está en los primeros tiempos de su actividad, en que es de vital importancia evitar cualquier dificultad que lo lleve a un fracaso posterior.

Es necesario que en los primeros tiempos de funcionamiento, se ejerza de la manera más intensa que sea posible una labor educativa que ayude a erradicar la desconfianza, y esto sólo se puede conseguir con una persona extraña al medio como lo es el gerente o el secretario-tesorero.

En los estudios previos a la creación de la primera Asociación de Crédito Rural en Cuba, tuvimos la experiencia que todos los agricultores estaban anuentes a formar parte de la asociación, siempre que en la misma hubiera un funcionario del banco que pudiera actuar independientemente de los intereses creados de la localidad.

Anexos

A. Estatutos de la Asociación de Crédito Rural de Güira de Melena y Alquizar

CAPITULO I
De la denominación, objeto, domicilio y duración

Artículo 1º Se crea una Sociedad Cooperativa que se denomina Asociación de Crédito Rural de Güira y Alquizar. Se expresará, a continuación del nombre, su condición de: "Afiliada al Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba".

En el texto de estos Estatutos, a la primera se le denominará la Asociación y al segundo el Banco.

Artículo 2º El objeto de la Asociación será:

a) Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, distribución, venta y consumo de productos y aquellas otras operaciones económicas que redunden en beneficio de la producción agrícola;

b) cooperar con el Banco en el programa de llevar los beneficios del crédito a sus asociados.

Artículo 3º La Asociación tendrá su domicilio en Güira de Melena y la zona de sus operaciones comprenderá los Municipios de Güira y Alquizar.

Artículo 4º La duración de la Asociación será por tiempo indefinido.

CAPITULO II
De los Asociados

Artículo 5º Sólo podrán ser asociados:

a) Las personas naturales de buena reputación dedicadas a actividades agrícolas en la zona de operaciones de la Asociación, y que no tengan intereses que pugnen con los fines de ésta;

b) Las personas jurídicas formadas en su mayoría por personas naturales que reúnan las condiciones expresadas; y

c) el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, por medio de su División Agrícola.

Artículo 6º Todo agricultor que deseare ingresar como asociado para disfrutar de sus beneficios, llenará y firmará una solicitud, que se le facilitará en la Oficina de la Asociación, dirigida a la Junta Directiva, la cual, después de realizadas las investigaciones pertinentes sobre la reputación del solicitante, admitirá o rechazará las solicitudes de ingreso.

En el caso de ser rechazado, el solicitante tendrá derecho a apelar ante la Asamblea General en su próxima reunión.

Si la solicitud fuere admitida, será efectivo el ingreso del nuevo miembro una vez que éste suscriba una acción ascendente a cinco pesos.

Artículo 7º Los asociados son responsables de los compromisos y obligaciones que la Asociación adquiera con motivo de las operaciones que realice con sus miembros, individual o colectivamente. Esta responsabilidad estará limitada al importe de sus acciones en la Asociación.

Artículo 8º Cualquier miembro podrá separarse de la Asociación enviando su renuncia a la Junta Directiva. La renuncia sólo podrá ser aceptada siempre que el renunciante no tenga responsabilidades directas pendientes con la Asociación, y surtirá efecto desde el momento de la fecha de su aceptación.

Artículo 9º Los asociados que renuncien quedarán responsables de las obligaciones contraídas por la Asociación hasta la fecha de su separación. Las acciones suscritas por el miembro renunciante no podrán ser liquidadas hasta la terminación del ejercicio anual, cuando se determinará si su valor nominal ha sido afectado con motivo de la responsabilidad asumida. En ningún caso el reintegro podrá exceder del valor nominal de las acciones más los dividendos que le correspondan.

Artículo 10º La Junta Directiva de la Asociación podrá dar de baja a un asociado cuando éste, de mala fe, incurriere en cualesquiera de los casos relacionados en el Artículo 51 de la Ley Nº 5 de 1950, o cuando su conducta afectare a los demás asociados o a los intereses de la Asociación.

Contra la resolución por separación, el asociado tendrá derecho a apelar ante la primera Asamblea General.

El asociado dado de baja quedará responsable de las obligaciones contraídas por la Asociación hasta la fecha de su separación, sin derecho a que sus acciones sean liquidadas hasta la terminación del ejercicio anual.

Artículo 11º Todo asociado está obligado a:

a) Cumplir fielmente sus compromisos para con la Asociación y el Banco, ajustndose en todo momento a las estipulaciones de estos Estatutos y de los contratos y disposiciones del Banco y de la Asociación.

b) responder con el importe de sus acciones en la Asociación, de todos los compromisos y obligaciones que ésta realice;

c) tomar parte en las Asambleas o reuniones a las que fuere citado;

d) informar a la Junta Directiva o al Gerente de la Asociación, de cualquier hecho que pudiere afectar los intereses de sus miembros.

Artículo 12o. Todo asociado tendrá derecho a obtener de la Asociación los créditos y servicios en los términos señalados en la Ley Nº 5 de 1950, en estos Estatutos y en las disposiciones dictadas por el Banco. Asimismo tendrá derecho a percibir los dividendos y utilidades señalados en los incisos 12) y 13) del Artículo 71 de la Ley Nº 5 de 1950.

CAPITULO III
Del Capital

Artículo 13º El capital de la Asociación será ilimitado y estará representado por acciones nominativas de un valor de cinco pesos cada una. Estas acciones serán: 1) clase "A", suscritas por el Banco; 2) clase "B", suscritas por los miembros activos de la Asociación; y 3) clase "C", poseídas por los asociados inactivos.

Artículo 14º El Banco podrá suscribir acciones por la cantidad que acuerde su Junta de Directores.

Artículo 15º Para obtener préstamos de la Asociación será menester que el asociado haya suscrito acciones por un valor no menor del cinco por ciento de la cantidad concedida en préstamo.

Artículo 16º Las acciones clase "B" son las únicas con derecho a voto en las Asambleas, pero cada miembro sólo podrá tener un voto, sea cual fuere el número de acciones que posea.

Artículo 17º Cuando un miembro de la Asociación deje de solicitar préstamos o servicios durante dos años consecutivos, y no deseare retirar sus acciones, se considerará inactivo y, dichas acciones le serán canjeadas por las de clase "C", sin derecho a voto. Si más adelante deseare volver a solicitar préstamos o servicios de la Asociación, canjeará sus acciones clase "C" por las de clase "B".

Artículo 18º Las acciones clase "A" suscritas por el Banco no percibirán dividendos. Todas las demás acciones podrán percibirlos cuando lo acuerde la Asamblea sin que excedan del 8% anual.

Artículo 19º No obstante lo indicado en el Artículo anterior, la Asociación sólo podrá distribuir dividendos entre sus miembros cuando haya constituído reservas de previsión que alcancen el 25% de su capital.

Artículo 20º Cuando la Asociación haya constituído reservas de previsión que alcancen el 25% de su capital, el Banco podrá exigir que se aplique una parte de los fondos disponibles para retirar acciones clase "A" poseídas por dicho Banco, en la forma señalada en el Artículo 60.

Artículo 21º Las acciones clase "B" serán depositadas en la Asociación como garantía adicional colateral de los préstamos otorgados, y no podrán transferirse a ningún título sin el consentimiento de la Junta Directiva, salvo por causa de muerte.

CAPITULO IV
Del Gobierno

Sección Primera. *De los Órganos de Actuación*

Artículo 22º La Asociación estará gobernada por la Asamblea General de Asociados, la Junta Directiva, el Presidente y el Gerente, quien será designado por el Banco.

Artículo 23º La Junta Directiva se elegirá por la Asamblea General en la oportunidad y forma que establezca el Reglamento Electoral que fuere acordado por la Asociación, el cual debe ser sometido a la aprobación del Banco.

Sección Segunda. *De la Asamblea General*

Artículo 24º Constituyen la Asamblea General los socios debidamente inscritos con 4 meses de antelación a la fecha en que ésta se reúna.

Artículo 25º Son atribuciones de la Asamblea General:

a) Acordar las modificaciones de los Estatutos que serán sometidas a la aprobación del Banco para su validez;

b) aprobar el Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Asociación, el cual requerirá la aprobación del Banco;

c) elegir los miembros de la Junta Directiva;

d) estudiar y aprobar la Memoria Anual, el Balance, la Cuenta de Ganancias y Pérdidas y el Proyecto de Aplicación de Utilidades de la Asociación;

e) autorizar a la Junta Directiva a enajenar o gravar los bienes inmuebles de la Asociación o muebles cuyo valor pase de *mil pesos*. Cuando se refiera a bienes inmuebles se requerirá la aprobación del Banco;

f) estudiar y aprobar, en su caso, las iniciativas que sobre asuntos de interés general para la Asociación le sean sometidas por la Junta Directiva.

g) resolver sobre las apelaciones o recursos que se establezcan contra los acuerdos de la Junta Directiva.

Artículo 26º Para que la Asamblea pueda celebrarse válidamente en primera convocatoria, será necesario que en ella estén presentes o representados la mitad más uno de sus miembros. Si no hubiere quórum se expedirá inmediatamente segunda convocatoria, fijando nueva fecha que no deberá distar menos de cinco días ni más de diez de la primera, la Asamblea reunida en segunda convocatoria funcionará válidamente cualquiera que sea el número de sus miembros presentes o representados.

Artículo 27º La Asamblea General Ordinaria se celebrará cada año el tercer domingo del mes de agosto. La Junta Directiva deberá hacer la convocatoria con no menos de diez días de anticipación. La convocatoria deberá ser fijada en sitios visibles en las Oficinas de la Asociación y de ser posible comunicada por escrito a todos los miembros.

Artículo 28º La Asamblea podrá reunirse extraordinariamente en virtud de convocatoria, en la forma indicada en el Artículo anterior:

a) Cuando lo acuerde la Junta Directiva;

b) cuando la convoque el Banco;

c) cuando lo soliciten el 20% por lo menos de los socios con derecho a voto.

Artículo 29º En la convocatoria para Sesión Extraordinaria se expresarán los asuntos que van a tratarse, y no podrán resolverse en ésta otros asuntos, salvo el que se refiere a convocar para nueva Asamblea Extraordinaria.

Artículo 30º Quince días, por lo menos, antes de celebrarse la Sesión Ordinaria, la Junta Directiva pondrá a disposición de los asociados una copia de la Memoria Anual, Balance, Cuenta de Ganancias y Pérdidas y Proyecto de Aplicación de Utilidades.

Durante este período los libros de la Asociación estarán a disposición de todos los asociados para su examen.

Artículo 31º Las Asambleas Generales serán presididas por el Presidente de la Junta Directiva, o en su defecto, por cualquier otro miembro de dicha Junta que se designe por mayoría de los Directores presentes.

Artículo 32º Los acuerdos de la Asamblea serán tomados por simple mayoría de votos de los asociados que integren el quórum.

Artículo 33º Los acuerdos de la Asamblea General que modifiquen estos Estatutos serán elevados al Banco por conducto del Gerente, y no serán efectivos hasta que reciban la aprobación del Banco.

Artículo 34º En las Asambleas Generales, los miembros de la Junta Directiva y los empleados de la Asociación aunque sean socios, no podrán aceptar poder para representar a ningún socio.

Artículo 35º Los miembros de la Directiva no podrán votar en la Asamblea General, cuando se trate de la aprobación de las cuentas de dichos miembros, de la fijación de sus emolumentos o de cualquier resolución que afecte sus intereses o su responsabilidad personal.

Artículo 36º Las resoluciones de la Asamblea General tomadas de conformidad con los Estatutos, son obligatorias para todos los accionistas, aun para los ausentes o disidentes.

Artículo 37º Todo acuerdo de la Asamblea General debe constar, para que sea válido, en el Acta de la sesión, firmada por un Comité designado al efecto en la propia Asamblea, integrado por un asociado de cada uno de los barrios presentes en la misma. En dicha Acta se expresarán la fecha y lugar en que se celebre, el nombre y apellidos de los socios que estén presentes o representados y las resoluciones que se dicten.

Sección Tercera. *De la Junta Directiva*

Artículo 38º La Junta Directiva estará integrada por nueve Directores propietarios elegidos por un año por la Asamblea General, los cuales tendrán los suplentes respectivos. Por lo menos un Director propietario procederá de cada uno de los barrios rurales de los municipios que integran la Asociación.

Artículo 39º Cuando el Banco deseare ejercitar el derecho que le confiere el segundo párrafo del Artículo 75 de la Ley Nº 5 de 1950, propondrá a la Asamblea General, 15 días por lo menos antes de las elecciones, las ternas de asociados, de las que aquélla elegirá un Director propietario y su respectivo suplente.

Artículo 40º Sólo podrán ser miembros de la Junta Directiva las personas naturales poseedoras de acciones clase "B".

Artículo 41º Son deberes y atribuciones de la Junta Directiva:

a) Acordar la adquisición, enajenación o gravamen de los bienes inmuebles necesarios a los fines de la Asociación, previo el consentimiento de la Asamblea General y del Banco;

b) acordar la adquisición, enajenación y gravamen de los bienes muebles, créditos y derechos de la Asociación para el cumplimiento de los fines de ésta, con las limitaciones señaladas en el inciso *e)* del Artículo 25;

c) acordar el ejercicio de las acciones y derechos de la Asociación ante las autoridades o funcionarios públicos, tribunales, organismos autónomos o los particulares;

d) nombrar las comisiones que sean necesarias para la mejor atención de los asuntos de la Asociación, señalando a los nombrados las facultades que estime oportunas;

e) reunirse por lo menos una vez al mes, previa citación del Presidente, para resolver los asuntos de la Asociación;

f) reglamentar los diferentes servicios que la Asociación brinda a sus miembros, con la aprobación del Banco;

g) ejecutar los acuerdos de la Asamblea General;

h) rendir anualmente a la Asamblea

General, dentro de los primeros 45 días posteriores al cierre de cada ejercicio social, la Memoria de las actividades del año, el balance general, un estado de pérdidas y ganancias y un proyecto de aplicación de utilidades;

i) vigilar que los préstamos que reciba la Asociación, y los que ésta haga a sus asociados, se inviertan en el objeto para el que fueron concedidos;

j) fiscalizar el desenvolvimiento de las operaciones de la Asociación, así como vigilar el fiel cumplimiento por parte del Gerente de las funciones conferidas a éste, dando cuenta al Banco de cualquier irregularidad o falta que observare, sugiriendo lo que estimare conveniente;

k) designar al Secretario de la Asociación;

l) ejercitar las demás facultades que el Banco o estos Estatutos le confieran.

Artículo 42º Las Actas de las Sesiones de la Junta Directiva serán firmadas por todos sus miembros presentes y por el Gerente.

Artículo 43º El quórum estará integrado por seis miembros.

Sección Cuarta. *Del Presidente*

Artículo 44º El Presidente se elegirá por los miembros propietarios de la Junta Directiva de entre sus componentes. Desempeñará el cargo por un período de un año, y permanecerá en funciones hasta que se designe a la persona que habrá de sustituirlo.

Artículo 45º Corresponderá al Presidente:

a) Cumplir y hacer cumplir estos Estatutos y los acuerdos de la Junta Directiva;

b) presidir las sesiones de la Junta Directiva y de la Asamblea General;

c) representar a la Asociación ante las autoridades o funcionarios públicos, tribunales, organismos autónomos o los particulares;

d) suscribir, conjuntamente con el Gerente, los certificados de acciones de los asociados;

e) firmar, conjuntamente con el Gerente, letras de cambio, pagarés a la orden, cheques u otros documentos de giro o cambio que obliguen a la Asociación, así como celebrar los contratos y ejecutar los actos que requiera la marcha de los asuntos de la Institución, suscribiendo los documentos públicos o privados que se requieran;

f) ejercitar las demás facultades que le confiera la Junta Directiva dentro de su competencia.

Sección Quinta. *Del Gerente*

Artículo 46º El Gerente será un funcionario del Banco, pagado por éste, y tendrá las siguientes funciones:

a) Actuar como Director Técnico y Administrativo de los negocios y bienes de la *Asociación;*

b) firmar, conjuntamente con el Presidente, letras de cambio, pagarés a la orden, cheques u otros documentos de giro o cambio que obliguen a la Asociación, así como celebrar los contratos y ejecutar los actos que requiera la marcha de los asuntos de la Institución, suscribiendo los documentos públicos o privados que se requieran;

c) firmar, conjuntamente con el Contador, certificados de depósitos;

d) vigilar que las operaciones de la Asociación se ejecuten en los términos de la Ley Nº 5 de 1950, de los reglamentos y disposiciones del Banco y de estos Estatutos y, en general, que tanto los empleados de la Asociación como sus miembros, cumplan estrictamente sus deberes;

e) revisar los estados de cuenta y el balance general que presente el Contador;

f) vigilar que los préstamos recibidos por la Asociación y los que ésta haga a sus socios se inviertan en el objeto para el que fueron concedidos;

g) hacer cobros y pagos por cuenta de la Asociación o de sus miembros;

h) custodiar los fondos y valores de la Asociación, pudiendo abrir cuentas bancarias y manejarlas, conjuntamente con el Presidente, mediante cheques, mandatos u órdenes de pago, a la orden o nominativas, y aprobar saldos y liquidaciones de las mismas;

i) suscribir, conjuntamente con el Presidente, los certificados de acciones de los asociados;

j) asistir, en representación del Banco, a todas las reuniones que celebre la Asamblea General y la Junta Directiva;

k) elevar al Banco todos los acuerdos tomados por la Asamblea General, la Junta Directiva y el Comité de Préstamos;

l) Ejercitar todas las demás funciones que le asigne la Junta Directiva o el Banco.

CAPÍTULO V
De las operaciones

Artículo 47º La Asociación está facultada para:

a) Conceder a sus asociados préstamos hipotecarios, refaccionarios, de pequeño crédito rural, prendarios u otros de su competencia, ajustándose a las estipulaciones de la Ley Nº 5 de 1950, y a las normas que dicte el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba;

b) construir, adquirir y administrar almacenes de depósito, estaciones de servicio de maquinarias, plantas de industrialización de productos agropecuarios o de empaque y venta en común de los mismos productos, y demás obras de beneficio a sus asociados;

c) recibir en depósito productos y mercancías y expedir resguardos negociables;

d) facilitar la clasificación, transformación, conservación, transporte, distribución y venta de los productos de sus asociados, actuando para ello en la forma que las circunstancias de cada caso aconsejen;

e) adquirir para vender a sus asociados, o para uso común de éstos y de la Asociacin, bienes raíces necesarios a la producción agrícola, así como ganado, forrajes, semillas, insecticidas, fungicidas, fertilizantes, aperos y maquinaria agrícola;

f) cooperar con los asociados en la compra de toda clase de productos requeridos por ellos;

g) contratar seguros para la Asociación y para sus miembros;

h) efectuar cobros y pagos por cuenta y en interés de los asociados;

i) colaborar a la mejor organización económica de sus asociados y a su progreso intelectual, moral y social;

j) descontar y redescontar obligaciones constituídas a su favor, y obtener anticipos en el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba;

k) obtener préstamos del Banco para la adquisición de bienes que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la Asociación;

l) servir de agente o corresponsal del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba;

m) en general, realizar las operaciones, celebrar los contratos y ejecutar los actos conducentes a su objeto, con las facultades y limitaciones establecidas por la Ley Nº 5 de 1950, por el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba y por los presentes Estatutos.

Artículo 48º La Asociación no podrá contraer obligaciones con terceros no incluídas en el presupuesto vigente, sin el consentimiento escrito del Banco.

CAPÍTULO VI
Del Comité de Préstamos

Artículo 49º El Comité de Préstamos estará integrado por el Gerente y dos vocales propietarios. Los vocales propietarios tendrán sus respectivos suplentes elegidos por la Junta Directiva de entre sus miembros.

Artículo 50º El Comité de Préstamos se reunirá por lo menos una vez al mes, y todas las veces que sea citado por el Gerente.

Artículo 51º El Comité de Préstamos tendrá las siguientes funciones:

a) investigar e informar sobre las solicitudes de préstamos;

b) resolver las solicitudes y conceder a los asociados préstamos cuya índole y cuantía estén dentro de la autorización dada por la Junta Directiva y por el Banco, comunicando a éstos las resoluciones;

c) elevar al Banco, debidamente informadas, las solicitudes de los préstamos que por su índole y cuantía no esté autorizado a resolver el Comité. La aprobación de todo préstamo tendrá que acordarse con dos votos por lo menos de conformidad, siendo necesariamente uno de esos votos el del Gerente.

Artículo 52º Todo préstamo que se conceda a un miembro de la Junta Directiva de la Asociación estará sujeto a la aprobación previa del Banco. Igual norma se seguirá en los casos de préstamos a parientes de los miembros de la Junta de Directores dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

CAPITULO VII
Fiscalización e Inspección

Artículo 53º La Asociación estará sometida a la inspección y fiscalización del Banco en la forma que lo disponga el Reglamento correspondiente de ésta o disposiciones específicas de la Junta de Directores del mismo Banco.

Artículo 54º El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba tendrá el derecho a exigir en todo tiempo de la Asociación, de sus funcionarios, empleados y miembros, el cumplimiento de estos Estatutos y de la Ley Nº 5 de 1950, en cuanto los afectare.

Artículo 55º Toda controversia o desacuerdo que surja entre los asociados respecto al cumplimiento, ejecución o efectos de estos Estatutos y la Ley Nº 5 de 1950, será sometido a la decisión del Banco.
Artículo 56º El Banco podrá suspender en sus funciones, temporal o definitivamente, a los Directores de la Asociación en casos de negligencia grave o irregularidades, reemplazándolos por delegados suyos seleccionados de entre los asociados que actuarán asumiendo las funciones que corresponden a los directores propietarios. Si la suspensión fuere definitiva, la Junta Directiva convocará a la Asamblea General para elegir a los Directores que correspondan, dentro de un plazo de treinta días.
Artículo 57º En las operaciones de crédito, la Asociación cumplirá las formalidades y requisitos que establezca el Banco.

CAPITULO VIII
Del Balance y de las Utilidades

Artículo 58º El ejercicio anual se contará del primero de julio al treinta de junio. Por excepción el primer ejercicio se contará desde la fecha de constitución de esta Asociación, hasta el treinta de junio de mil novecientos cincuenta y dos.
Artículo 59º A la terminación de cada ejercicio anual, se confeccionará un balance general de la Asociación y un estado de pérdidas y ganancias, siguiendo las normas aprobadas por el Banco.
Artículo 60º Al cierre del ejercicio anual, después de saneado el activo, las utilidades netas se distribuirán del modo siguiente:

a) El 25% a la formación de una reserva para contingencia hasta que ésta alcance el monto que el Banco determine:

b) el 75% a la formación de una reserva de previsión. Cuando la reserva de previsión hubiere alcanzado el 25% del capital de la Asociación, se destinará entonces a dicha reserva el 25% de las utilidades, reservando otro 25% para retirar acciones clase "A" poseídas por el Banco, y el 25% restante al pago de dividendos, cuando lo acordare la Asamblea General, a los poseedores de acciones clase "B" y de la clase "C". Si no se acordase el dividendo, o acordado quedare algún sobrante, se aplicará a la reserva de previsión.

Cuando la reserva para contingencia haya alcanzado el monto determinado por el Banco, la proporción de las utilidades originalmente destinada a esta reserva podrá dedicarse a retirar acciones clase "A" poseídas por el Banco, o a reservas especiales que haya acordado la Asamblea General. Cubiertas estas reservas, los sobrantes se distribuirán entre los miembros, en proporción al aporte que cada uno de ellos haya hecho a los ingresos brutos de la Asociación.
Artículo 61º Si hubiere pérdidas en las operaciones de la Asociación, se cubrirán afectando las reservas y el capital social en el orden siguiente:

1) Las reservas para contingencias;
2) La reserva de previsión y las especiales que fueren aplicables;
3) Las acciones clase "B";
4) Las acciones clase "C";
5) Las acciones clase "A".

Sólo se podrán afectar las acciones o reservas sociales relacionadas, cuando se haya agotado la fuente de recursos que le precede en el orden que acaba de señalarse en este Artículo.

CAPITULO IX
De la disolución y liquidación de la Asociación

Artículo 62º Serán causas de disolución de la Asociación:

a) La quiebra de la Asociación legalmente declarada;

b) El acuerdo de las tres cuartas partes de sus accionistas;

c) La cancelación, por parte del Banco, de la autorización que éste le haya otorgado para funcionar como miembro del sistema.

Artículo 63º Acordada la disolución de una Asociación, la liquidación se hará por medio de liquidadores designados por el Banco, quienes tendrán las facultades que el mismo les confiera de conformidad con las normas establecidas en el Reglamento Orgánico correspondiente.
Artículo 64º En caso de liquidación, el liquidador, después de cubrir las obligaciones y reintegrar el valor de las acciones y dividendos, entregará el activo sobrante al Banco, quien lo destinará a obras de interés público, preferentemente agrícolas, en la localidad que fué servida por la Asociación.

B. Reglamento electoral de la Asociación de Crédito Rural de Güira de Melena y Alquizar

I. DE LAS ELECCIONES

Artículo 1. La Junta Directiva deberá hacer la convocatoria con no menos de diez días de anticipación al tercer domingo del mes de agosto para la elección de los nueve socios que habrán de integrar aquel organismo en el siguiente período de gobierno. La convocatoria será fijada en sitios visibles en las Oficinas de la Asociación y de ser posible comunicada por escrito a todos los miembros.

II. DE LAS CANDIDATURAS

Artículo 2. Las candidaturas se presentarán en la Oficina de la Asociación. El plazo de admisión será de 15 días, anteriores al tercer domingo del mes de agosto, cerrándose dos horas antes de la señalada para el comienzo de las elecciones.
Artículo 3. Cada candidatura deberá contener los nombres y apellidos de los nueve aspirantes a los cargos de Directores y sus respectivos suplentes, dándoseles número de orden del uno al nueve. Debajo de los nombres de los aspirantes a Directores propietarios aparecerá el de su respectivo suplente. Entre los candidatos propuestos debe haber un Director propietario y su respectivo suplente de cada uno de los barrios rurales que integran la Asociación.
Artículo 4. Las candidaturas deberán estar suscritas por el 10% de los socios activos de la Asociación. Con tales candidaturas se acompañarán los documentos acreditativos de que los candidatos han aceptado su postulación con pleno conocimiento de las obligaciones reglamentarias, a cuyo cumplimiento quedarán comprometidos en caso de resultar electos.
Artículo 5. Ningún socio podrá autorizar con su firma más de una candidatura. Las infracciones de la disposición anterior anularán la firma del socio en todas las candidaturas que haya autorizado. En las candaturas en las cuales se hayan tachado firmas de socios autorizantes, al aplicársele la disposición que antecede quedarán anuladas si no alcanzaren el cómputo de autorizantes establecido por el Artículo 4 de este Reglamento.

Un mismo socio podrá aparecer como candidato en más de una candidatura, dada similitud de los cargos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en el Artículo 17 de este Reglamento.

III. DE LA VOTACIÓN

Artículo 6. Una vez presentadas las candidaturas, comprobados los requisitos de admisión y cumplido el plazo establecido, la Junta Directiva ordenará la impresión de las boletas oficiales con las distintas candidaturas, las que aparecerán en aquéllas en el mismo orden en que hayan sido presentadas.
Artículo 7. Habrá en la boleta tantas candidaturas como hayan sido presentadas y una candidatura en blanco para que pueda ser votada libremente. Las candidaturas aparecerán numeradas en la boleta de acuerdo con el orden de su presentación.
Artículo 8. En la parte superior de cada candidatura habrá un círculo o cuadrado que servirá para votar candidatura completa y a la izquierda del nombre de cada candidato a Director y su suplente habrá un círculo cuadrado para el voto selectivo. Asimismo, a la izquierda del círculo o cuadrado anteriormente dicho, aparecerá el número que correlativamente le corresponda, comenzando por el uno (1), y terminando por el nueve (9).
Artículo 9. La votación para la elección de la Junta de Directores se efectuará en el período de tiempo comprendido de las 3 p. m. a las 6 p. m. del día fijado por la convocatoria.
Artículo 10. Antes de iniciarse la votación, la Junta Directiva procederá a la comprobación del quórum correspondiente. Si no hubiese quórum se suspenderá la Asamblea, convocándose, en segunda convocatoria, para el primer domingo del mes de septiembre.

Artículo 11. La mesa electoral estará integrada por tres miembros, elegidos directamente en la Asamblea dentro de los miembros presentes y que no figuren como candidatos. Entre los electos será el Presidente el de mayor edad, vocal el que le siga y Secretario el de menor edad.

Artículo 12. La mesa electoral legalizará las boletas con el cuño gomígrafo de la Asociación, antes de proceder a entregárselas a los electores.

Artículo 13. Los electores existentes en el momento de procederse a la votación serán llamados por el orden adecuado que determine la mesa electoral.

Artículo 14. En el acto de la elección, le será entregada a cada elector una boleta e instrucciones para votar. Una vez llenada la doblará y echará dentro de la urna.

Artículo 15. Terminada la elección se levantará acta en la que conste el número de boletas depositadas en la urna y el número de votos emitidos para cada candidato. Esta acta será firmada por los miembros de la mesa electoral y se remitirá conjuntamente con la relación de votantes a la Junta Directiva y Gerente. Estas remisiones se harán dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la elección llevada a cabo.

Artículo 16. Si durante la elección se presentase algún asunto que no estuviese previsto, lo resolverá, por mayoría, la mesa electoral.

Artículo 17. Sólo podrán ser considerados con derecho a elegir y ser elegidos aquellos socios que posean acciones clase B, con cuatro meses de antelación a la fecha de convocatoria de la Asamblea General ordinaria. Estará impedido de ejercitar tal derecho el socio sujeto al correspondiente expediente de separación por incumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 18. La votación será secreta, disponiéndose el local de modo que los electores estén posibilitados de emitir su voto libremente.

Artículo 19. Queda terminantemente prohibido hacer propaganda electoral en el local del Colegio el día que deban verificarse las elecciones.

IV. DE LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE Y DEL COMITÉ DE PRÉSTAMOS

Artículo 20. Los nueve candidatos electos y sus respectivos suplentes recibirán sus nombramientos y la citación con 48 horas de antelación al primer domingo del mes de septiembre, día en el cual se procederá a la elección del Presidente de la Junta de Directores por votación secreta entre los nueve directores propietarios, sin intervención de los suplentes en la votación, a menos que por ausencia del propietario actúen como tales.

Artículo 21. Elegido el Presidente se procederá inmediatamente a la elección de dos vocales propietarios y sus suplentes, que conjuntamente con el Gerente han de constituir el Comité de Préstamos. Estos vocales propietarios y sus respectivos suplentes serán directores propietarios de la Junta Directiva.

Artículo 22. La Junta Directiva y los vocales del Comité de Préstamos comenzarán sus funciones el segundo domingo del mes de septiembre de cada año.

V. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera: La directiva elegida en la primera elección de esta Asociación, cualquiera que sea la fecha en que dicha elección se efectúe, cesará en sus funciones el segundo domingo del mes de septiembre de 1952, o hasta que se elija a la que habrá de sustituirla.

Segunda: La primera elección se efectuará dentro de los quince días posteriores a la firma del Acta de Constitución de la Asociación. La fecha habrá de fijarse el día de la firma de dicha Acta.

Tercera: En esta primera elección, un funcionario del Banco designado al efecto, se encargará de la recepción de las candidaturas y de la impresión de las boletas correspondientes.

C. Manual de contabilidad y formularios

INSTRUCCIONES PROVISIONALES PARA LA CONTABILIDAD DE LAS ASOCIACIONES DE CRÉDITO RURAL

1. *Venta de acciones*

Una vez admitida por la Junta Directiva la solicitud de ingreso como asociado, el Gerente expedirá el modelo de Admisión de Asociado (Modelo AC–1) por cuadruplicado: el original lo remitirá al interesado, el duplicado al Contador, el triplicado al Cajero y el cuadruplicado quedará en su archivo.

El Gerente preparará el Certificado de Acciones (Modelo AC–19) y lo anotará en el Registro de Acciones (Modelo AC–2). Preparará a su vez el Recibo de Acciones en Garantía (Modelo AC–3). Obtendrá en ambos documentos la firma del Presidente y, al presentarle el Asociado el Recibo de Cobro de que más adelante se habla, por el pago de las acciones, firmará el Certificado de Acciones y Recibo de Acciones en Garantía. Entregará el Asociado el Recibo de Acciones en Garantía, y el duplicado lo enviará al Contador y, además retendrá para su custodia el Certificado de Acciones debidamente firmado por el Accionista asociado.

Al recibir el duplicado de Admisión de Asociado el Contador preparará el siguiente Asiento de Diario:

Suscriptores de Acciones
a
Acciones Emitidas por Entregar

Cuando el Asociado haga efectivo el importe de las acciones, presentará al Cajero la comunicación recibida de Admisión de Asociado. El cajero, con vista a la misma, extraerá del archivo el triplicado y expedirá Recibo de Cobro (Modelo AC–4) por el importe de las Acciones. Pondrá el cuño de Caja en el Recibo, en el Comprobante de Ingreso y en el triplicado de la Admisión de Asociado. Entregará al Asociado el Recibo de Cobro y le devolverá el original de Admisión de Asociado. Con el duplicado del Recibo de Cobro (Comprobante de Ingreso), el Cajero hará la anotación correspondiente en el Libro de Caja y lo pasará al Contador, quien preparará el siguiente Asiento:

Caja
a
Suscriptores de acciones

El Asociado presentará el Recibo (Modelo AC–4) al Gerente el que con vista al mismo le hará entrega del Recibo de Acciones en Garantía como se indica anteriormente, y anotará en el recibo: "Entregado Certificado de Acciones."

El Contador, con el triplicado del Modelo de Admisión de Asociado, el cual le será entregado por el Cajero, preparará el siguiente Asiento de Diario:

Acciones Emitidas por Entregar
a
Capital en Acciones (Clase B)

Con el duplicado del Recibo de Acciones en Garantía preparará el siguiente Asiento de Diario:

Acciones (Clase B o C) de Asociados en Depósito
a
Depósito de Acciones en Garantía

2. Operaciones de préstamos

La Asociación, al recibir una solicitud de préstamo (Modelo AC–8) lo anotará en el Registro de Solicitudes de Préstamos por orden de recepción y le dará un número correlativo, el cual debe figurar en todos los modelos, informes y documentos relacionados con dicha solicitud. Asimismo se llenará la Tarjeta de Solicitud de Préstamo (Modelo AC–10), la que se archivará por orden alfabético en un Tarjetero adecuado.

Si del examen preliminar de la Solicitud se determina que es necesario realizar peritajes, investigaciones, etc., se llenará la notificación de Derechos de Tramitación (Modelo AC–11), por cuadruplicado de acuerdo con las tarifas aprobadas. Este modelo será firmado por el Gerente en los cuatro ejemplares, enviando el avi-

so al interesado y entregando los otros tres ejemplares al Contador. El Contador entregará las copias marcadas "Recibo" y comprobante de Ingreso" al Cajero y se quedará con el cuadruplicado para su control.

Cuando el Cajero reciba el importe de los gastos de tramitación, firmará y fijará el sello o gomígrafo fechador de la Caja en los dos ejemplares, entregará la copia marcada "Recibo" al interesado, y retendrá la copia marcada "Comprobante de Ingreso", expidiendo, a la vez, el correspondiente Recibo de Cobro y haciendo anotación de dicho ingreso en el Libro de Caja. Este "Comprobante de Ingreso" pasará después al Contador para su anotación en el cuadruplicado, el cual se archivará finalmente en el Expediente, quedando el "Comprobante de Ingreso" como justificante de las anotaciones en el "Comprobante de Ingreso" del Recibo de Cobro.

Pagados los gastos de tramitación y anotados en la Hoja de Tramitación del Expediente, se continuará la tramitación de acuerdo con el Reglamento aprobado y los modelos impresos a ese fin.

Al resolverse los expedientes, se harán las anotaciones pertinentes en la Tarjeta Alfabética de Solicitud de Préstamos (Modelo AC–10) en los espacios indicados en dicho modelo. Inmediatamente se comunicará el resultado al solicitante.

Si el préstamo fuere denegado, la Tarjeta de orden alfabético será archivada en un Tarjetero aparte para ese fin.

Si el préstamo fuere aprobado, se procederá a la formalización del Contrato de acuerdo con el Modelo aprobado por la Junta Directiva de la Asociación y por el Banco.

En los casos que sea necesario, según la reglamentación al efecto, que el préstamo sea aprobado por el Banco, se remitirán a éste los Expedientes acompañados del modelo de Remisión de Expedientes (Modelo AC–12), que se expedirá por cuadruplicado. El original, el duplicado y el cuadruplicado conjuntamente con los Expedientes relacionados se enviarán por correo certificado a la Oficina Central del Banco de la Habana para su aprobación. El triplicado será archivado por orden numérico como constancia del envío. La Oficina Central devolverá el duplicado debidamente firmado como constancia de que se han recibido los Expe- Asociación lo archivará conjuntamente con el triplicado para completar la información de envío y acuse de recibo.

La Oficina Central del Banco enviará los Expedientes resueltos a la Asociación debidamente relacionados en un modelo al efecto (Modelo AC–35) por duplicado. La Asociación devolverá el duplicado firmado a la Oficina Central del Banco como constancia de que se han recibido los Expedientes.

Una vez formalizado el Contrato se procederá por el Contador a confeccionar el Memorándum de Contrato de Préstamo (Modelo AC–13), anotando toda la información que se requiere. El Gerente revisará y pondrá su conformidad. El original servirá como comprobante para la anotación en los libros de Préstamos Concedidos (Modelo AC–14), llevándose el duplicado al expediente del interesado. El asiento de Diario a que da origen el Préstamo concedido, será como sigue:

Préstamos Autorizados
a
Préstamos Autorizados por Entregar

Inmediatamente después se harán las anotaciones correspondientes en las tarjetas de vencimientos de entregas con cargo a préstamos concedidos (Modelo AC–15) y de vencimientos de préstamos (Modelo AC–16), las que servirán de guía para confeccionar los cheques (Modelo AC–17) para entregar a los prestatarios y para enviar los avisos de vencimientos de préstamos (Modelo AC–18) en su oportunidad.

De acuerdo con las anotaciones que aparecen en la Tarjeta de Vencimiento de Entregas con Cargo a Préstamos Concedidos y después de asegurarse que se han cumplido las condiciones del Contrato, se prepararán los cheques para entregar a prestatarios. Al emitir el cheque se registrará el Comprobante de Egreso en el Libro Diario, dando lugar al siguiente asiento:

Préstamos a Cobrar (Corto, Mediano o Largo Plazo)
a
Banco

Inmediatamente después de preparar el asiento anterior, por Comprobante de Diario (Modelo AC–7), se preparará el siguiente asiento:

Préstamos Autorizados por Entregar
a
Préstamos Autorizados
Por las entregas que se hagan

Conjuntamente con la emisión del cheque se emitirá una Letra (Modelo AC–2) para ser aceptada por el prestatario, la que será entregada con el cheque al Cajero para que, en el momento de entregar el cheque al prestatario, sea aceptada por el mismo.

Al entregar los cheques a los prestatarios, el Cajero obtendrá la firma del mismo en el duplicado del cheque y en la Letra, los que remitirá al Contador. El duplicado del cheque, firmado por el prestatario como constancia de su recepción, se unirá como justificante en el Asiento de Diario.

Con vista a la Letra, el Contador preparará el siguiente Asiento de Diario:

Efectos a Cobrar por Préstamos
a
Efectos a Cobrar en Garantía de Préstamos

Una vez preparado el Asiento anterior, el Contador entregará las Letras al Gerente, las que quedarán bajo su custodia, las anotará en el Registro de Letras o Pagarés Recibidos en Garantía de Préstamos, y las archivará por orden de vencimientos.

Al remitir al Banco Letras para descontar, llenará el Modelo de Remisión de Letras para Descontar (Modelo AC–21) por triplicado, enviando el original y el duplicado, junto con las Letras, al Banco, el cual devolverá el duplicado, firmado al pie y fechado, como acuse de recibo. El triplicado será el justificante del siguiente Asiento de Diario:

Efectos a Cobrar a Descontar, en Tránsito
a
Efectos a Cobrar por Préstamos, a Descontar

Al recibir el cheque conjuntamente con la Relación de Letras Descontadas, se emitirá un " Recibo de Cobro" que se enviará al Banco junto con el duplicado de la Relación de Letras Descontadas, debidamente firmados ambos documentos y con el cuño de la Caja. Por el Comprobante de Ingreso se hará el siguiente Asiento de Diario:

Caja
a
Efectos a Cobrar Descontados

El original de la Relación de Letras Descontadas lo entregará el Cajero al Gerente, el cual con vista a la Remisión de Letras para Descontar, pondrá la fecha en la línea correspondiente a cada Letra que ha sido descontada y entregará dicho original de Relación de Letras Descontadas al Contador, el cual será el justificante del siguiente Asiento de Diario:

Efectos a Cobrar por Préstamos a Descontar
a
Efectos a Cobrar a Descontar, en Tránsito

3. Intereses

El día 24 de cada mes o el anterior si éste fuere día festivo, se tomará el Sub-Mayor de Préstamos e Intereses (Modelo AC–22) y se harán los cálculos de intereses correspondientes al mes corriente, anotándolos en el Modelo de Cálculo de Intereses (Modelo AC–23). Estos modelos se irán intercalando en las hojas del Sub-Mayor a que corresponden.

Una vez terminado el cálculo de los intereses, se pasará el Sub-Mayor al Gerente para la comprobación y aprobación de los cálculos. Completada la revisión se procederá, el día último de cada mes, a anotar los intereses en el Sub-Mayor de Préstamos e Intereses.

Se tomarán todas las hojas de cálculos de intereses y se confeccionará con el total de las mismas un Comprobante de Diario al que se unirán y que dará origen al siguiente asiento:

Intereses Acumulados a Cobrar sobre Préstamos (Corto, Mediano o Largo Plazo)
a
Cuenta de Productos
Intereses sobre Préstamos (Corto, Mediano o Largo Plazo)

4. Cobros de préstamos e intereses

Con la debida anticipación, teniendo en cuenta los días necesarios para que llegue a poder del destinatario antes del vencimiento, se prepararán los Avisos de Vencimiento de Préstamo (Modelo AC–18), por cuadruplicado. Estos Avisos serán revisados por el Contador con la cuenta del prestatario y firmados por el Gerente. El original se enviará al prestatario; el Contador entregará el Recibo y el Comprobante al Cajero, para su cobro en su oportunidad. El Contador archivará el cuadruplicado por orden de vencimientos y reportará al Gerente aquellos Avisos que no hayan sido pagados el día mismo del vencimiento, para tomar las medidas necesarias a fin de ob-

tener el pago por el interesado de su obligación.

La Letra que cubre este plazo del préstamo se adjuntará al Recibo y al Comprobante que se le entregue al Cajero, con objeto de devolverlo al prestatario cuando efectúe el pago de dicho plazo.

Al recibirse el pago del plazo del préstamo y/o los intereses, según se indique en las copias del "Aviso", el Cajero firmará y sellará con el sello fechador de la Caja las dos copias, entregando la marcada "Recibo de Cobro" y la Letra al interesado y conservando la copia marcada "Comprobante de Ingreso", la que servirá para la anotación en el Libro de Caja, y después la pasará al Contador, quien la comprobará con su copia y confeccionará los siguientes Asientos de Diario:

Caja
a
Préstamos a Cobrar (Corto, Mediano o Largo Plazo)
Intereses Acumulados a Cobrar sobre Préstamos (Corto, Mediano o Largo Plazo)

Efectos a Cobrar en Garantía de Préstamos
a
Efectos a Cobrar por Préstamos

El cuadruplicado que se encontraba en poder del Contador pasará a formar parte del Expediente del prestatario.

El caso anterior se refiere a cuando la Letra ha permanecido en la Asociación como garantía del Préstamo; pero cuando la misma ha sido descontada en el BANFAIC y al vencimiento del descuento ésta ha sido devuelta a la Asociación para su cobro, se preparará el siguiente Asiento de Diario al recibirse dicha Letra:

Efectos a Cobrar Descontados, al Cobro
a
Cuentas a Pagar por Letras al Cobro y/o Caja o Banco

Al recibirse el pago del préstamo se procederá en la misma forma señalada en el párrafo anterior, que se refiere "al pago del plazo del Préstamo y/o los intereses, según se indique en las copias de "Aviso", etc.", pero se preparará además, el siguiente Asiento de Diario:

Efectos a Cobrar Descontados
a
Efectos a Cobrar Descontados, al Cobro

5. *Cobros por otros conceptos que no sean préstamos e intereses*

El primer cobro que se haga a los clientes debe ser y generalmente será el importe de los Derechos de Tramitación. Como estos cobros se harán por tarifa y no son susceptibles de devolución o liquidación, no será necesario abrir cuenta al interesado y deberá ser abonado a las Cuentas de productos correspondientes, mediante el Comprobante de Ingreso.

En el caso extraordinario de que sea necesario devolver algún gasto cobrado anteriormente, se hará la devolución mediante recibo firmado por el interesado. Duplicado del Cheque o Vale de Caja Chica (Modelo AC–24) y su importe se cargará a la Cuenta a que fué abonado originalmente.

Los demás cobros que pueda tener la Asociación serán por servicios, comisiones, etc., que se efectuarán mediante la expedición del Recibo de Cobro entregándose el original al interesado y reteniendo el duplicado como Comprobante de Ingreso.

El importe total cobrado se depositará en el Banco que designe la Junta Directiva. Bajo ningún concepto se utilizará el efectivo proveniente de cobros para el pago de atenciones o gastos de la Asociación.

6. *Pagos por otros conceptos que no sean entregas a cuenta de préstamos autorizados*

Los pagos que no sean por entregas a cuenta de préstamos, serán únicamente los que se refieren a gastos y atenciones de la Asociación por servicios, suministros y pagos de personal.

Todos estos pagos se harán mediante comprobante debidamente autorizado por el Gerente, bien por medio de cheques o por Fondo Fijo de Caja, de acuerdo con su cuantía.

Para el pago del personal se emitirá un cheque por el total de la Nómina (Modelo AC–32) a la orden del Cajero, quien lo hará efectivo en el Banco, efectuando el pago al personal en esta forma, obteniendo de cada uno, al margen de la Nómina, la correspondiente firma.

7. *Libros de contabilidad*

La Asociación llevará los siguientes libros de Contabilidad:

Mayor General
Diario General Columnar
Libro de Caja
Registro de Acciones
Registro de Solicitudes de Préstamos
Registro de Préstamos Concedidos
Registro de Letras o Pagarés Recibidos en Garantía de Préstamos
Registro de Valores en Custodia
Impuesto sobre la Renta
Impuesto de Maternidad
Registro de Empleados

Los anteriores libros deberán ser debidamente legalizados por un Notario o en la Zona Fiscal correspondiente, y selladas todas sus hojas antes de comenzar sus anotaciones en los mismos.

Sub-Mayor de Prestatarios
Sub-Mayor de Análisis de Gastos Generales
Sub-Mayor de Análisis de Productos
Registro de Modelos Foliados en Custodia

Nómina

Las cuentas del Mayor se abrirán de acuerdo con la Clasificación Provisional adjunta y no deberá abrirse ninguna otra cuenta nueva sin autorización expresa del Departamento de Auditoría del BANFAIC. Si el Contador y el Gerente estiman necesario alguna cuenta nueva para mayor facilidad o claridad del trabajo, deberán enviar una exposición razonada a la Auditoría del BANFAIC para su estudio y resolución. La Auditoría autorizará las cuentas nuevas y dictará las instrucciones pertinentes para su operación.

Diariamente se sumará el Libro de Caja y se preparará el Reporte del Movimiento de Caja y Banco.

Diariamente se sumará el Diario Columnar y se pasarán los totales a las cuentas respectivas del Mayor General (Modelo AC–27). Se harán diariamente también las anotaciones en las respectivas cuentas personales del Sub-Mayor de Préstamos e Intereses a Cobrar (Modelo AC–22) y Sub-Mayor de Efectos a Cobrar (Modelo AC–29). Diariamente se harán las anotaciones en el Sub-Mayor de Análisis de Gastos Generales (Modelo AC–28), y de Productos.

Mensualmente se anotarán las siguientes operaciones:

Cargos de Intereses sobre Préstamos
Proporciones de Amortización de Gastos de Organización
Primas de Seguros
Pagos Adelantados e Intereses Cobrados por Adelantado

Y cualquier otra partida que figure en los Libros y que deba ser amortizada en un período que fijará previamente la Auditoría del BANFAIC.

Se remitirá semanalmente al Departamento de Auditoría del BANFAIC, por duplicado, un reporte del Movimiento de Caja y Banco, y mensualmente: Balance de Comprobación del Mayor General y del Sub-Mayor de Préstamos e Intereses, así como cualquier otro documento que el Departamento de Auditoría estime necesario.

Además de los modelos mencionados en el curso de las presentes instrucciones, de acuerdo con el rayado y títulos de los mismos, se usarán los siguientes modelos:

Nómina de Personal (Modelo AC–32)
Control de Material Rodante (Modelo AC–33)

Este último modelo debe usarse de modo que se acumulen los servicios y gastos de cada vehículo dentro del mes respectivo.

Registro de Modelos Foliados en Custodia (Modelo AC–34) para todos los modelos que vengan numerados de la imprenta, usando una hoja para cada modelo, y que deberá estar a cargo de la persona designada para la custodia de dichos modelos, los que serán entregados a quienes, por razón de su cargo, tengan derecho a usarlos, por su numeración consecutiva y mediante recibo firmado.

8. *Clasificación de cuentas*

ACTIVO

Efectivo en Caja y Bancos
Efectivo en Caja
Efectivo en Banco
Fondo Fijo

Préstamos
Préstamos a Cobrar a Corto Plazo
Préstamos a Cobrar a Mediano Plazo
Préstamos a Cobrar a Largo Plazo

Deudores Varios
Intereses Acumulados a Cobrar—Préstamos Corto Plazo
Intereses Acumulados a Cobrar—Préstamos Mediano Plazo
Intereses Acumulados a Cobrar—Préstamos Largo Plazo
Bienes para Uso Propio
Terrenos
Edificios
Material Rodante
Muebles, Enseres y Equipos

Reserva para Depreciación

Cargos Diferidos
Mejoras en Propiedades Arrendadas
Seguros Pagados por Adelantado
Materiales y Suministros
Depósitos en Garantía de Servicios

Cuentas de Orden
Acciones de Asociados en Depósito
Efectos a Cobrar por Préstamos
Valores Recibidos en Custodia
Préstamos Autorizados
Mercancías y Bienes en Garantía de Pignoraciones

PASIVO

Anticipos a Pagar

Efectos a Cobrar Descontados

Acreedores Varios
Cuentas a Pagar
Intereses a Pagar sobre Anticipos

Créditos Diferidos
Intereses Cobrados por Adelantado

Cuentas de Orden
Depósito de Acciones en Garantía
Efectos a Cobrar en Garantía de Préstamos
Depósito de Valores en Custodia
Préstamos Autorizados por Entregar
Mercancías y Bienes en Garantía de Pignoraciones

Capital
Acciones Clase A
Acciones Clase B
Acciones Clase C
Reserva para Contingencias

GANANCIAS Y PÉRDIDAS

Productos
Gastos Generales

9. *Asociación de crédito rural*

Se enumeran a continuación los diversos modelos para uso de la Contabilidad que se utilizan en estas operaciones, aludidos en el texto que antecede

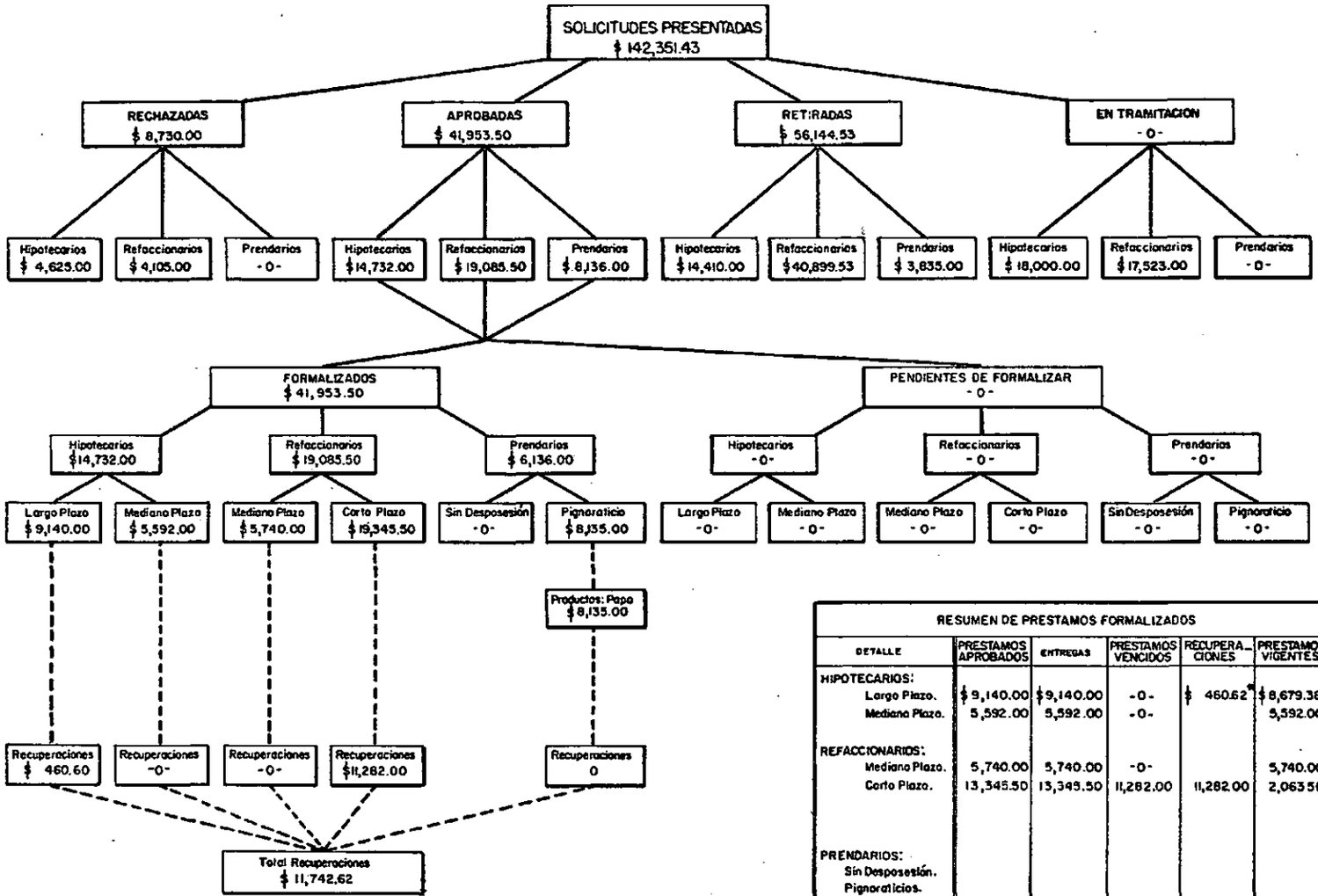
AC– 1 Admisión de Asociados, cuadruplicado
AC– 2 Registro de Acciones (Libro)
AC– 3 Recibo de Acciones en Garantía
AC– 4 Recibo de Cobro y Comprobante de Ingreso
AC– 5 Libro de Caja
AC– 6 Libro Diario Columnar
AC– 7 Minuta de Asiento de Diario
AC– 8 Solicitud de Préstamo
AC– 9 Registro de Solicitudes de Préstamo (Libro)
AC–10 Tarjeta de Solicitud de Préstamo
AC–11 Notificación de Derechos de Tramitación
AC–12 Remisión de Expedientes, cuadruplicado
AC–13 Memorándum de Contrato de Préstamo, triplicado
AC–14 Registro de Préstamos Concedidos (Libro)
AC–15 Vencimiento de Entregas con Cargo a Préstamos Concedidos
AC–16 Recordatorio de Vencimiento de Préstamos
AC–17 Check y Comprobante de Egreso
AC–18 Aviso de Vencimiento de Préstamo
AC–19 Certificado de Acciones
AC–20 Letra o Pagaré
AC–21 Remisión de Letras para Descontar, triplicado
AC–22 Sub-Mayor de Prestatarios
AC–23 Cálculo de Intereses
AC–24 Vale a Caja Chica
AC–25 Aviso de Débito
AC–26 Aviso de Crédito
AC–27 Mayor General (Libro)
AC–28 Sub-Mayor de Análisis
AC–29 Registro de Letras o Pagarés Recibidos en Garantía de Préstamos (Libro)
AC–30 Registro de Valores en Custodia (Libro)
AC–31 Estado Diario de Caja, triplicado
AC–32 Nómina de Personal
AC–33 Control de Material Rodante
AC–34 Registro de Modelos Foliados en Custodia
AC–35 Informe de Tasación

BANCO DE FOMENTO AGRICOLA E INDUSTRIAL DE CUBA

CUADRO No 4

ASOCIACION DE CREDITO RURAL GUIRA DE MELENA-ALQUIZAR

MOVIMIENTO DE SOLICITUDES DESDE EL 19 DE MARZO AL 30 DE JUNIO DE 1952



RESUMEN DE PRESTAMOS FORMALIZADOS

DETALLE	PRESTAMOS APROBADOS	ENTREGAS	PRESTAMOS VENCIDOS	RECUPERACIONES	PRESTAMOS VIGENTES
HIPOTECARIOS:					
Largo Plazo.	$ 9,140.00	$ 9,140.00	-0-	$ 460.62*	$ 8,679.38
Mediano Plazo.	5,592.00	5,592.00	-0-		5,592.00
REFACCIONARIOS:					
Mediano Plazo.	5,740.00	5,740.00	-0-		5,740.00
Corto Plazo.	13,345.50	13,345.50	11,282.00	11,282.00	2,063.50
PRENDARIOS:					
Sin Desposesión.					
Pignoraticios.					
Papa.....	8,136.00	8,136.00			8,136.00
TOTALES	41,953.50	41,953.50	11,282.00	11,742.60	30,210.88

*Liquidó con anterioridad al vencimiento

ORGANIZACIÓN DE UNA SUCURSAL DEL BANCO DE FOMENTO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL DE CUBA

Por el Ing. ARTURO PINO NAVARRO

Sumario

ORGANIZACIÓN DE UNA SUCURSAL DEL BANCO DE FOMENTO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL DE CUBA

I. El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba

1. *Creación.* El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, fué creado por la Ley Nº 5 de 1950, como una Institución Autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, de duración indefinida y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

2. *Objeto.* El objeto del Banco es crear, fomentar y mantener las facilidades financieras necesarias para el desarrollo y diversificación de la producción de Cuba, a fin de elevar el nivel de vida de su población.

3. *Banco cuádruple.* El Banco está dividido en dos Divisiones, denominadas: División Agrícola y División Industrial. Cada División tiene actividades bancarias y operaciones de fomento. Consecuentemente bajo una sola administración operan un Banco Agrícola, un Banco Industrial y dos Corporaciones de Fomento de la producción.

El Banco tiene su domicilio en la Habana y puede establecer Sucursales y Dependencias dentro del Territorio Nacional y nombrar a agentes o corresponsales dentro o fuera.

4. *Capital.* El Banco se constituyó inicialmente con un capital de $15,000.000,00 y un Fondo de Fomento de $10,000.000,00. El capital y el Fondo de Fomento se dividen respectivamente en partes iguales entre las Divisiones Agrícola e Industrial.

El Capital y el Fondo de Fomento de las dos divisiones del Banco podrán incrementarse con sus propias utilidades y con nuevos aportes del estado.

5. *Operaciones bancarias agrícolas activas.* El Banco en su División Agrícola opera directamente con todos los agricultores, ganaderos y pescadores que demanden sus servicios.

El Banco está autorizado para conceder préstamos destinados a lo siguiente:

a) Realización de plantaciones permanentes.
b) Construcción o reparación de edificaciones.
c) Construcción o reparación de obras de riego o drenaje.
d) Construcción o reparación de otras bienhechurías necesarias para la explotación agrícola.
e) Adquisición de ganado mayor para cría o trabajo.
f) Adquisición de inmuebles y maquinaria para explotación agrícola.
g) Adquisición de inmuebles para uso agrícola, u otras atenciones análogas.
h) Refinación de deudas incurridas en cualquiera de los propósitos anteriores.

Estos préstamos serán a plazos no mayores de 25 años, y tendrán garantía hipotecaria. Cuando el plazo no pase de 5 años, podrán tener garantía refaccionaria o prendaria. Pero si la ganancia es ganado, el plazo no podrá ser mayor de 2 años.

i) Cubrir gastos ordinarios de siembras.
j) Cubrir gastos ordinarios de cultivo.
k) Cubrir gastos ordinarios de recolección.
l) Compra de ganado para mejora, ceba o trabajo.
m) Compra de forraje.
n) Compra de aperos.
o) Compra de semillas.
p) Compra de insecticidas.
q) Compra de fungicidas.
r) Compra de fertilizantes.
s) Beneficiar productos agrícolas.
t) Elaborar productos agrícolas.
u) Almacenar productos agrícolas.
v) Transportar productos agrícolas.

Estos préstamos (*i* al *v*) se dan a plazos no mayores de 18 meses y pueden ser garantizados:

A) Con gravamen refaccionario sobre:
   a) Siembras
   b) Frutos
   c) Ganados
   d) Y demás bienes muebles
B) Prenda sobre:
   a) Valores emitidos por el propio Banco.
   b) Otros valores declarados elegibles por la Junta de Directores del Banco con aprobación del Banco Nacional de Cuba.

6. *Operaciones de fomento agrícola.* El Banco en su División Agrícola puede efectuar las siguientes operaciones de fomento:

a) Conceder préstamos debidamente garantizados a las Asociaciones de Crédito Rural, para la adquisición de bienes que éstas necesiten para el cumplimiento de sus funciones.

b) Conceder préstamos de rehabilitación no mayores de $300,00 a productores agrícolas aunque no tengan suficiente capacidad de pago.

c) Participar como accionista en las Asociaciones de Crédito Rural.

d) Adquirir muebles e inmuebles, para facilitarlos a título oneroso a las Asociaciones de Crédito Rural y a los Patronatos de Crédito, necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades.

e) Establecer, dirigir o patrocinar servicios destinados a la investigación, estudio, experimentación o divulgación de cuestiones relacionadas con la agricultura, y su organización cooperativa.

7. *Asociaciones de crédito rural.* Para facilitar el más amplio desarrollo de las funciones de la División Agríco-

la, el Banco puede actuar por medio de un sistema de Asociaciones de Crédito Rural.

Las Asociaciones son cooperativas locales por acciones que tienen por objeto:

a) Llevar los beneficios del crédito a sus asociados, y

b) Facilitar la producción, transformación, conservación, transporte, distribución, venta y consumo de productos y aquellas otras operaciones económicas que redunden en beneficio de la producción agrícola.

Las Asociaciones están regidas por una Asamblea General de Accionistas, una Junta Directiva y un Gerente; este último es un funcionario designado y pagado por el Banco.

8. *Los patronatos de crédito rural.* El Banco puede organizar Juntas Asesoras Locales denominadas: Patronatos de Crédito Rural, con objeto de tramitar las solicitudes de préstamo para hacer accesible el crédito al mayor número de productores especialmente de pequeña y mediana capacidad económica de aquellos lugares en que no existan sucursales o dependencias del Banco ni Asociaciones de Crédito Rural.

El Banco designará delegados en cada zona para atender a los Patronatos.

II. Cómo establecer contacto con los agricultores

1. *Medidas para lograrlo.* Entre los problemas más delicados del Crédito Agrícola, está encontrar un medio para que el organismo esté al alcance de las personas a quienes trata de favorecer. Regularmente se establece una matriz desde donde se estudia y se resuelven las solicitudes. En muchos casos la oficina central está en la capital de la nación donde hay escasa actividad agrícola. Las solicitudes sufren dilatada tramitación, el crédito agrícola peca por lentitud y los agricultores prefieren el crédito privado, aun en condiciones desfavorables, a someterse a los trámites de un sistema que opera por control remoto.

El Banco tratando de evitar esta dificultad consideró varias posibilidades:

a) Crear Patronatos de Crédito Rural.

b) Abrir una oficina de Crédito Rural con categoría de Sucursal.

c) Establecer misiones de crédito.

2. *Estudio sobre las posibilidades de un patronato de crédito rural.* Las oficinas principales del Banco tendrían que radicar en la Habana. Dándose perfecta cuenta la Junta Directiva, que la misión principal del Banco, era hacer llegar el crédito a los más recónditos lugares de nuestra Isla, y siendo Oriente la provincia más alejada de la Capital y en donde el agricultor sufría mayor explotación, decidió hacer un estudio experimental para tratar de establecer un Patronato de Crédito Rural en dicha provincia; estudio que serviría como base para ir ampliando el radio de acción y constituyendo otros Patronatos a medida que se fueran conociendo con más exactitud las necesidades de otras zonas.

A ese efecto se designó una comisión compuesta de cuatro Ingenieros Agrónomos, un taquígrafo-mecanógrafo, dirigida por el Ing. Elías Soley, del Banco Nacional de Costa Rica que la presidía, con el objeto de que se trasladara a la provincia de Oriente a realizar el estudio. Tentativamente y desde la Oficina Central se escogió Contramaestre.

La Comisión trazó un plan general de trabajo, que debía desarrollarse para determinar las posibilidades que hubiera en la zona para instalar en ella un Patronato de Crédito Rural, dicho plan abarcó los siguientes puntos:

a) Obtener documentación general ilustrativa de la zona (mapas, monografías, estudios especiales, censos, etcétera).

b) Estudio y reconocimiento de la documentación obtenida previo a un recorrido general por parte de toda la comisión, de la posible zona de actividades.

Después del recorrido antes citado, se determinó tentativamente el circuito geográfico y asiento del Patronato que capacitaría al Banco para ofrecer a los agricultores de la zona un servicio de crédito efectivo y permitiera, a la vez, el control eficiente de los préstamos y de los clientes.

En el recorrido preliminar se obtuvieron los informes siguientes:

1º Personas de la zona que podían colaborar en el trabajo de estudio.

2º Condiciones sanitarias.

3º Cantidad disponible de la tierra que pudiera permitir la expansión de fincas hechas o la creación de nuevas.

4º Actividades ganaderas con especial mención de plagas y enfermedades que afectan al ganado y su intensidad.

5º Otras actividades (industriales y comerciales).

6º Mercados para los diferentes productos y facilidades para su almacenamiento y conservación.

7º Distancias a los diferentes lugares de la zona.

8º Vías de comunicación y estado de las mismas.

9º Medios de transporte y costo de los fletes.

10º División de la propiedad y forma y condiciones de la posesión.

Se procedió a estudiar por parte de la Comisión los informes obtenidos y así se establecieron zonas parciales que cubren todo el circuito a fin de realizar en ellas estudios intensivos sobre determinados aspectos por medio de sus comisiones especiales.

Dos miembros de la Comisión (Misión A) estudiaron especialmente los aspectos referentes a:

A) *Condiciones agronómicas*

a) Altura
b) Topografía
c) Clima (temperatura, vientos, precipitación, régimen de lluvias, etc.)
d) Suelo y sub-suelo
e) Profundidad del manto freático
f) Aguadas
g) Riegos y drenajes
h) Vegetación natural
i) Fenómenos naturales destructivos (ciclones, inundaciones, etc.)

B) *Cultivos de la zona y características de los mismos, con especial mención de plagas y enfermedades que los afectan y su intensidad:*

Dos miembros de la Comisión estudiaron especialmente los aspectos referentes a: (Misión B)

1º Población: sus características sociales y económicas.

2º Precios de la tierra.

3º Impuestos estatales, provinciales y municipales que gravan la producción o los inmuebles.

4º Precios de los productos de la zona.

5º Población de trabajo asalariada (permanente o migratoria, organizaciones, salarios, etc.)

6º Peculiaridades del crédito y garantías típicas de la zona.

7º Personas que podrían integrar el Patronato.

Después se procedió a estudiar los informes obtenidos a fin de establecer:

a. Conclusiones

b. Situación geográfica y determinación de la posible zona de actividades del Patronato.

d. Facilidades o inconvenientes que presente la zona para el control de las operaciones.

e. Locales para instalar oficinas.

3. *Resultados del estudio.* La Comisión llegó a Contramaestre el día 8 de abril de 1951 regresando a la Habana el día 22 del propio mes. Durante su permanencia en la zona realizó once viajes de exploración, de los cuales, uno fué a caballo y los restantes en un pisicorre de doble tracción, con un recorrido total en las excursiones de 665 kms. habiéndose así cubierto para el objeto toda la zona.

Se realizó un amplio y documentado informe, cubriendo por completo los planes anteriormente trazados, llegándose a las siguientes conclusiones:

1º La zona de Contramaestre delimitada ofrece condiciones muy favorables para iniciar en ella una eficiente política de Crédito Rural. La riqueza de la zona, la diversidad de su producción y auge que se observa en los negocios, permiten trabajar con éxito en este aspecto y desarrollar programas concretos hacia un mayor desenvolvimiento agrícola y de bienestar para los campesinos.

2º La población se encuentra arraigada y siendo limitadas las posibilidades de expansión de las fincas, se hace necesario generalizar mejores prácticas de cultivo que permitan elevar las explotaciones a niveles superiores.

3º Estableciendo centros de demostración agrícola, aprovechando un ensayo de colonización de la finca "Ventas de Casanova" y orientando un incipiente movimiento cooperativo, ya manifestado, se podrían elevar económicamente los niveles de producción y avanzar con bastante rapidez en el mejoramiento económico y social de la población campesina.

4º El Patronato de Crédito Rural con asiento en Contramaestre, debidamente organizado y con los elementos necesarios para el control de los créditos, podría atender el circuito geográfico designado que cubre una porción considerable de la zona, con lo que se capacita para llevar su ayuda a gran número de campesinos necesitados en la misma y asegurar al Patronato un favorable volumen mínimo de negocios. Su acción práctica, al mismo tiempo, permitirá ir conociendo mejor la zona y penetrar nuevas regiones mediante el establecimiento de futuros patronatos que atiendan parte de la zona cubierta por el primero, adicionando con otros que no habrán podido recibir el servicio.

5º La falta de antecedentes en el país, en la práctica de esta clase de créditos, hacía imposible realizar con alguna aproximación un estimado del posible volumen de operaciones que tendría el Patronato, el cual, sin embargo, parece llegaría a ser muy grande una vez que fueran conocidos sus procedimientos.

6º En vista de las condiciones de la región, el radio de acción asignado y la indiscutible necesidad de crédito convenientemente orientado y para iniciar operaciones, podría asignarse un límite total de $150.000,00 para ampliarlo cuando fuere necesario. De esta suma podría asignarse un 60% o sea, $90.000,00 para préstamos hasta 18 meses de plazo; un 30%, o sea, 45.000,00 para préstamos hasta de 5 años de plazo, y un 10%, o sea $15.000, para préstamos hasta de 25 años de plazo.

El informe se completaba citando los nombres de cinco agricultores, tres por las zonas cafetaleras y dos por las maiceras, para que fueran los miembros integrantes del Patronato, a cuyo frente se encontraría un Ingeniero Agrónomo, delegado del Banco.

4. *Se opta por abrir una oficina de crédito rural.* El informe fué llevado a la Junta de Directores, la cual después de un detenido estudio, consideró que era más conveniente la creación de una Oficina Rural, por las siguientes razones:

1º El radio de acción de un Patronato, por su propia naturaleza, esa muy limitado.

2º Las necesidades de crédito para el agricultor eran apremiantes en toda la provincia.

3º La masa de caficultores urgía al Banco para que les brindara créditos refaccionarios amplios, con prontitud, pues los refaccionistas usuales, comerciantes y cantineros [1] les estaban cobrando intereses altos, además de obligarse los caficultores a entregar su café, tan pronto lo fueran secando en los secaderos.

4º Se pensó que con el establecimiento de una Oficina Rural en Contramaestre, todo el personal técnico del Banco podía tener un entrenamiento básico en la misma.

5. *¿Por qué se escogió Contramaestre?* El Banco escogió a Contramaestre como punto de partida de sus actividades por las siguientes razones:

1º Es el principal centro cafetalero de Cuba, hay operando 7 beneficios para descascarar que manipulan entre el 25 y 30% de la cosecha.

2º Es la principal área productora de maíz de la Isla, pues allí se concentra la producción de Jiguaní y Palma Soriano, llegando al 15% de la operación nacional y al 30% de la producción de la provincia de Oriente.

3º Tiene importantes áreas azucareras, ganaderas y mineras (cobre y manganeso).

---

[1] Cantina es una tienda instalada en el interior de una finca.

4º Es prácticamente el centro geográfico de la provincia de Oriente.

5º En la provincia de Oriente era donde las necesidades de vida parecían más apremiantes.

La provincia de Oriente es la mayor de las seis provincias de Cuba, con un área aproximada de 36.592 kilómetros cuadrados y 1,505.304 habitantes.

La población en su mayoría se encuentra en las áreas rurales, dedicándose a la agricultura, preferentemente al cultivo de la caña, frutos menores, etc., en las zonas llanas y al café y cacao en las áreas montañosas. Cuenta además con grandes haciendas ganaderas y posee la primera cuenta lechera de Cuba, en el municipio de Bayamo. Es rica en minerales como cobre, manganeso, oro, plata y nickel; existiendo una planta quizá de las mayores del mundo, para el proceso de este último mineral, la Nickaro Nickel Company, en Lengua de Pájaro, Mayarí, Oriente.

La sucursal de Contramaestre dirigió principalmente sus pasos a conceder créditos a los caficultores, realizándose también operaciones con agricultores de todos los tipos y ganaderos.

6. *Tareas iniciales.* Escogido Contramaestre como lugar de partida para iniciar las operaciones del Banco, la Junta de Directores dispuso acometer los trabajos de organización y entrenamiento de personal el día 10 de junio de 1951 fijando como fecha para la inauguración de la oficina el 10 de septiembre del mismo año.

Fué destinado un grupo integrado por el asesor técnico de la División Agrícola y dos Ingenieros Agrónomos con encargo de instalar las dependencias en un lugar que se alquiló y que antes era un depósito de maíz.

La idea original fué recibir solicitudes de los términos municipales cercanos a Contramaestre para ir simultáneamente delineando formularios, estudiando casos concretos y efectuando tasaciones a fin de poder inaugurar las dependencias con el otorgamiento de los primeros préstamos.

El grupo de trabajo recibió instrucciones de hacer cuidadosa anotación de los acontecimientos en forma de un diario que debía remitirse semanalmente a la Habana para mantener minuciosamente informada a la Junta de Directores sobre la reacción del público frente al programa de crédito agrícola que por primera vez se ensayaba en Cuba.

Durante los primeros días, acudieron solicitantes poco recomendables que tenían las ideas más raras y extravagantes sobre las funciones del Banco. Casi todo el trabajo de oficina se concretaba a explicar y a repartir un folleto en que se indicaba qué era y cómo se proponía operar el nuevo Banco.

Al tener las primeras solicitudes aceptables se procedió a efectuar estudios analíticos de cada caso y a hacer tasaciones de fincas, estimación de cosechas, calendarios agrícolas y planes de inversión. Los estudios analíticos se efectuaban por las noches en mesa redonda. Durante el día cada miembro del grupo de trabajo actuaba como receptor de solicitantes. Las tasaciones las efectuaba ciertos días de la semana todo el grupo para poder, en mesa redonda, discutir los problemas relativos a localización, confrontación de linderos, toma de muestra de suelos, preparación de croquis, procedimientos para poder obtener respuestas a los cuestionarios a que se sometían los clientes.

Después las tasaciones fueron hechas por parejas de tasadores, y cuando se tuvo la certeza de que tenían suficiente experiencia, cada tasador efectuó tasaciones separadamente.

7. *Misiones de crédito.* Desde los primeros días de trabajo, debido a la escasez de personal técnico y a la afluencia tan enorme de campesinos, notamos que había que buscar una fórmula para dar mejor servicio a los agricultores con el mismo personal con que contábamos. Así nació la idea de ensayar en Cuba el sistema, que ya estaba operando en Honduras, de las Brigadas de Crédito, designadas por nosotros, como Misiones de Crédito.

Las Misiones fueron integradas generalmente por tres Ingenieros Agrónomos, peritos tasadores, los cuales anunciaban con anticipación el día en que visitarían una zona determinada, al objeto de que los agricultores se presentaran en las oficinas provisionales en que la Misión operaba, con toda su documentación en regla, al efecto de llenarles debidamente su solicitud. Se prefirió visitar zonas, en donde, por habérseles llenado previamente solicitudes a los campesinos se podía aprovechar la ocasión para hacer las tasaciones. Así, mientras uno de los miembros de la Misión se encontraba recibiendo solicitudes, los dos restantes estaban efectuando tasaciones, turnándose debidamente entre ellos para que cada uno pudiera realizar las dos funciones.

Oriente es una provincia que, por la extensión que tiene, la falta de caminos vecinales y lo montañoso de su superficie, hace muy difícil la visita de los campesinos a la sucursal de Contramaestre y a su vez, se dificulta la labor de tasación.

Por esa razón al salir una Misión de Crédito, lo hacen en un jeep convenientemente equipado con cadenas y winche, llevando además catres de campaña, faroles, máquinas de escribir, papelería, etc., para que pueda permanecer en esos lugares alejados todo el tiempo necesario.

El primer Presidente del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, doctor Justo Carrillo, definió las Misiones de Crédito de la siguiente manera:

"La Sucursal de Contramaestre echará a andar, en el más móvil sentido del vocablo, y enviará misiones a las más apartadas regiones de Oriente, sin esperar que los agricultores vengan a sus Oficinas, sino aproximándose a ellos y estableciendo campamentos para la recepción y tramitación de solicitudes de crédito.

"Sabemos que el procedimiento no es usual dentro de los clásicos sistemas bancarios, pero sabemos igualmente que la tarea que se nos ha confiado tampoco es la misma que la de las empresas privadas de operaciones de crédito; y por lo mismo que conocemos la responsabilidad de nuestra tarea, llegaremos a establecer el crédito móvil con una aplicación ágil semejante a aquella con que trabaja el comercio al través de sus agentes viajeros, pero con la sencilla y grande diferencia que, mientras el viajante vende mercancía, la misión de crédito del Banco asesorará al campesino, dará consejo técnico al productor agrícola y le señalará al propio tiempo el tipo de crédito que deberá solicitar y la forma aplazada en que podrá realizar el reembolso, con

cuyas misiones el Banco ya no estará solamente en Contramaestre, sino que hará presencia en todo Oriente."

8. *Agencias de crédito.* La ciudad de Guantánamo se encuentra a 157 kms. de Contramaestre y la Agencia en ella establecida, abarca una gran parte de los términos de Yateras, Sagua de Tánamo, Alto Songo y el propio Guantánamo.

Con motivo de las pignoraciones de maíz y café, y accediendo al ruego de los agricultores de aquellas zonas el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba arrendó un almacén para depósito de maíz y café pignorados al mismo. Aprovechando esta oportunidad y la necesidad tan sentida de crédito de esos agricultores, se estableció la Agencia, para recibir y tramitar solicitudes de crédito. Al frente de la misma se encuentra un Ingeniero Agrónomo y como ayudante un Maestro Agrícola. Hasta el presente, el movimiento de solicitudes ha sido intenso, pero muchos de los créditos solicitados no han podido concederse por tener las solicitudes la condición de "precaristas" en tierras del estado o particulares y estar en haciendas proindivisas. La Ley del Banco no permite la concesión de créditos a personas que se encuentran en esta situación por no poder constituirse la unidad de producción ni poder producirse la inscripción en la Sección de Capacitación agrícola e Industrial de los Registros de la Propiedad. Actualmente se está llevando a cabo un estudio por el Departamento Legal del Banco, al objeto de tratar de resolver esta situación. La mayor parte de los créditos concedidos a través de la Sucursal han sido para refacción de café y frutos menores y créditos hipotecarios para refinanciamiento de deudas incurridas en épocas de malas cosechas.

En el próximo año económico que comienza en el mes de julio, se amplían las Agencias de Crédito, dependientes de la Sucursal de Contramaestre en número de tres, correspondiendo una de ellas a Manzanillo, zona eminentemente arrocera, con un cultivo completamente mecanizado y una producción de más de 1,000.000 de quintales. Hasta el presente se han recibido solicitudes de crédito de dicha zona por más de $500.000,00, por lo que puede adelantarse que la Agencia tendrá mucho movimiento. Aprovechando la cesión de los Frigoríficos del Estado al Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, por la Comisión de Fomento y la existencia de uno de ellos en Holguín, bien llamado el granero de la República, se establecerá allí una Agencia de Crédito en colaboración con el Departamento de Almacenes y Pignoraciones. La zona de Holguín se caracteriza por la gran producción de frijoles, plátanos, naranjas y por ser un centro ganadero de importancia. Por último se creará otra Agencia, en un lugar no determinado aún, el cual será aquel en que el Banco compruebe que las necesidades son más apremiantes y el número de solicitudes a formalizar cubran satisfactoriamente el presupuesto de la misma.

III. Operaciones de la sucursal

1. *Préstamos que puede conceder.* La Sucursal como parte integrante de la División Agrícola del Banco, sólo concede préstamos que tengan relación con la agricultura, la ganadería y la pesca.

En consecuencia no efectúa operaciones estrictamente comerciales. Tampoco da créditos que sirvan para satisfacer necesidades personales, para construir casas en las poblaciones, ni viviendas de recreo. Tales actividades corresponden a otros organismos o al capital privado. La Sucursal atiende toda solicitud de crédito que promueva a la producción agrícola, ganadera o pesquera. Tampoco recibe depósitos. En todas sus operaciones trata de servir a los productores orientales sin distinción de clases sociales, filiaciones políticas o creencias religiosas.

2. *Finalidades de los préstamos.* Las finalidades de los préstamos que concede la Sucursal deben ser para:

a) Cubrir gastos de siembra, cultivo y recolección.
b) Cubrir gastos de empresas ganaderas.
c) Comprar ganado, forrajes, aperos, semillas, insecticidas, fungicidas y fertilizantes.
d) Beneficiar, elaborar, almacenar y transportar productos agrícolas.
e) Comprar equipos y maquinaria agrícola o pesquera.
f) Realizar plantaciones permanentes.
g) Construir o reparar edificaciones en la finca.
h) Hacer obras de riego, drenaje, cercas, etc.
i) Adquirir fincas.
j) Pagar deudas incurridas en cualesquiera de las finalidades antes mencionadas contraídas en condiciones inadecuadas.

La finalidad de todo préstamo ha de tener un carácter reproductivo, es decir, que rinda utilidades para pagar la deuda, incrementar el capital y aumentar los ingresos del empresario.

3. *Plazos de los préstamos.* Los agricultores, ganaderos y pescadores necesitan condiciones especiales de crédito que se acomoden a sus necesidades particulares. La Ley del Banco ha previsto tres clases de crédito, que son: de corto plazo, de mediano y de largo plazo.

Los préstamos de corto plazo son los que se destinan para operaciones cuyos fondos se recuperan al final de una cosecha o de una actividad. Ejemplos de ellos son los siguientes:

1º Préstamos para cubrir los gastos en que se incurre desde el momento de la siembra hasta la venta de la cosecha. En estos gastos entran el precio de la semilla, insecticida, combustible, abonos, jornales, así como los gastos de vida del agricultor y su familia. Quedan aquí comprendidos los préstamos para productores de maíz, frijoles, arroz, papas, tabaco, tomates y otros frutos menores. El plazo puede ser hasta de dieciocho meses, según el caso.

2º Préstamos para cubrir gastos en que se incurre durante el período de cultivo de producción permanente como café, cacao, plátanos, naranjas, etc. En estos desembolsos entran los necesarios para podas, limpias, siembra, recogida, beneficio, transportes y los gastos de vida del agricultor y su familia. El plazo puede ser hasta de dieciocho meses, según el caso.

3º Préstamos para compra de ganados de ceba que estarán pastando en potreros propios o a piso en potreros ajenos, que abarcan los gastos de vacunas, jornales,

gastos de vida del ganadero y su familia. El plazo puede ser hasta de dos años, según el caso.

4º Préstamos con garantía de productos depositados en frigoríficos o en almacenes generales de depósito aceptados por el banco. Entre estos productos están el café, el arroz, el maíz, los frijoles, etc. El plazo, de seis meses, puede ser prorrogado.

Los préstamos de mediano plazo son aquellos que se conceden para operaciones cuyos fondos no se recuperan al finalizar la cosecha, y que, por tanto, necesitan mayor extensión. Ejemplos de ellos son los que tienen las siguientes finalidades:

1º Compra e instalación de una bomba y molinos de viento.

2º Compra de un tractor y equipos.

3º Construcción de patios para secar café.

4º Compra de vacas de ordeño.

5º Adquisición de equipos de pesca.

El plazo en estos casos puede ser hasta de cinco años.

Los préstamos a largo plazo, son aquellos cuya recuperación se efectúa en fecha distante. Pueden tener las siguientes finalidades:

a) Pagar parte del valor de una finca o terreno.

b) Hacer o reparar una edificación.

c) Montar un beneficio de café, una planta descascaradora de arroz, etc.

d) Hacer canales de riego.

e) Realizar plantaciones permanentes.

f) Pagar deudas incurridas en cualquiera de las finalidades antes mencionadas, contraídas en condiciones inadecuadas.

El plazo de estos préstamos puede ser hasta de 25 años, según sea la necesidad particular del solicitante, y la naturaleza de la inversión. Hasta la fecha no se han concedido mayores plazos de 10 años.

4. *Montos de los préstamos.* La cantidad que el Banco concede a una persona, depende de las necesidades de ésta, pero no podrá exceder de lo indispensable para realizar las operaciones a que se destine el préstamo. Además, se entregarán los fondos a medida que el productor vaya a efectuar las erogacines de acuerdo con el plan de inversión que se formule. El monto dependerá de la capacidad de pago de la empresa y del valor de las garantías ofrecidas.

Si el valor de las garantías ofrecidas fuere de mil pesos, el Banco podrá conceder como máximo las siguientes cantidades:

a) Quinientos pesos si la garantía fuere hipotecaria.

b) Seiscientos pesos si la garantía fuere refaccionaria, o de pequeño crédito rural.

c) Setecientos pesos si la garantía fuere pignoraticia.

d) Setecientos cincuenta pesos si la garantía fuere valores mobiliarios.

e) Novecientos pesos si la garantía fuere valores emitidos por el propio Banco o bonos del estado.

En los créditos refaccionarios, pignoraticios y prendarios sin desposesión, no hay establecido tope en cuanto al monto a conceder por préstamos. Todos estos préstamos son de recuperación rápida y susceptibles de redescontarse en el Banco Nacional.

En los créditos hipotecarios, al principio no se estableció tope alguno, pero más tarde por acuerdo de la Junta de Directores, se fijó un monto máximo de $15.000,00 por crédito, al objeto de poder hacer llegar dicho beneficio a un mayor número de agricultores. Últimamente el tope es $100.000,00.

5. *Tipos de interés.* El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba cobra un interés del 8% sobre operaciones de corto, mediano y largo plazo.

Esta tasa ha sido fijada teniendo en cuenta los siguientes factores:

a) El costo del dinero.

b) Los gastos de administración.

c) Los riesgos de la operación.

El costo del dinero viene dado de la tasa de redescuento del Banco Nacional y del interés que sea necesario pagar al público por los Bonos de Inversión que éste adquiera. A dicho costo hay que sumarle los gastos que tenga el Banco en la administración de sus préstamos, y una cantidad razonable que cubra las posibles pérdidas que puedan originarse en toda operación de préstamo.

Pudiera pensarse que el 8% de interés resulta alto para los agricultores, pero no es así y ha sido aceptado con beneplácito por todos.

Antes de la constitución del Banco, el agricultor no tenía otras fuentes de crédito que aquellas que le proporcionaban las tiendas, bodegas, comercios, etc., los cuales cobraban un interés abusivo, las más de las veces encubierto, puesto que la Ley cubana a ese respecto establece que el máximum permisible sea del 12% anual.

Todo el que da dinero prestado, cobra un interés o rédito, bien sea que el crédito se dé en efectivo o mercancías; y él que recibe ese préstamo, paga ese interés aunque muchas veces en forma disimulada. En los préstamos que toman la forma de entrega de mercancías, pudiera parecer que el prestamista no carga ningún interés, pero esto no es más que una mera ilusión; el prestamista tiene que cobrar intereses porque él a su vez los paga; y este interés se cobra ingeniosamente en el mayor precio que carga por las mercancías, que da, o en el menor precio a que recibe los productos que se le entregan en pago de los fondos de las mercancías. Hemos tenido muchos casos de éstos, en que el agricultor no conocía los intereses que pagaba. Por ejemplo, una de las clases más explotadas ha sido la de los caficultores. Al caficultor se le cobran tres intereses distintos por la refacción que recibe hasta que vende el grano. El primer interés abusivo en la mayor parte de las veces, consiste en el mayor precio a que le suministran todas las mercancías que toma a crédito. El segundo interés es el que se le cobra cuando el caficultor tiene necesidad de pagar parte de su recogida con dinero efectivo, y el tercer interés consiste en la obligación moral que contrae el caficultor con el almacenista de entregarle su café tan pronto el grano se encuentre ya completamente seco en los secaderos.

Por ejemplo, si entrega el café a $35,00 el quintal natural limpio, y un mes después, ese mismo café es vendido a $45,00 el quintal, el comerciante o intermediario ha ganado una diferencia de $10,00 que puede representar un 35% mensual. El Banco cobrando un interés del 8% está cobrando muchas veces menos que el interés disimulado de los prestamistas ordinarios. Además, sólo cobra interés por las sumas que el agricultor

va retirando y sobre los saldos que van quedando pendientes.

6. *Garantías de los préstamos.* Las garantías que el Banso exige dependen del monto y plazo de los préstamos. Las garantías pueden ser de las siguientes clases:

a) Pignoraticia o prendaria corriente.
b) Prendaria sin deposesión.
c) Refaccionaria; y
d) Hipotecaria.

La garantía pignoraticia o prendaria corriente consiste en la entrega de productos o valores (Bonos) en calidad de prenda. Esta garantía no significa obligación de venderle al Banco los bienes, sino el derecho del Banco de venderlos y cobrarle el precio, si al vencimiento no se le paga su crédito.

La garantía prendaria sin desposesión, consiste en dar como seguridad de un préstamo, cualquiera de los siguientes bienes: ganado, herramientas, maquinaria e implementos, pero sin hacer la entrega de ellos. El agricultor los conserva en su poder sin poderlos cambiar de lugar hasta tanto haya pagado el préstamo y el Banco tiene el derecho de venderlos al vencimiento para cobrarse si el deudor no paga.

La garantía refaccionaria consiste en un gravamen sobre la utilidad de producción. La unidad de producción la forman todos los elementos productivos de la empresa, como por ejemplo, las plantaciones, sus frutos, aunque no estén separados de las plantas, las maderas, las materias primas, los productos elaborados, las maquinarias, herramientas e implementos y ganados, etc. Los elementos de la unidad de producción quedan en poder de su dueño, pero éste no podrá venderlos ni cambiarlos de lugar hasta tanto haya pagado el préstamo.

La garantía hipotecaria consiste en primera hipoteca sobre fincas y casas situadas en Cuba.

IV. Organización de la sucursal

1. *El personal de la Sucursal de Contramaestre,* igual que el de todas las dependencias del Banco, ingresa por concurso oposición. Todo él ha sido sometido a un entrenamiento en el campo y en la oficina.

Contramaestre, al decir de uno de los Directores, ha sido nuestra Universidad de Crédito Agrícola, en donde se ha logrado la capacitación de todo el personal.

El oficinista, el Ingeniero Agrónomo, el maestro agrícola, después de triunfar en los exámenes, entra a un período de prueba y de entrenamiento hasta obtener el nombramiento definitivo.

La Sucursal cuenta con 37 empleados, así:

En las Oficinas de la Sucursal: 29 empleados:
1 Administrador —Ingeniero agrónomo.
1 Sub-Administrador —Ingeniero Agrónomo.
1 Asesor Legal —Abogado.
4 Tasadores —Ingenieros Agrónomos.
4 Inspectores —Maestros Agrícolas.
1 Tenedor de Libros —Contable.
1 Encargado de Registro de Préstamo —Contable.
1 Delineante.
1 Auxiliar de Oficina.
1 Taquígrafo-Mecanógrafo.
5 Mecanógrafos.
1 Encargado de Archivos.
1 Mecánico Chauffeur.
4 Guarda Jurados.
1 Portero —Mozo de Limpieza.

En la Delegación de Guantánamo: 2 Empleados:
1 Tasador —Ingeniero Agrónomo.
1 Inspector —Maestro Agrícola.

En la Delegación de Manzanillo: 2 Empleados:
1 Tasador —Ing. Agrónomo.
1 Inspector —Maestro Agrícola.

En la Delegación de Holguín: 2 Empleados.
1 Tasador —Ing. Agrónomo.
1 Inspector —Maestro Agrícola.

En otra Delegación no abierta: 2 Empleados:
1 Tasador —Ing. Agrónomo.
1 Inspector —Maestro Agrícola.

Además hay un personal supernumerario para atender operaciones de pignoración de café y maíz así:

En Holguín: 4 Empleados.
1 Tenedor de Libros.
1 Cajero.
1 Mecánico.
1 Peón.

En Contramaestre y Maffo: 3 Empleados:
1 Tasador.
1 Inspector.
1 Peón.

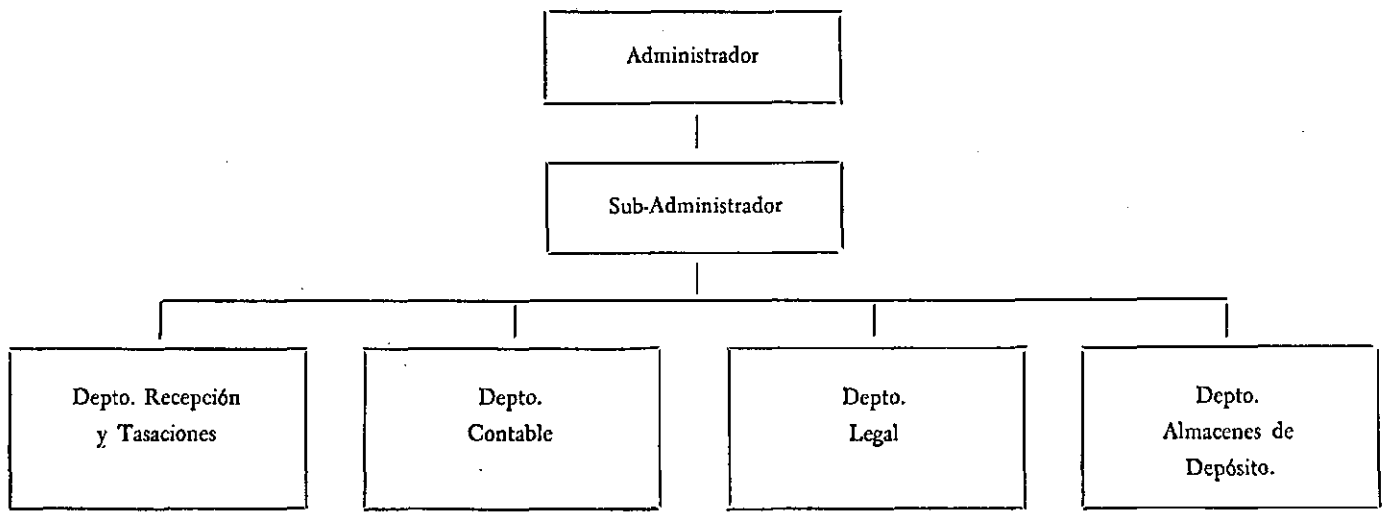
En Venta de Casanova: 3 Empleados:
1 Guarda Almacén.
1 Sereno.
1 Peón.

En Guantánamo: 3 Empleados:
1 Guarda Almacén.
1 Cajero.
1 Mecanógrafo.

El personal para el desarrollo de sus actividades de campo, cuenta con 7 vehículos así:
Una camioneta de 7 asientos.
Dos camiones de 5 asientos.
Cuatro jeeps.

El personal de las Oficinas de la Sucursal está distribuído en cuatro departamentos a saber:
Departamento de Recepción de Solicitudes y Tasaciones.
Departamento de Contabilidad.
Departamento Legal.
Departamento de Almacenes de Depósito.

Organización de la Sucursal



2. *Relaciones de la sucursal con la oficina central.* Durante los primeros meses de trabajo todos los créditos concedidos por la Sucursal, fueron aprobados por la Junta de Directores, trayendo como consecuencia la demora en la tramitación de los mismos.

El proceso seguido fué el siguiente:

Redactados los Informes Finales para aprobación o rechazo por la Sucursal, éstos son enviados conjuntamente con el expediente a la Oficina Central, en donde después de ser analizados los créditos, por funcionarios especializados, pasan a la Junta de Crédito. Estudiados los Créditos por la Junta de Crédito y después de hacer consideraciones sobre los mismos, se elevan a la Junta de Directores para aprobación o rechazo.

El Secretario de la Junta de Directores, expedía una certificación, en la cual se hacía constar si el préstamo había sido aprobado o rechazado; al aprobarlo, se ponía el monto, plazo, tipo de crédito, amortizaciones e intereses. Esta certificación era remitida a Contramaestre conjuntamente con los cheques correspondientes, acompañada del expediente respectivo.

La certificación se hace necesaria para acompañarla a los Registros de la Propiedad.

Todo este proceso ha llevado a veces hasta tres meses, lo que iba en perjuicio del propio Banco y más de los interesados, pues los agricultores cuando solicitan el dinero, lo necesitan lo más rápido posible.

Tratando de darle más ligereza al trámite de las solicitudes, la Junta de Directores tomó acuerdos al respecto, acordándose crear un Comité Especial de Crédito en Contramaestre, integrado por el Administrador, el Jefe de Tasaciones y el Contador, al objeto de poder decidir directamente en la Sucursal aquellas peticiones de crédito no mayores de $2.000,00. Se le ha dado facultad además, a la Junta de Crédito, para decidir en créditos no mayores de $10.000,000, pasando entonces a decisión de la Junta de Directores, solamente aquellas solicitudes mayores de $10.000,00.

3. *Reglamento del comité especial de crédito.* Las disposiciones reglamentarias que gobiernan al Comité Especial de Crédito de la Sucursal de Contramaestre, son:

1º En la Sucursal de Contramaestre operará un "Comité Especial de Crédito' en lo adelante denominado "El Comité de Contramaestre', que estará constituído por:

El Administrador de la Sucursal,

Dos Funcionarios o Empleados designados por la Junta de Directores,

Los Miembros de la Junta de Directores y la Junta de Crédito de la División Agrícola podrán asistir, con voz, a las sesiones que se celebren.

2º La Junta de Directores designará un suplente para cada uno de los miembros del Comité de Contramaestre. En caso de ausencia temporal de cualquiera de sus miembros propietarios el Comité se integrará con el correspondiente suplente.

3º Cuantas veces lo estime necesario el Administrador o cuando lo soliciten los otros dos miembros, el "Comité de Contramaestre" deberá reunirse para conocer los asuntos que le sean sometidos por el Administrador o propusiere alguno de sus componentes, y cuanto se relacione con sus atribuciones y deberes. A tales efectos, el Administrador procederá a hacer la debida convocatoria.

4º Los acuerdos se tomarán por mayoría de dos votos conformes y serán consignados en formularios especiales.

Las solicitudes y propuestas serán sometidas, por separado, a los tres miembros del Comité, los que, dentro de las 24 horas siguientes, deberán analizarlas y formarse juicio. Los miembros que estuvieren conformes con las recomendaciones del Departamento de Crédito firmarán, sin comentarios, los formularios respectivos. Los casos en que hubiere unanimidad se considerarán aprobados sin que sea necesario que el Comité se reúna. Cuando no hubiere unanimidad, el miembro discrepante deberá exponer por escrito, sucintamente, sus puntos de vista. Para resolver estos casos el Comité deberá reunirse.

5º "El Comité de Contramaestre" conocerá y resolverá las solicitudes y propuestas relativas a préstamos u operaciones bancarias, activas a una misma persona, natural o jurídica, de monto no mayor de $2.000,00, no estando facultado para conocer o intervenir en operaciones bancarias pasivas y de fomento. Al efecto, observará el procedimiento establecido en el párrafo segundo del Artículo Cuarto.

El monto se determinará con vista de la totalidad de las obligaciones, o solicitudes, que tenga en la Sucursal el interesado como deudor directo o indirecto.

De las solicitudes aprobadas o rechazadas, el Administrador de la sucursal dará cuenta a la Junta de Crédito de la División Agrícola, por conducto del Vicepresidente de la División, dentro de las 48 horas siguientes a su aprobación o rechazo. A ese fin, los informes finales correspondientes a las solicitudes tramitadas se harán por duplicado, remitiéndose el original a la Junta de Crédito con las observaciones hechas por los miembros de dicho Comité.

En caso de que dicha Junta de Crédito o la Junta de Directores considere no aconsejable un préstamo aprobado, el Comité de Contramaestre se abstendrá de resolver nuevas solicitudes del mismo deudor, y, con sus recomendaciones, las elevará a la Junta con la decisión del organismo que proceda.

6º Las solicitudes de personas que se encuentren emparentadas en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con alguno de los miembros del repetido Comité, serán sólo conocidas por el mismo, por cualquier cuantía que sean y con sus recomendaciones, y se elevarán a la Junta de Crédito de la División Agrícola, por conducto del Vice-Presidente de la División.

7º El Comité de Contramaestre conocerá y someterá a la Junta de Crédito de la División Agrícola, con sus recomendaciones, todas las solicitudes y propuestas de préstamos u operaciones bancarias activas superiores a $2.000,00 previo cumplimiento por el Comité del procedimiento establecido en el párrafo segundo del Artículo Cuarto.

La Junta de Crédito de la División Agrícola conocerá y resolverá estas solicitudes y propuestas hasta el límite de $10.000,00 que le ha sido fijado por el artículo sexto de su reglamento.

Los que excedan de dicho límite los elevará a la Junta de Directores de conformidad con lo establecido en el artículo octavo del propio reglamento.

8º El viernes de cada semana o, si fuere festivo, el siguiente día hábil, el Administrador de la Sucursal elevará a la Junta de Crédito un informe de las operaciones resueltas durante ese período con indicación de nombre, monto, clase de crédito, plazos, propósitos y cualquier otro dato que considerare de interés.

V. Tramitación de solicitudes

1. Recepción de solicitudes. Este Departamento tiene a su cargo la tramitación de las solicitudes desde su recepción hasta su elevación a los organismos encargados de su resolución. También, una vez formalizado un crédito, se encarga este Departamento de su fiscalización, ordenando las inspecciones que sean pertinentes.

Consta este Departamento de receptores, inspectores, tasadores y el Jefe del Departamento.

Los receptores se especializan en hacer los primeros contactos del Banco con sus clientes, así como en llenar solicitudes de crédito, tanto de solicitantes nuevos como de antiguos clientes.

Esta labor tiene gran importancia ya que de ella depende el que pueda determinarse racionalmente cuál es la necesidad del crédito del solicitante y si ésta puede ser satisfecha o no por el Banco.

El receptor debe ser de carácter amable, capaz de hacer bromas adecuadas al tipo de cliente, sagaz, psicólogo para penetrar en las ideas del solicitante sin que éste lo note y sobre todo, debe tener espíritu de servicio, a fin de que pueda cooperar con el solicitante en la elaboración del plan de crédito más conveniente para el mismo así como estudiando con él cuál será el plan de inversión y de pagos más adecuado a sus condiciones específicas.

Generalmente el agricultor típico, al llegar a las oficinas del Banco, se siente fuera de lugar y algo inferior a los funcionarios del Banco, a los que mira como seres situados en un plano superior. En estas condiciones es natural que no se encuentre en disposición de exponer sus problemas con confianza y claridad. Para vencer esta situación usamos varios métodos. Generalmente brindamos una taza de café al solicitante, ocasión que sirve paar entrar en confianza, se conversa algo sobre su zona de residencia, etc., además se procura por todos los funcionarios y empleados vestir en forma sencilla desde el Administrador hasta el empleado más subalterno, acostumbrándose a usar la "guayabera", prenda típica del país o bien una camisa con o sin corbata. De esta forma el campesino se siente en un ambiente familiar y es más fácil hacerle exponer sus problemas.

2. *Petición de informes.* Cuando llega un solicitante, el receptor, después de captarse su confianza, dirige su conversación en un sentido tal, que puede llegar a conocer en líneas generales cuál es el problema del solicitante; si tiene solución posible o si es de solución imposible para nuestra Institución y además investiga si ha traído los documentos necesarios para poder llenar una solicitud de crédito en forma.

En caso de que el solicitante no haya tomado una decisión sobre si desea el crédito o no, si el problema es de solución imposible, si es necesario que el solicitante presente algunos documentos que no haya tenido en el momento o en general, cada vez que no sea posible o aconsejable llenar una solicitud de préstamo, el receptor procede a llenar un modelo titulado "Petición de Informes", el cual consiste en una simple hoja en la que se consignan los detalles esenciales del caso como son nombre y dirección del solicitante, tipo de crédito y monto probable del mismo, así como las observaciones pertinentes y la información facilitada al solicitante. Este modelo se archiva para su uso posterior.

Las funciones llenadas por este modelo son: primero, tener antecedentes para que, en caso de volver el solicitante al Banco, pueda el receptor que lo atiende conocer la síntesis de su problema sin necesidad de un largo interrogatorio; segundo, comprobar si el solicitante es consistente en sus declaraciones; y tercero, hacer que el solicitante, aunque no pueda resolverse su problema, se encuentre complacido al ver que se le da

la suficiente importancia como para tomar su nombre, dirección y detalles del caso.

3. *Planilla de solicitud.* El modelo de solicitud actualmente en uso consta de cinco partes. La primera titulada "Información Personal" recoge los datos relacionados con las generales del solicitante: su familia, trabajadores que emplea, personas o entidades que lo han refaccionado, referencias, etc.

La segunda parte se titula: "Información sobre la Finca" y recoge los datos sobre la misma, distribución del área de cultivos y otras áreas, título con que ocupa la finca, situación de la finca, valor, ocupantes de la misma, producción de la finca, dividida en producción del último año o período y producción estimada para el próximo año.

La tercera parte, llamada "Posición Financiera", recoge una relación detallada del Activo y Pasivo del solicitante así como una información sobre las causas que originaron las deudas que el interesado está tratando de refinanciar.

La cuarta parte, "Capacidad de Pago", recoge una información sobre los ingresos y egresos del solicitante tanto los del último año o período como los estimados del próximo año o período.

La última parte es la verdadera solicitud de Préstamo, se llena siempre con tinta, es firmada por el solicitante y contiene: Monto Solicitado; Plazo; Clasificación de la Solicitud; Nombre del Solicitante; Plan de Inversión jurada del solicitante ratificando la certeza de la información contenida en la solicitud.

Este modelo es el resultado de nuestra experiencia en cerca de un año recibiendo solicitudes en esta oficina. El primer modelo utilizado consistía en una planilla con cuatro páginas, sencilla, pero que no nos resultaba suficientemente explícita y que tenía pocos datos, por lo que tropezábamos con dificultades al analizar el expediente, además de recargar excesivamente el trabajo del tasador, lo que ocasionaba olvidos involuntarios del tasador cuando tenía que tomar muchos y muy variados datos. Posteriormente comenzamos a elaborar otro modelo más amplio y con profusión de detalles, que tenía ciertos defectos, y así hemos llegado a utilizar cuatro modelos distintos incluyendo en éstos el que está en uso actualmente. Con este modelo, si bien se hace más compleja y dilatada la labor del receptor, nos resulta más fácil analizar el expediente y se facilita grandemente la labor del tasador y del Departamento Legal y la tramitación del expediente es más fácil, rápida y eficiente.

A nuestro juicio, en el futuro necesitaremos hacer nuevas modificaciones al modelo, según aconseje la experiencia, ya que no lo consideramos aún un modelo terminado.

Al llenarse una solicitud, se le piden al solicitante los documentos que acrediten su derecho a disponer de los bienes dados en garantía.

4. *Estudio preliminar.* Al comienzo de nuestras operaciones, una vez llenada una solicitud, se redactaba un Informe Preliminar en el que se hacía un estudio tentativo del propósito del Crédito, proposición financiera del individuo, capacidad de pago, valor y característica de los bienes ofrecidos en garantía y referencias personales del solicitante.

Este estudio tenía como finalidad el hacernos juicio sobre las posibilidades de aprobación de la solicitud. Hoy, con motivo de usarse un modelo de solicitud más completo, no consideramos necesario este Informe Preliminar y sólo se realiza un examen de la solicitud por el Jefe de Tasadores o el funcionario en quien él delegue esta función. Si el Jefe de Tasadores no considera aceptable la solicitud, no se le da entrada, quedando sólo como una Petición de Informes. Si por el contrario, la considera probable, entonces ordena que se le registre y se pase al Departamento Legal el cual rinde el Informe Legal correspondiente y solicita la certificación del Registro de Propiedad sobre el Dominio y Gravámenes de los bienes ofrecidos en garantía cuando éstos sean bienes inmuebles o Derechos Reales sobre bienes inmuebles.

5. *Derechos de tramitación.* Una vez devuelto el expediente a este Departamento, si el estudio legal es desfavorable se comunica al cliente, comunicándole también las recomendaciones del Departamento Legal cuando los impedimentos sean fácilmente subsanables.

Si no son subsanables se retira la solicitud. Si por el contrario la solicitud resulta aceptable desde el punto de vista legal, se calculan los derechos de tramitación que debe satisfacer el cliente y se comunican al Departamento de Contabilidad, el cual prepara un modelo oficial de Notificación de Derechos de Tramitación.

Los derechos de tramitación cobrados para resarcir parcialmente al Banco por gastos de tramitación y tasación se calculan con arreglo a la siguiente escala:

Préstamos de rehabilitación y de pequeño crédito rural	gratis
Préstamos refaccionarios y prendarios sin desposesión, menores de $1.000,00	gratis
Préstamos hipotecarios hasta $1.000,00.	$10,00
Préstamos hipotecarios de más de $1.000,00	$10,00 básicos más 0,5% sobre el exceso
Préstamos refaccionarios y prendarios sin desposesión de más de $1.000,00 .	La mitad de la tarifa, aplicable a hipotecarios

El modelo oficial de Notificación de Derechos de Tramitación es enviado por el Departamento de Recepción de Solicitudes y Tasaciones al solicitante.

El solicitante paga estos derechos en la Caja del Banco, bien personalmente, bien por Giro Postal a la orden del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

Una vez cobrados los derechos de tramitación por Caja, el Departamento de Contabilidad envía una copia del recibo oficial de Caja al Departamento de Recepción de Solicitudes y Tasaciones, con el fin de que éste pueda ordenar la tasación de los bienes ofrecidos en garantía. Este recibo oficial se une al expediente.

6. *Tasación.* Una vez cobrados los derechos de tramitación y dada la orden de tasación, para lo cual se usa un modelo especial a modo de poder llevar un control de las tasaciones ordenadas y del tiempo empleado en efectuarlas, se entrega el expediente al tasador. En el modelo de orden de tasación se expresan además del nom-

bre del solicitante y el número del expediente, los detalles que deberá tener en cuenta el tasador al llenar su cometido.

Para efectuar la tasación de las garantías seguimos un sistema mixto. Es probable que el sistema de tasación más racional y científico sea el que se basa en la rentabilidad de una propiedad. Ahora bien, el uso de este método supone la existencia de datos estadísticos y continuados sobre:

a) Precios de los productos agrícolas:
b) Producción y promedio de los distintos tipos de suelos y zonas;
c) Gastos promedios en los distintos tipos de explotaciones;
b) Influencia sobre los precios de los terrenos de los distintos tipos de caminos, comunidad, etc.

Además hay numerosos factores que deben encontrarse tabulados para poder utilizar este método con eficacia.

Debido a esta carencia de datos estadísticos suficientes es que hemos decidido utilizar un sistema mixto en el que determinamos el valor de rentabilidad ajustado, el valor de comparación y por último, por acoplamiento de ambos, obtenemos el valor de Tasación, que es el que en definitiva utilizamos.

Para determinar el valor de rentabilidad tomamos el sistema de explotación agrícola típico de la zona, estimamos la producción promedio de los distintos tipos de suelos existentes en la finca y las rentas típicas que percibe el propietario en términos de porcentaje de la producción. Con estos datos y el estimado de los precios normales de los productos agrícolas en la región estamos en condiciones de determinar la renta típica aproximada que puede rendir la finca que se está tasando. Una vez determinada esta renta se calculan los gastos típicos del propietario a fin de determinar la rentabilidad neta de la finca.

Para hallar el valor básico capitalizamos esta renta al 10%. Se usa la tasa del 10% porque el interés típico en las hipotecas sobre fincas rústicas es del 12% y como consideramos que un inversionista típico ha de considerar negocios equivalentes, la propiedad de un terreno que rinda el 10% sobre la inversión y un crédito hipotecario que pague un interés del 12%, tenemos que la tasa de capitalización de la renta neta de una finca rústica ha de ser el 10%.

Una vez determinado el valor básico por rentabilidad le hacemos los ajustes necesarios por ubicación y deseabilidad. Para fijar estos ajustes tenemos en consideración los siguientes factores:

I. Vías de Comunicación, Mercados, etc.
II. Comunidad.
III. Escuelas.
IV. Vivienda.

Y cualquier otro factor que parezca importante en el caso específico a considerar.

Una vez hechos estos ajustes tenemos el Valor Básico Ajustado. Para determinar el Valor por Comparación estamos basándonos en los valores de las fincas similares de la zona considerada, tanto en el período 1935–39 considerado como normal, como en el momento actual. El momento actual es considerado un momento inflacionario, por lo que el valor de comparación no puede ser el valor del mercado actual de las fincas rústicas ya que este valor va a influir en la determinación del valor de tasación y éste a su vez limitará la cuantía máxima de los préstamos.

Una vez obtenidos estos dos valores, Valor Básico Ajustado y Valor por Comparación, pasamos a obtener el Valor de Tasación. Para ello tomamos en consideración los siguientes factores:

a) Situación geográfica de la finca con indicación de las vías de comunicación y mercados y uso de sus tierras.

b) Características del suelo, vegetación natural, subsuelo, topografía, aguadas, existencia o peligro de erosión, calidad de las tierras y adaptabilidad de los cultivos a las mismas.

c) Cercas y cultivos existentes.

Con estos factores, apreciados en forma libre dentro de ciertos límites por el Tasador, llegamos a un valor de tasación, que es comparado con los anteriormente descritos. Valor Básico Ajustado y Valor de Comparación, a fin de tener un chequeo de la Tasación.

Dadas las condiciones económicas actuales, consideramos conveniente limitar la cantidad de crédito a extender sobre una garantía dada, para lo cual, se usa un valor de tasación algo más bajo que el Valor por Comparación y que el Valor Básico Ajustado.

El procedimiento descrito en los párrafos anteriores es el de valoración de garantías hipotecarias. Para la valoración de las garantías refaccionarias o prendarias, se utiliza un método distinto.

Las maquinarias e implementos son valorados determinando el costo de reposición de las mismas y restándoles su depreciación por uso, tipo o modelo, etc. Las cosechas son valoradas estimando la producción probable y aplicando un precio de venta previamente determinado como el más probable para dicha cosecha por el Banco. Cuando se trata de plantaciones permanentes, tales como caña, naranjas, café, etc., estimamos el período de vida productiva y probable de la plantación y su producción promedio probable en dicho período. Con estos datos hallamos la renta neta probable y su tasa de capitalización.

7. *Informe de tasación.* Cuando el Tasador ha terminado la inspección de las garantías lo comunica así en un modelo especial al Jefe de Tasadores e inmediatamente pasa a confeccionar el Informe de Tasación correspondiente. Este informe, además de la tasación pura comprende una información sobre el plan de Inversión del Crédito, el Plan de Pagos, la Posición Financiera del solicitante y su Capacidad de Pago, así como Información Personal sobre el mismo.

Así vemos que el Tasador tiene una misión compleja y difícil, además de una gran responsabilidad, pues no se limita sólo a tasar las garantías, informando sobre su valor, sino que recomienda el plan de inversión del crédito y su plan de pagos así como cualquiera observación sobre éstos. El tasador también comprueba y determina la posición financiera del solicitante, especialmente en lo que al activo se refiere y lo que es también muy importante, el tasador debe también determinar la capacidad de pago de la explotación y del solicitante, así como la conveniencia o no del crédito consignado. Por último, es parte de la función del tasador recopilar datos sobre las referencias personales del solicitante, especial-

mente sobre su habilidad administrativa, condiciones morales, historial de pagos, condiciones del hogar, etc.

Decimos y con razón, que los tasadores son "los ojos y oídos del Banco" ya que de sus informes va a depender casi por completo la resolución tomada sobre el Crédito.

Cuando el tasador confecciona su Informe lo eleva al Jefe de Tasaciones con un modelo especial para constancia de haber sido elevado el Informe y de la fecha de entrega del mismo. El Jefe de Tasaciones o un Funcionario en quien él delegue, revisa el Informe para darle su conformidad o no.

Este modelo de informe de tasación también ha sufrido una evolución, pues éste es el tercer modelo que hemos utilizado, el cual encontramos satisfactorio, aunque quizás deba ser modificado en el futuro, según nos indique la experiencia.

8. *Informe final.* Anteriormente, una vez confeccionado el Informe de Tasación el expediente era elevado a un Funcionario del Departamento encargado de redactar la *Resolución Recomendada* sobre el caso, redactando un esquema de cómo debía ser aprobado o rechazado el crédito y relacionando los fundamentos de la Resolución Recomendada. En estos fundamentos teníamos el Propósito, Referencias Personales del Solicitante, Posición Financiera del mismo, Capacidad de Pago y Garantía ofrecida. Actualmente debido a estar todo esto bien detallado en el Informe de Tasación, se ha abandonado la redacción del Informe Final, redactándose en lugar de él una simple "Hoja de Resolución" Final, en la cual se exponen en forma esquemática las distintas características del Crédito solicitado así como la recomendación del Departamento. Esta hoja es preparada por el jefe del Departamento de Recepción de Solicitudes y Tasaciones o el Funcionario en quien él delegue sus funciones.

En esta hoja se anota la resolución tomada por el organismo encargado de resolver sobre la solicitud con las firmas de sus miembros indicando cómo votó cada uno.

9. *Resolución sobre los créditos.* Una vez llegada a este punto la tramitación de un crédito, el expediente es elevado al Administrador de la Sucursal el cual a su vez lo eleva al Organismo correspondiente con su aprobación.

Una vez resuelto el expediente por el organismo competente, éste lo devuelve al Administrador, quien a su vez lo hará al Departamento de Recepción de Solicitudes y Tasaciones.

Si el expediente ha sido rechazado se comunica así al interesado y se archiva. Si es aprobado, pasa al Departamento Legal, el cual redacta los contratos necesarios. Una vez redactados los contratos, el Departamento Legal devuelve los expedienets al Jefe de Tasaciones para su archivo y fiscalización del Crédito. El Departamento Legal retiene los contratos y documentos tales como escrituras, etc., hasta la total tramitación de los contratos.

10. *Custodia de documentos.* Cuando un contrato ha quedado perfeccionado, es decir, debidamente inscripto en el Registro de la Propiedad o terminados todos los trámites legales, el Departamento Legal lo pasa al Jefe de Tasaciones, el cual lo entrega al Administrador de la Sucursal para su custodia, tomando las anotaciones pertinentes en el expediente. Desde este momento, el Administrador es el responsable de la custodia de dichos documentos.

11. *Fiscalización de los créditos.* La Ley dispone que los bienes dados en garantía de un préstamo, serán inspeccionados periódicamente.

Para ello el Jefe de Tasaciones dispone inspecciones en momentos predeterminados. Estas inspecciones se ordenan en un modelo al efecto y el resultado de las mismas es reportado en un modelo de inspección. Este modelo tiene espacios para informar sobre el estado de las garantías, detalles de la inversión del crédito concedido, expresándose por el Inspector si el prestatario ha cumplido el Plan de Inversión autorizado o si ha distraído los fondos en otros usos. También recomienda el Inspector si las próximas entregas a cuenta del crédito deben ser hechos como se planeara originalmente o si deben ser modificadas en alguna forma. Por último, el inspector hace cualesquiera otras observaciones que a su juicio estime pertinentes sobre el prestatario o el crédito.

La labor del Inspector es también muy importante ya que de su sagacidad depende que el Banco sepa si los fondos están siendo administrados sabiamente y en la forma autorizada, así como él es el encargado de reportar cualquier riesgo del crédito, tal como deterioro o substracción de las garantías, pérdida posible de las cosechas de las que depende la recuperación parcial o total del préstamo o cualquier otra situación que haga variar las circunstancias conocidas del caso.

El inspector también recomienda cualquier modificación necesaria al crédito, tanto su aumento como su disminución, si hay variación de las necesidades del prestatario.

Anexo

Sistema contable de la sucursal

1. *Mecanismo contable.* La Sucursal, al recibir una solicitud de préstamo (Modelo ABS–13), la anota en el Libro de Registro de Solicitudes de Préstamos, por orden de recepción, y le da un número correlativo, el cual debe figurar en todos los modelos, informes y documentos relacionados con dicha solicitud. Asimismo, se llena la tarjeta de Solicitud de Préstamos (Modelo ABS–15) la que se archiva por orden alfabético en un tarjetero adecuado.

Si del examen preliminar de la Solicitud, se determina que es necesario realizar peritajes, investigaciones, etc., se llena la Notificación de Derechos de Tramitación (Modelo ABS–16) por cuadruplicado de acuerdo con las tarifas aprobadas. Este modelo es firmado por el Administrador local

en los cuatro ejemplares, enviando el "Aviso" al interesado y entregando los otros tres ejemplares al Contador. El Contador entrega las copias marcadas "Recibo" y "Comprobante de Ingreso" al Cajero, reteniendo el cuadruplicado para su control.

Cuando el Cajero recibe el importe de los gastos de tramitación, firma y pone el sello o gomígrafo fechador de la Caja en los ejemplares (Modelo ABS–16), entrega la copia marcada "Recibo" al interesado y retiene la copia marcada "Comprobante de Ingreso", haciendo anotación de dicho ingreso en el Libro de Caja (Modelo ABS–11). Este "Comprobante de Ingreso" pasa después al Contador para su anotación en el cuadruplicado, el cual se archiva finalmente en el expediente, y el "Comprobante de Ingreso" pasa al empleado operador de la máquina de contabilidad National Modelo para preparar el resumen de ingresos.

Pagados los gastos de tramitación y anotados en la Hoja de Tramitación (Modelo ABS–12) del expediente, se continúa la tramitación de acuerdo con el Reglamento aprobado y los modelos impresos a ese fin.

Terminada la tramitación, la Sucursal prepara el Modelo de Remisión de Expedientes (Modelo ABS–17) por cuadruplicado. El original, el duplicado y el cuadruplicado, conjuntamente con los expedientes relacionados, se envían, por correo certificado, a la Oficina Central en la Habana, para su estudio y resolución. El triplicado es archivado por orden numérico, como constancia del envío. La Oficina Central devuelve el duplicado (Modelo ABS–17) debidamente firmado como constancia de recepción de los expedientes y la Sucursal lo archiva conjuntamente con el triplicado para completar la información de envío y acuse de recibo.

Al recibir la Sucursal los expedientes resueltos, hace las anotaciones pertinentes en la tarjeta alfabética de Solicitud de Préstamo (Modelo ABS–15) en los espacios indicados en dicho Modelo. Inmediatamente comunica el resultado al solicitante.

Si el préstamo fuera denegado, la tarjeta de orden alfabético es archivada en un tarjetero aparte para ese fin.

Si el préstamo es aprobado, se procede a la formalización del contrato de acuerdo con el modelo aprobado por el Departamento Legal y la Oficina Central.

Una vez formalizado el contrato, se procede por el Contador de la Sucursal a llenar el Memorandum de Contratos de Préstamos (Modelo ABS–18) por triplicado, anotando toda la información que requiere dicho modelo. El Administrador revisará estos modelos y pondrá su conformidad a los mismos. El original servirá de base para la anotación en el Registro de Préstamos concedidos (Modelo ABS–4). El duplicado es para la Oficina Central en la Habana y el triplicado se deberá archivar en el expediente del interesado o prestatario.

El registro de Préstamos Concedidos (Modelo ABS–4) se llena por duplicado en la máquina de Contabilidad National, y al hacer las anotaciones en el mismo, se abre simultáneamente la Tarjeta o Cuenta del Cliente (Modelo ABS–23). En dicha Tarjeta o Cuenta se anotan también los detalles del contrato en los espacios indicados en la misma. El Administrador revisa las anotaciones en el Registro de Préstamos Concedidos (Modelo ABS–4) y en la cuenta del Cliente (Modelo ABS–23) y pone sus iniciales en el espacio que dice "Aprobado" de la Cuenta. El duplicado del Registro de Préstamos Concedidos (Modelo ABS–4) conjuntamente con las copias de los Memorandum de Contratos de Préstamos (Modelo ABS–18) que corresponden a las anotaciones de dicho Registro, se envían a la Oficina Central en la Habana.

Inmediatamente después se hacen las anotaciones correspondientes en las Tarjetas de Vencimientos de Entregas con Cargo a Préstamos Concedidos (Modelo ABS–20) y Vencimientos de Préstamos (Modelo ABS–21) las que servirán de guía para solicitar los cheques para entregar a los prestatarios y para enviar los Avisos de Vencimientos de Préstamos en su oportunidad.

Con los totales del Registro de Préstamos Concedidos (Modelo ABS–4) se hace diariamente el siguiente asiento en el Libro Diario de la Sucursal (Modelo ABS–2):

Préstamos autorizados	$——	
a		
Préstamos autorizados por entregar		$——
Total de Préstamos autorizados en el día de hoy, según detalles en el Registro de Préstamos concedidos.		

Con varios días de anticipación (calculando el tiempo de demora en enviar y recibir la correspondencia) se revisan las Tarjetas de Vencimientos de Entregas con Cargo a Préstamos Concedidos (Modelo ABS–20) y después de asegurarse que se han cumplido las condiciones del contrato, se prepara la Solicitud de Cheques para entregar a Prestatarios (Modelo ABS–19) por triplicado. Se remiten original y duplicado a la Oficina Central en la Habana y el triplicado es para el archivo de la Sucursal.

Cuando se recibe la relación de cheques (Modelo AB) de la Oficina Central acompañada de los cheques para entregar a los prestatarios, se revisa por la Administración, firmando el recibo para devolver a la Oficina Central en La Habana como constancia de su recepción. Después se hace el siguiente asiento en el Libro Diario (Modelo ABS–2):

Cheques a entregar a Prestatarios:	$——	
a		
Oficina Central — Habana		$——
Importe de cheques recibidos de la Oficina Central en La Habana, para entregar a Prestatarios, según relación Nº —— de fecha ————.		

Los cheques se entregan al Cajero, quien firma su recepción en el espacio correspondiente del Modelo AB–.. y lo anota en el Debe del Libro de Caja (Modelo ABS–11) en la columna "Cheques a Entregar a Prestatarios".

A medida que los cheques se entregan a los destinatarios, se anota la fecha de entrega y se obtiene la firma del receptor en el duplicado del cheque y se anota en la columna de Cheques a Entregar a Prestatarios en el Haber del Libro de Caja. Estos duplicados pasan después a la máquina de contabilidad National para hacer el Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos (Modelo ABS–5) por duplicado y simultáneamente cargar el importe en la cuenta del cliente (Modelo ABS–23), obteniendo el saldo adeudado y el saldo no utilizado del préstamo o cantidad disponible autorizada. El duplicado del Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos (Modelo ABS–5) se envía diariamente a la Oficina Central en La Habana.

Con el total que arroje este Registro se hacen diariamente los siguientes asientos en el libro Diario (Modelo ABS–2) de la Sucursal:

Préstamos a Cobrar — Corto Plazo	$——	
Préstamos a Cobrar — Mediano Plazo	$——	
Préstamos a Cobrar — Largo Plazo	$——	
a		
Cheques a entregar a Prestatarios		$——
Importe de los cheques entregados a prestatarios en el día de hoy, a cuenta de préstamos autorizados, según detalles en el Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos.		
Préstamos autorizados a Entregar	$——	
a		
Préstamos Autorizados		$——
Importe de las entregas a cuenta de préstamos autorizados, realizados en el día de hoy, según detalles en el Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos, a fin de reflejar solamente los saldos disponibles.		

Diariamente se comprueba el saldo de la cuenta "Cheques Pendientes de Entrega" del Mayor (Modelo ABS–1) con el saldo de las columnas "Cheques a Entregar a Prestatarios" en el Libro de Caja (Modelo ABS–11) y periódicamente se revisarán los cheques en poder del Cajero como comprobación adicional.

Considerando que los casos en que las garantías de préstamo estén representadas por valores o títulos que recibiría la Sucursal serán muy reducidos, no se han preparado registros especiales para ese fin. Los pocos casos que se presenten pueden ser contabilizados por asientos en el Diario. Si la experiencia demuestra que se producirán con alguna regularidad, será necesario diseñar los registros correspondientes y redactar instrucciones específicas para su empleo.

El Recibo de Valores o Efectos en Garantía (Modelo ABS–27) es para entregar al prestatario si se presenta algún caso especial en que la Sucursal reciba físicamente la garantía. Este modelo se expide por duplicado, entregándose el original al interesado y el duplicado sirve de base para hacer el asiento correspondiente en el Diario, afectando las cuentas que a ese fin se indican en la Clasificación Provisional de Cuentas para la Sucursal. Este recibo no se expide si la recepción de la garantía por la Sucursal se ha hecho constar debidamente en el contrato de préstamo, en cuyo caso

el contrato sirve de base para el asiento antes mencionado.

2. *Intereses.* El día 24 de cada mes, o el anterior si éste fuere día festivo, se toman todas las tarjetas o cuentas de clientes por préstamos e intereses (Modelo ABS–23) y se harán los cálculos de los intereses correspondientes al mes corriente. El empleado que hace los cálculos anota a lápiz el importe de los intereses en el espacio indicado para ese objeto. Una vez terminados los cálculos, éstos son revisados por el Contador o el Administrador Local, quien anota el importe en tinta y pone sus iniciales al lado de la cantidad.

Completada la revisión, se procede a anotar los intereses en el Registro de Intereses Cargados (Modelo ABS–10) cuyo trabajo se realiza en la máquina de contabilidad National y simultáneamente se anota en la cuenta de clientes por préstamos e intereses (Modelo ABS–23) por grupos, según sea el plazo del préstamo: corto, mediano o largo.

Con los totales de este registro se hace un asiento en el libro Diario, como sigue:

Intereses Acumulados a Cobrarse/Préstamos		
A corto plazo	$———	
A mediano plazo	———	
A largo plazo	———	
a		
Cuentas de Productos		
Intereses s/Préstamos		$———
Importe de los intereses cargados a clientes correspondien- al mes de ———		

El duplicado del Registro de Intereses Cargados (Modelo ABS–10) se envía a la Oficina Central en la Habana.

Mensualmente se prepara un Balance de Comprobación de los intereses acumulados a cobrar, el que se hace en el mismo modelo de balance de comprobación de préstamos a cobrar mediante la columna para los intereses.

3. *Cobros de préstamos e intereses.* Con la debida anticipación, teniendo en cuenta los días necesarios para que llegue a poder del destinatario antes del vencimiento y también el volumen de trabajo en la oficina, se preparan los avisos de vencimientos de préstamos (Modelo ABS–22) por cuadruplicado. Estos avisos son revisados por el Contador con la cuenta del cliente y firmados por el Administrador Local. El original se envía al prestatario y las otras tres copias se entregan al Contador, quien entrega el Recibo y el Comprobante al Cajero para su cobro en su oportunidad. El Contador mantiene el cuadruplicado por orden de vencimientos e informa al Administrador los que no hayan sido pagados el día mismo del vencimiento para tomar las medidas necesarias a fin de obtener el pago por el interesado de su obligación.

Al recibirse el pago del plazo del préstamo y/o los intereses, según se indique en las copias del aviso, el Cajero firma y sella con el sello o gomígrafo fechador de la Caja, las dos copias, entregando la marcada "Recibo de Cobro" al interesado y conservando la otra copia marcada "Comprobante de Ingreso", la que sirve para la anotación en el Libro de Caja y después la pasa al Contador, quien la comprueba con su copia y la entrega al operador de la máquina de contabilidad National para la preparación del Registro de Cobros por Préstamos e Intereses (Modelo ABS–6) y simultáneamente pasar los abonos en las cuentas de los clientes (Modelo ABS–23).

El duplicado de este Registro de Cobros por Préstamos e Intereses (Modelo ABS–6) se envía diariamente a la Oficina Central.

En los casos excepcionales en que el deudor no pague la totalidad del plazo o los intereses y, siempre previa autorización superior, se expide el recibo en el Modelo ABS–25, por duplicado, haciéndose constar detalladamente el concepto del pago. El original se entrega al deudor y el duplicado, al que se unen las dos copias del aviso anterior debidamente anuladas, servirá como comprobante de ingreso, anotándolo en el libro de Caja y pasándolo después al Contador al igual que en el caso anterior y posteriormente al operador de la máquina de contabilidad National para su anotación en el Registro de Cobros por Préstamos e Intereses (Modelo ABS–6) según se indica en los dos párrafos precedentes.

En estos casos excepcionales es necesario hacer la anotación correspondiente en las tarjetas de los próximos vencimientos a fin de hacer las rectificaciones a que dé lugar esa operación.

Diariamente se hace un asiento en el libro Diario por los totales que arroje el Registro, como sigue:

Caja	$———	
a		
Préstamos a cobrar (Por Plazos).		$———
Intereses Acumulados a Cobrar s/Préstamos (Por plazos)		———
Importe de los cobros por préstamos e intereses según detalles en el Registro de Cobros por Préstamos e Intereses.		

4. *Cobros por otros conceptos.* El primer cobro que se hace a los clientes debe ser, y generalmente es, el importe de los derechos de tramitación. Como estos cobros se hacen por tarifa y no son susceptibles de devolución o liquidación, no es necesario abrir cuenta al interesado, y son abonados a las cuentas de productos correspondientes, mediante el Comprobante de Ingreso (Modelo ABS–16).

En el caso extraordinario que sea necesario devolver algún gasto cobrado anteriormente, se hace la devolución mediante recibo (Modelo ABS–26) firmado por el interesado y su importe se carga a la cuenta a que fué abonado originalmente.

Los demás cobros que pueda tener la Sucursal son por servicios, comisiones, etc. que se efectúan mediante la expedición del recibo (Modelo ABS–25) entregándose el original al interesado y reteniendo el duplicado como comprobante de ingreso, anotándolo en el Libro de Caja y pasándolo después al operador de la máquina de contabilidad National.

Con todos los comprobantes de Ingresos por otros conceptos que no sean préstamos e intereses sobre los mismos, se prepara el Registro de Cobros Varios (Modelo ABS–8) por duplicado, haciéndose la distribución de acuerdo con las columnas que figuren en dicho modelo. El duplicado se envía a la Oficina Central.

Con los totales de este Registro se hace un asiento en el libro Diario, cargando a Caja y abonando a las cuentas indicadas en el mismo.

Las sub-cuentas afectadas por los ingresos se anotan en los sub-mayores (Modelo ABS–1) respectivos o libro de análisis (Modelo ABS–33) de productos, según sea el caso.

El importe total cobrado se deposita en el Banco que indica la Oficina Central, bien para abonar en la cuenta que se mantenga o bien para transferir a la Oficina Central según se determine, llenando el Modelo ABS–29. Bajo ningún concepto se utilizan los fondos provenientes de cobros para el pago de atenciones o gastos de la Sucursal. Estos depósitos o transferencias se hacen dentro de las fechas que fije la Oficina Central.

5. *Pagos por conceptos que no sean entregas a cuenta de préstamos autorizados.* Los pagos que no son por entregas a cuenta de préstamos, son únicamente los que se refieren a gastos y atenciones de la Sucursal por servicios, suministros, etc., excepto el pago del personal que se realizará directamente por la Oficina Central, mediante el cargo que hará a la Sucursal al remitir la nómina y los cheques.

Todos estos pagos se hacen mediante comprobantes debidamente autorizados por los funcionarios competentes, bien por medio de cheques si se decide abrir una cuenta en un Banco Comercial cercano a la Sucursal, o en efectivo, con los fondos que sean remitidos por la Oficina Central en la Habana.

Para los pagos por otros conceptos se utiliza el recibo (Modelo ABS–26) en el que se hace una breve descripción del pago, se indica la cuenta a que debe cargarse y se fija el sello o gomígrafo fechador de la Caja. Se indica también si el pago fué hecho en efectivo o por cheque y en este último caso la fecha y número del cheque. El Cajero los anota en su Libro de Caja y une todos los documentos justificantes al recibo (Modelo ABS–26). Diariamente son revisados por el Contador, quien debe cerciorarse de que dichos justificantes han sido marcados con el número del recibo correspondiente y la fecha del mismo.

Los recibos (Modelos ABS–26) pasan después a la máquina de contabilidad National para preparar el Registro de Pagos por otros conceptos (Modelo ABS–9) por duplicado, en que se hace la distribución de los cargos, de acuerdo con el rayado de dicho modelo. El duplicado es enviado a la Oficina Central en la Habana.

El original sirve de base para hacer el asiento en el libro Diario cargando a las cuentas afectadas y abonando a Caja o Banco, según sea el caso y para pasar las operaciones a los sub-mayores (Modelo ABS–7) o libro de análisis (Modelo ABS–33) de gastos correspondientes.

6. *Libros Diario y Mayor.* Estos dos libros, que son los libros principales (Modelos ABS–1 y ABS–2) deben ser debidamente certificados por un Notario y selladas todas sus hojas antes de comenzar las anotaciones de los mismos.

Las cuentas del Mayor se abren de acuerdo con la clasificación provisional adjunta y no debe abrirse ninguna otra cuenta nueva sin autorización expresa del departamento de Auditoría. Si el Contador y el Administrador local estiman necesario alguna cuenta nueva para mayor facilidad o claridad del trabajo, deben enviar una exposición razonada a la Auditoría para su estudio y resolución. La Auditoría autoriza las cuentas nuevas y dicta las instrucciones pertinentes para su operación.

En el libro Diario se anotan diariamente los resúmenes o totales de las siguientes operaciones, según se ha explicado con anterioridad:

Préstamos concedidos
Cheques Recibidos para entregar a Prestatarios
Entregas a Cuenta de Préstamos Concedidos
Cobros por Préstamos e Intereses
Cobros por Otros Conceptos
Pagos por Otros Conceptos

Mensualmente se anotarán las siguientes operaciones:

Cargos por intereses sobre préstamos
Proporciones de amortización de:
Gastos de Organización
Primas de seguros
Pagos adelantados
Intereses cobrados por adelantado
Y cualquier otra partida que figure en los libros y que debe ser amortizada en un período que fijará previamente la Oficina Central.

Asimismo se anotan en el Diario mediante el Modelo ABS–28, aquellas otras operaciones para las que no existan Registros especiales tales como las garantías recibidas físicamente por la Sucursal, asientos que hayan sido ordenados por la Oficina Central, etc.

Los asientos anotados en el libro Diario, se pasan al Mayor en la misma fecha del asiento y diariamente se produce un Balance de Comprobación (Modelo ABS–35) por triplicado, remitiendo dos copias a la Oficina Central, una para la Sección de Sucursales de la División Agrícola y otra para la Auditoría.

Diariamente se llena la Remisión de Documentos a la Oficina Central (Modelo ABS–24) en el que se detallan todos los documentos que deben ser enviados a la Habana.

Además de los modelos mencionados anteriormente se usan, de acuerdo con rayado y títulos de los mismos, los siguientes modelos:

Control de Material Rodante (Modelo ABS–30). Este modelo se usa de modo tal que se acumulen los servicios y gastos de cada vehículo dentro del mes respectivo.

Aviso de Débito (Modelo ABS–31)
Aviso de Crédito (Modelo ABS–32)
Estado Diario de Caja (Modelo ABS–34)

Estos tres modelos no requieren explicación adicional y se usan de acuerdo con el rayado de los mismos.

Además se usa el modelo de Registro de Modelos Foliados en Custodia para todos los modelos que vengan numerados de la imprenta, usando una hoja para cada modelo.

Además la Sucursal envía a la Oficina Central la Relación de Cheques Pendientes de Entrega (Modelo ABS–36).

Esta relación debe remitirse en original y duplicado, y contiene los siguientes detalles:

Cheque Nº, Fecha, Beneficiario e Importe, y se detallan por orden numérico consecutivo de cheques.

Se remiten a la Oficina Central cada semana y además el día último de cada mes.

El Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos da también el total de letras o pagarés recibidos de los prestatarios. Las letras o pagarés se entregan al custodio quien las anota en el Registro de Letras o Pagarés recibidos en garantía de préstamos (Modelo ABS–37). Con el total diario de estas letras o pagarés recibidos se hace el siguiente asiento en el Diario:

Efectos a cobrar por préstamos $———
a
Efectos a cobrar en garantía de préstamos $———

Las letras o pagarés se archivan por orden de vencimientos bajo la responsabilidad del custodio.

Si estos efectos a cobrar, o alguno de ellos, se envían a la Oficina Principal, para su custodia o redescuento, se hace el siguiente asiento en el Diario:

Oficina Principal $———
a
Efectos a Cobrar por Préstamos $———

y se hacen las anotaciones correspondientes en el Registro de Letras o Pagarés Recibidos en Garantía de Préstamos (Modelo ABS–37).

Cuando la Oficina Principal devuelve los efectos a la Sucursal el Asiento es como sigue:

Efectos a Cobrar por Préstamos $———
a
Oficina Principal $———

haciendo las anotaciones en el Registro (Modelo ABS–37) en las columnas correspondientes:

Finalmente, cuando se cobre el préstamo, el asiento en el Diario es:

Efectos a Cobrar en garantía de préstamos $———
a
Efectos a cobrar por préstamos $———

En todo momento el saldo de la cuenta Efectos a Cobrar por Préstamos estará representado por los importes de efectos en custodia, según la columna respectiva, más los efectos devueltos por la Oficina Principal y pendientes de cobro. Mensualmente debe hacerse la comprobación del saldo.

7. *Clasificación de préstamos agrícolas bancarios*

	Clave de 5 cifras				
	Organismo	Plazo	Actividad	Finalidad	Garantía
	1º	2º	3º	4º	5º
Director (Oficina Central) . . .	D				
Asociaciones de Crédito Rural .	A				
Patronatos de Crédito Rural. . .	P				
Hasta 18 meses.		1			
Hasta 5 años.		2			
Hasta 25 años		3			
Agrícolas.			1		
Ganaderos			2		
Pesqueros			3		
Adquisitivos				1	
De Mejoramiento				2	
De Refinanciación.				3	
Personal.					1
Prendarios sin desposesión . . .					2
Pignoraticios					3
Refaccionarios					4
Hipotecarios					5

Ejemplo: Un préstamo con la clasificación D-231-5 quiere decir: D—Director (Oficina Central); 2—Hasta 5 años; 3—Pesquero; 1—Adquisitivo; 5—Hipotecario.

8. *Clasificación de cuentas provisional para la sucursal de Contramaestre.*

ACTIVO

Efectivo en Caja y Bancos:
1101 Caja
1105 Fondo Fijo
1110 Banco
1125 Fondos en Tránsito

Fondos Especiales:
1140 Banco

Préstamos:
1176 A corto plazo
1180 A mediano plazo
1183 A largo plazo
1186 Pequeño Crédito Rural
1189 Asociaciones Crédito Rural (Para Bienes)
1192 Asociaciones Crédito Rural (Anticipos)
1198 Préstamos Vencidos

Bienes para Uso Propio:
1201 Terrenos
1203 Edificios
1207 Material Rodante
1210 Muebles, Enseres y Equipos
1215 Reserva para Depreciación

Deudores Varios:
1251 Cuentas a Cobrar

Intereses Acumulados a Cobrar s/Préstamos:
1275 A corto plazo
1276 A mediano plazo
1277 A largo plazo

Cargos Diferidos:
1401 Gastos de Organización
1402 Mejoras en Propiedades Arrendadas
1406 Seguros Pagados por Adelantado
1420 Intereses Pagados por Adelantado
1425 Materiales y Suministros
1430 Depósitos en Garantía de Servicios

Cuentas de Orden:
1431 Valores recibidos en Garantía de Préstamos
1432 Valores Recibidos en Custodia
1535 Mercancías y Bienes Recibidos en Garantía de Pignoraciones
1435 Préstamos Autorizados Pendientes de Entrega
1437 Cheques a Entregar a Prestatarios
1438 Efectos a cobrar por préstamos

PASIVO

Acreedores Varios:
1536 Cuentas a Pagar
Créditos Diferidos:
1556 Intereses Cobrados por Adelantado
Cuentas de Orden:
1576 Depósitos de Valores en Garantía de Préstamos
1577 Depósitos de Valores en Custodia
1580 Depósitos de Mercancías y Bienes en Garantía de Pignoraciones
1581 Créditos por Préstamos Autorizados Pendientes de Entrega
1582 Cheques a Entregar a Prestatarios
1583 Efectos a Cobrar en Garantía de Préstamos
1301 Oficina Principal
Ganancias y Pérdidas:
7101 Productos
1801 Gastos

GANANCIAS Y PÉRDIDAS

1700 Cuentas de Productos
Intereses s/Préstamos:
1701 Préstamos a Corto Plazo
1702 Préstamos a Mediano Plazo
1703 Préstamos a Largo Plazo
Ingresos por Servicios:
1751 Cambios
1752 Cobros
1753 Derechos de Tramitación
1754 Custodia
1800 Cuentas de Gastos:
1801 Sueldos de Administración
1802 Sueldos de Oficina
1803 Sueldos de Técnicos
1804 Sueldos de Conserjería y Vigilancia
1805 Alquiler
1806 Alumbrado y Fuerza Motriz
1807 Teléfono
1808 Gastos Legales
1809 Gastos de Técnicos
1810 Gastos de Oficina
1811 Efectos de Escritorio
1812 Gastos de Material Rodante
1813 Reparaciones y Mantenimiento
1814 Seguros
1815 Contribuciones a Fondos de Retiros
1816 Depreciación de Propiedades
1817 Amortización de Gastos de Organización
1818 Amortización de Mejoras en Propiedades Arrendadas
1819 Descanso Retribuído
1820 Comisiones y Gastos Bancarios
1821 Gastos de Viajes y Diligencias
1830 Gastos Misceláneos

9. *Se enumeran a continuación los diversos modelos para uso de la contabilidad*

ABS–4 Registro de Préstamos Concedidos
ABS–5 Registro de Entregas a Cuenta de Préstamos
ABS–6 Registro de Cobros de Préstamos e Intereses
ABS–7 Sub-Mayor
ABS–8 Registro de Intereses cargados
ABS–12 Hoja de Tramitación de Solicitudes de Préstamos
ABS–13 Solicitud de Préstamo
ABS–14 Informe Pericial y Hoja de Resolución
ABS–15 Tarjeta Alfabética de Solicitudes de Préstamos
ABS–16 Notificación de Derechos de Tramitación
ABS–16–O–4 Aviso
ABS–16–D–4 Recibo de Cobro
ABS–16–T–4 Comprobante de Ingreso
ABS–16–C–4 Copia para el Contador
ABS–18 Memorándum de Contratos de Préstamos
ABS–19 Solicitud de Cheques para Entregar a Prestatarios
ABS–20 Vencimientos de Entregas con Cargo a Préstamos Concedidos
ABS–21 Vencimientos de Préstamos
ABS–22 Aviso de Vencimientos de Préstamos
ABS–22–O–4 Aviso
ABS–22–D–4 Recibo de Cobro
ABS–22–T–4 Comprobante de Ingreso
ABS–22–C–4 Copia para el Contador
ABS–23 Cuentas de Clientes por Préstamos e Intereses
ABS–24 Remisión de Documentos a la Oficina Central
ABS–27 Recibo de Valores o Efectos en Garantía
ABS–28 Minuta de Asiento de Diario
ABS–29 Detalles de Depósitos
ABS–30 Control de Material Rodante
ABS–31 Aviso de Débito
ABS–32 Aviso de Crédito
ABS–34 Estado Diario de Caja
ABS–36 Relación de Cheques Pendientes de Entrega

FINANCIAMIENTO DE LOS AGRICULTORES DE BAJOS INGRESOS EN PUERTO RICO

Por el Hon. Ramón Colón-Torres, *Secretario de Agricultura y Comercio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*

FINANCIAMIENTO DE LOS AGRICULTORES DE BAJOS INGRESOS EN PUERTO RICO

Uno de los principales problemas de la agricultura de Puerto Rico ha sido la carencia de crédito adecuado. Hasta 1934 los agricultores dependían casi enteramente de las facilidades que les ofrecían los comerciantes locales y los centrales azucareros. Las tasas de interés eran muy altas, pasando a veces de un 30 por ciento anual. No obstante, durante los últimos veinte años, la situación del crédito agrícola ha mejorado considerablemente, pero de ninguna manera ha alcanzado el grado necesario para contribuir plenamente y en la proporción que le corresponde, al desarrollo de la agricultura de Puerto Rico.

De acuerdo con el censo de 1950, existen en Puerto Rico 104.669 unidades agrícolas, de las cuales 89.623 son de superficies menores de veinte acres. Por otra parte, la información adquirida de todas las agencias de crédito insulares, incluyendo los bancos privados, indican que, durante el período de 1949 a 1950, los créditos de avío se otorgaron solamente a quince mil novecientos agricultores diferentes. Se estima, además, que otros quince mil agricultores se autofinanciaron o sólo tuvieron acceso al crédito del comercio y de otros tipos de prestamistas. Estas cifras revelan que hubo más de sesenta mil agricultores que tuvieron que autofinanciarse, o continuar sus trabajos iniciados sin gozar de crédito.

Sobre la base de los factores conocidos de la producción, el ingreso agrícola y las presentes facilidades de crédito, puede señalarse que se necesitan unos $100,000.000 anualmente para atender las necesidades financieras corrientes de la producción agrícola de la isla. Los programas de fomento ya formulados tienden hacia una utilización más intensiva y balanceada de los recursos agrícolas de la comunidad, y necesariamente esto demanda una cifra mayor para el crédito de avío y refaccionario.

De esta suma, las organizaciones federales de crédito agrícola, tales como la Administración de Hogares de Agricultores (Farmers' Home Administration) y la Asociación de Crédito para la Producción (P.C.A.-Production Credit Association), igual que los bancos privados, proveen aproximadamente $44,000.000 anuales. Del saldo de $56,000.000, una cuota muy pequeña es suministrada por los comerciantes y otros prestamistas, que cobran altos tipos de interés.

Esa situación se vuelve más seria aún, en vista del hecho de que el 95 por ciento de las facilidades de crédito se limitan a tres cultivos: caña de azúcar, café y tabaco. Aun dentro de estas tres categorías principales de empresas, la caña de azúcar es la que cuenta con facilidades más adecuadas de crédito. La mayoría de los bancos comerciales limita sus préstamos agrícolas a los cultivadores de la caña de azúcar. Esta restricción prevalece en varias de las agencias patrocinadas por el gobierno, inclusive la Asociación para el Crédito de Avío. Los productores de café, por ejemplo, tienen acceso a préstamos con tasas razonables de interés, pero cubren solamente el 36 por ciento de sus necesidades reales. Los cultivadores de tabaco alcanzan préstamos que cubren solamente el 25 por ciento de sus necesidades presentes.

Casi no existe el crédito para la producción de alimentos diferentes del azúcar. En el año de 1950–51 el valor estimado de la producción agrícola de alimentos incluyendo la lechería y los frutales, pero no el azúcar, montó a $89,000.000. Esto constituye aproximadamente el 41 por ciento del valor total de los productos agrícolas de Puerto Rico. Con base en estos antecedentes numéricos, se estima que el monto necesario para el crédito que demanda tal producción de alimentos alcanza a unos $40,000.000. Sin embargo, el crédito disponible para cubrir esta necesidad ha sido insignificante, si es que no ha faltado del todo.

En la industria de la leche, por ejemplo, no más de 50 ganaderos tienen acceso al crédito para satisfacer plenamente sus necesidades. El único tipo de financiación de que generalmente se dispone para esta clase de empresas, es el de almacenamiento para forrajes. En el caso de hortalizas y otras cosechas alimenticias, ha sido casi imposible obtener créditos de avío en las agencias antes mencionadas.

A pesar de las grandes posibilidades que existen en Puerto Rico en el campo de la actividad agrícola de producción de alimentos, ha existido desgano de parte de los bancos comerciales y de las agencias del gobierno para proveer medios financieros a su desarrollo. Esta indiferencia, en el caso de las agencias públicas, se debe probablemente a la falta de comprensión sobre la importancia del papel que el crédito agrícola juega en el desarrollo general.

Las agencias establecidas con anterioridad, como la Oficina de Préstamos para Cultivos de Emergencia y Forrajes, la Administración de Seguridad Agrícola (F.S.A.), ambas posteriormente refundidas en la Administración de Hogares de Agricultores, pudieron haber rendido mucho más valiosas y prácticas contribuciones al desarrollo del crédito agrícola.

Una inculpación semejante puede hacerse a la última agencia mencionada, así como a la Asociación de Crédito de la Producción (P.C.A.). Contrario a lo que ha sucedido con estas mismas agencias en los Estados Unidos, en Puerto Rico eran y son aún extremadamente conservadoras, y se manifiestan más profundamente preocupadas con la presentación de buenos registros y cifras de recuperación de préstamos. Esa preocupación las ha llevado a adoptar normas que las colocan en idéntica categoría que las instituciones privadas de crédito. Hay una fuerte tendencia a dar préstamos solamente para financiar la caña de azúcar, el café y el tabaco, y para servir solamente a los agricultores relativamente grandes. Semejante política veda a cuatro quintas partes del total de los agricultores de Puerto Rico el acceso y uso de las facilidades de crédito de tales agencias.

Igual que en otras zonas de potencialidades econó-

micas aún sin desarrollar y que se caracterizan por una economía altamente especializada, por una gran limitación de los recursos y por la gran prevalencia de la unidad agrícola de pequeña extensión, en Puerto Rico sólo podrá llegarse a una producción abundante y eficiente, con la aplicación de medidas especiales tendientes a lograr los mejoramientos agrícolas necesarios. En regiones como la nuestra son indispensables, para acabar con el primitivismo y la escasez, nuevos programas altamente imaginativos. Deben crearse organizaciones con la participación activa de los agricultores a fin de asegurar el éxito y continuidad de los programas, sobre bases de automantenimiento; al mismo tiempo, esos programas deben ser subsidiados y estrechamente supervisados.

El Departamento de Agricultura de Puerto Rico, hondamente preocupado por esta situación, desarrolla un sistema de crédito agrícola con estas cinco grandes fases:

1) Préstamos en efectivo para agricultores necesitados.

2) Préstamos en especie para los agricultores que no califican para los préstamos en efectivo.

3) Un sistema de crédito asegurado.

4) Un sistema de seguro para las cosechas, y

5) Mejoramientos en el proceso de mercado.

Como corolario a todo este programa y con el objeto de asegurar su éxito el Departamento de Agricultura, auxiliado por otras dependencias agrícolas, promueve la participación directa de los agricultores por medio de las organizaciones cooperativas. El objetivo fundamental es el desarrollo de todas las actividades comprendidas en el programa mediante la organización de cooperativas, cuyo programa será administrado finalmente por los propios agricultores.

Las asociaciones cooperativas juegan el papel más importante en el desarrollo de cualquier programa de incremento de la producción agrícola. El hecho de que cuatro quintas partes de nuestras unidades agrícolas sean menores de 20 acres, vuelve casi imposible para los agricultores proveerse, sobre bases individuales, las facilidades necesarias para la producción y venta de sus cosechas. La efectividad de las sociedades cooperativas ha sido ampliamente demostrada con el éxito alcanzado por las asociaciones de productores de café, tabaco y caña de azúcar que ahora operan en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Una de las actividades más importantes de la cooperativa sería la de hacer préstamos a sus miembros a tipos razonables de interés. Tales préstamos pueden ofrecerse en forma de suplementos, materiles y equipo para la producción o directamente en efectivo. Los agricultores harán la venta de sus cosechas mediante sus propias asociaciones cooperativas. De esta manera las cooperativas servirían de agencias para la integración de los servicios de producción y mercado.

Para el desarrollo del programa patrocinado por el Departamento de Agricultura, se han creado dos dependencias importantes:

1) Programa para la producción y distribución de alimentos.

2) El Banco para Cooperativas de Puerto Rico.

El programa de producción y distribución de alimentos extiende créditos a las cooperativas en forma de semillas, abonos y fertilizantes, equipo, insecticidas y otros artículos necesarios. Estos materiales y suplementos en especie se proveen al costo. Las cooperativas, a su turno, venden los artículos al crédito a los agricultores miembros. El programa ayuda, además, en la venta de los productos recibidos de los miembros por la cooperativa. Este auxilio incluye educación en cuanto a clasificaciones y empaque; inspección oficial de los productos en cuanto así lo requieran los compradores y orientación respecto a los mercados potenciales. Mediante estos servicios se están atacando dos de los más grandes problemas que estorban la producción agrícola de alimentos: el crédito y los mercados.

El Banco para las Cooperativas de Puerto Rico es una de las agencias que proveen el crédito necesario a las cooperativas. El banco está autorizado, por ley, para hacer préstamos a las cooperativas a fin de capacitarlas para hacer, a su vez, préstamos de avío a sus miembros. El banco también está autorizado para hacer préstamos sobre cosechas, para la compra de equipo, capital de trabajo y adquisición de tierras.

El objetivo es extender las operaciones del Banco para Cooperativas de Puerto Rico a efecto de hacer préstamos directos a los agricultores y también dar aval por los préstamos que las cooperativas puedan obtener de la banca privada. El programa de afianzamiento de los créditos indudablemente aumentará el interés de la banca privada en préstamos agrícolas y hará posible la expansión de las actividades en Puerto Rico, del Banco para Cooperativas de Baltimore.

Otro de los objetivos importantes para el mejoramiento de las condiciones del crédito agrícola es el aseguro de las cosechas. Hoy en día, nuestro programa de seguros se limita al café; se planea extenderlo a otras cosechas, como el tabaco, los bananos, el plátano y la piña. Semejante programa de aseguros abrirá nuevas fuentes de crédito para los agricultores de Puerto Rico.

Es evidente que un sistema de crédito con objetivos tan amplios como los aquí señalados no podría desarrollarse con buen éxito, a menos de ir acompañado de un eficiente y bien redondeado mecanismo de mercados, a lo que se ha concedido prioridad. En los puntos de distribución, así como en el campo, se están proveyendo nuevas y adecuadas facilidades de mercado tanto para los agricultores como para los comerciantes. Estas mejoras reducirán los riesgos del crédito y, por tanto, estimularán la expansión de las facilidades de crédito sobre bases más sanas.

El programa delineado es por lo menos parte de la solución al problema del crédito agrícola en áreas con condiciones similares a las que presenta Puerto Rico. A quienes acusan tales programas como una indeseable extensión de los controles gubernativos, sería conveniente señalarles que en países económicamente desarrollados se da por los gobiernos consideración especial a las cooperativas, que constituyen un principio aceptable desde hace mucho tiempo. En Puerto Rico se cree que es esencial la participación del gobierno en la solución de semejante problema. Es una responsabilidad del gobierno servir de orientador y guía, practicando, por ejemplo, las propias normas que recomienda y dando el primer impulso necesario. También es esencial que el gobierno reconozca que, en términos de largo alcance, éste debe ser un programa del pueblo. Con estos

conceptos a la vista, será necesario desarrollar la mente y las actitudes de los propios agricultores hacia el concepto y el principio de ayuda mutua y ayuda propia, a efecto de que, en final de cuentas, sean los agricultores mismos quienes se hagan cargo del desarrollo posterior de sus propias instituciones de crédito. Éste es un programa que demanda la cooperación efectiva de dos fuerzas: el gobierno mediante sus instituciones educativas y de crédito, y los agricultores mediante sus asociaciones cooperativas voluntariamente organizadas. El gobierno por una parte, proveyendo la ayuda educativa y financiera y, por otra parte, los agricultores organizados manejando las cooperativas eficientemente administradas, pueden hacer mucho por la solución del enorme problema del crédito en los países con potencialidades aún sin desarrollar.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por el Doctor CARL COLVIN, *del Farm Credit Administration*

Sumario

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN LOS ESTADOS UNIDOS

I. Introducción

Antes de describir el sistema de crédito agrícola de los Estados Unidos, me permitiré poner de manifiesto que la experiencia ha demostrado la imposibilidad que el sistema de crédito perfeccionado para los agricultores de un país determinado se pueda adaptar con buen éxito a otro país sin antes modificarlo y ajustarlo a las condiciones reinantes en él, ya que las condiciones y las necesidades varían considerablemente y, por lo tanto, el sistema de crédito ha de variar de conformidad con ellas. Por lo tanto, parece apropiado exponer primero cuál era el ambiente económico que existía cuando se adoptó nuestro sistema de crédito agrícola y cuáles fueron los principios esenciales en que éste se fundó.

La Ley de Préstamos Federales a la Agricultura se promulgó en 1916 y es la que rige el actual sistema cooperativo de crédito agrícola y ha ejercido influencia en otras clases de préstamos agrícolas en los Estados Unidos. Mucho antes de promulgarse esta ley, la agricultura de los Estados Unidos había avanzado considerablemente de las condiciones relativamente primitivas que existían en nuestros primeros años de independencia y ya se había construído una extensa red de ferrocarriles, financiados en gran parte con capital europeo.

El sistema de ventas de muchos de nuestros artículos de consumo corriente estaba ya bastante perfeccionado y existían numerosas cooperativas de agricultores para la venta de sus productos. Sin embargo, las grandes cooperativas regionales con depósitos centrales no se habían establecido todavía.

El sistema de instrucción pública obligatoria se había implantado hacía muchos años y existían escuelas de agricultura que cada año graduaban a gran número de estudiantes. Asimismo, las estaciones experimentales de agricultura se habían establecido treinta años antes.

Con todo, el adelanto de la agricultura ha sido mucho más marcado desde que se adoptó el sistema de crédito agrícola, puesto que el movimiento general hacia la mecanización de las faenas agrícolas, que se inició poco más o menos en 1920, ha tenido todavía mayor impulso gracias a los préstamos hechos conforme a nuestro sistema de crédito agrícola.

El aumento de nuestras cosechas, así como el del ganado y sus productos por medio del mejoramiento tecnológico, se ha logrado, en gran parte, con los estudios que se hacen en nuestras estaciones experimentales. Igualmente, el Servicio Cooperativo de Ampliación de Estudios de la Secretaría de Agricultura, las escuelas de agricultura y nuestro plan de enseñanza agrícola en las escuelas secundarias de todo el país datan, casi enteramente, de los últimos treinta y cinco años.

El extenso plan educativo y experimental que se ha desarrollado al mismo tiempo que el sistema de crédito agrícola cooperativo ha proporcionado el fundamento para el uso eficaz del crédito en el aumento de la producción y en mejorar el género de vida del agricultor.

Se ha hecho esta exposición de factores porque éstos han ejercido gran influencia en la eficacia del sistema de crédito agrícola de los Estados Unidos.

II. El capital en la agricultura

En los Estados Unidos la finca típica es al mismo tiempo negocio y hogar de las familias agrícolas. A fin de proporcionar un género de vida aceptable para la familia, la finca tiene que tener suficiente tierra productiva para aprovechar eficientemente el trabajo de todos sus miembros; tiene que tener también edificios adecuados, inclusive vivienda para la familia, y máquinas y útiles necesarios; igualmente, a excepción de fincas para cultivos muy especiales, tiene que tener también animales en número y clase adecuada. Todo esto, además del efectivo que se necesita para las operaciones agrícolas, constituye el capital que requiere el agricultor.

La experiencia ha demostrado que a un nivel de precios determinado, los ingresos del agricultor dependen en gran parte de los frutos que produce. Dentro de ciertos límites la productividad de su trabajo depende de la producción de capital invertido para fines productivos, ya que un agricultor provisto solamente de herramientas manuales puede trabajar muy duro para cultivar una parcela pequeña y producir sólo una cantidad muy pequeña de frutos, y, por consiguiente, sus ingresos resultan demasiado reducidos para sostener a su familia. Por el contrario, el agricultor que es dueño de una finca grande y que invierte un buen capital en tierras, máquinas y útiles, ganado productivo, etc., puede producir con su trabajo un gran volumen de productos agrícolas y lograr ingresos muy altos.

El agricultor puede ser dueño de la totalidad o parte del capital que usa. Cuando es dueño de sólo una parte del que requiere, puede obtener el resto mediante *1)* asociación con alguien que lo tenga; *2)* arrendando una finca; *3)* obtenerlo a préstamo o con una combinación de estos métodos. Ahora bien, la experiencia ha demostrado que el agricultor nunca debe contar solamente con préstamos para obtener el capital que requieren sus operaciones. El crédito se debe usar únicamente para completar el capital propio que haya adquirido con el ahorro o de otra manera.

III. Principios de crédito agrícola

El uso del crédito acarrea cierto riesgo tanto para el prestamista como para el prestatario. Por lo general, el riesgo es mayor para el prestatario que para el prestamista; sin embargo, el riesgo se puede reducir si se observan sanos principios de crédito, a saber:

1º El agricultor nunca debe tomar un préstamo como no sea con fines productivos; y cuando toma a préstamo parte del capital que necesita, se obliga a pagar al pres-

tamista un interés determinado y a liquidar el préstamo en plazo también determinado. Por lo tanto, a fin de liquidar el préstamo, tiene que hacer uso de él para aumentar su producción o aumentar de algún modo sus ingresos.

2º El monto de un préstamo sobre cualquier finca nunca debe exceder de la cantidad que se pueda pagar con los ingresos de la propia finca después de tomar en cuenta razonablemente toda contingencia. El préstamo que excede a la capacidad del agricultor para liquidarlo está fuera de toda razón.

3º El agricultor debe obtener el préstamo en condiciones que se ajusten a sus necesidades, y si se destina a la compra de terreno o a mejorarlo, o a la construcción de edificios, debe ser a largo plazo, amortizable en pagos anuales, semestrales o trimestrales que estén dentro de la capacidad del agricultor para hacerlos. Si el préstamo se requiere para los gastos de recolección de una cosecha anual, debe ser hecho a plazo corto, con preferencia de un año, para ser reembolsado al venderse la cosecha. Si el préstamo es para la compra de maquinaria o útiles, o para mejorar la productividad de la finca y esa productividad no se puede lograr sino en dos o tres años, se debe hacer para ese período, es decir, el plazo del préstamo se debe ajustar a los ingresos que se espera lograr de la inversión del capital.

IV. Fuentes de crédito agrícola en los Estados Unidos

En este país hay verdaderamente sólo dos fuentes de fondos para crédito agrícola: los ahorros de la población en general, agricultores o no, y las asignaciones del gobierno. En su mayor parte estos fondos proceden de los ahorros y los préstamos se hacen directamente entre el prestamista y el agricultor, por conducto de instituciones que acumulan ahorros o por conducto de cooperativas de crédito que venden cédulas a los inversionistas. Los fondos procedentes del gobierno constituyen una parte muy pequeña de los préstamos que se hacen a los agricultores.

El sistema de cooperativas de crédito agrícola no fué instituído para predominar en el mercado de dinero sino para poner a disposición del agricultor un crédito sólido, digno de confianza, tanto en épocas de necesidad como en tiempos de prosperidad, como fuente principal de fondos y para establecer pautas respecto a interés, condiciones, etc., prestando sus servicios según las necesidades del agricultor y de sus cooperativas. Al presente las instituciones crediticias que están bajo la Administración de Crédito Agrícola suministran una sexta parte de los préstamos totales a la agricultura.

Los préstamos a largo plazo sobre bienes raíces son hechos principalmente por las empresas de seguros de vida, bancos, bancos hipotecarios federales, la Administración de Viviendas de Agricultores y capitalistas particulares. Los préstamos a plazo corto que no son sobre bienes raíces los hacen los bancos, asociaciones de crédito para producción, la Administración de Viviendas de Agricultores y particulares (inclusive comerciantes), empresas de crédito para ganaderos y otros.

Préstamos a plazo largo. En general, las empresas de seguros de vida hacen préstamos solamente en los mejores sectores agrícolas donde el valor de las fincas es relativamente alto. En algunos de estos sectores dichas empresas proporcionan más préstamos que ninguna otra clase de prestadores. Generalmente los préstamos se hacen hasta por veinte años o más y se pueden amortizar gradualmente. Los tipos de interés varían al presente de cuatro a cinco por ciento al año.

Los bancos comerciales hacen préstamos sobre bienes raíces en todo el país, pero la proporción varía de más de la mitad en sectores de los estados del nordeste del país a menos de una décima parte en sectores de los estados de las praderas. Ahora, para mantenerse en posición de liquidez y a causa de la regulación que las leyes imponen a sus operaciones, la proporción de fondos que estos bancos pueden prestar sobre bienes raíces está limitada. En su mayor parte los préstamos se hacen a plazos de cinco años o menos y los intereses son generalmente más altos que los de otras instituciones de crédito.

Los doce bancos hipotecarios federales y las 1.169 asociaciones nacionales de crédito agrícola constituyen el sistema cooperativo de crédito agrícola que en los préstamos hipotecarios agrícolas a largo plazo prestan sus servicios a los agricultores en todos los Estados Unidos y en Puerto Rico.

La Administración de Viviendas de Agricultores, dependencia del gobierno federal, hace préstamos a los arrendatarios, gañanes y aparceros para ayudarles a comprar terrenos, a ensanchar fincas pequeñas y a mejorarlas. *Sólo son elegibles para préstamos los solicitantes que no pueden obtener crédito en otras instituciones a interés y en condiciones razonables.* Los fondos para los préstamos los asigna el Congreso cada año.

Los comerciantes y otros particulares con ahorros aportan también fondos para bienes raíces en todos los Estados Unidos. Estos préstamos se originan por lo común cuando una persona vende una finca y toma sobre ella una hipoteca en parte del valor total, o cuando el agricultor obtiene directamente un préstamo de alguna persona que tiene dinero para invertir. La mayor parte de estos préstamos se hacen a cinco años o menos, con intereses relativamente altos, pero, en general, menores que los de los préstamos hechos por los bancos comerciales. Igualmente, las agrupaciones religiosas, educativas, empresas hipotecarias y de inversiones, las asociaciones de construcción y préstamos también prestan dinero sobre bienes raíces.

Prestador	*Cantidad en millones de dólares*	*Porcentaje del total*
Bancos hipotecarios federales . . .	994	15,8
Federales Farm Mortgage Corp.[a] .	33	0,5
Empresas de seguros	1.525	24,2
Bancos comerciales	981	15,6
Farmers Home Administration. . .	233	3,7
Particulares y otros	2.534	40,2
Total . . .	6.300	100,0

[a] Puesta en liquidación el 1 de julio de 1947.

El cuadro anterior muestra las sumas y porcentajes de préstamos a largo plazo sobre fincas y otros bienes raíces pendientes el 1 de enero de 1952 en cada uno de los grupos de crédito:

Préstamos a corto plazo. Los bancos comerciales son los prestadores a corto plazo más importantes y en la actualidad representan más de una tercera parte de los préstamos pendientes. Los que hacen préstamos a los agricultores generalmente tienen con éstos la doble relación de depositantes y prestatarios y, conociéndolos, están capacitados para conceder los préstamos con prontitud y con investigación mínima.

Las 499 asociaciones de crédito para producción y las 12 corporaciones de crédito cooperativo constituyen el sistema de préstamos a corto plazo para producción, y prestan sus servicios a los agricultores de todos los Estados Unidos y de Puerto Rico. Los bancos federales de crédito intermediario son fundamentales en el sistema de crédito para la producción porque son los que más fondos aportan tanto a las asociaciones de préstamos para producción, como a empresas particulares de crédito que no están organizadas como cooperativas.

La Administración de Viviendas para Agricultores (Farmers Home Administration), que presta fondos del gobierno, también hace préstamos a los agricultores para facilitarles la compra de ganado, máquinas y útiles, así como para sufragar los gastos de producción y para el mejoramiento de las fincas. Este servicio está bajo la dirección de empleados públicos y se presta únicamente a los agricultores que no pueden obtener fondos de otro modo.

Más de una tercera parte del volumen de préstamos a corto plazo que se hacen a agricultores proviene de personas que tienen dinero para inversión y de comerciantes en abonos, forrajes y maquinaria y útiles de agricultura, que venden a crédito a los agricultores que no pueden hacer compras al contado, pero los intereses que éstos cobran son generalmente más altos que los que imponen las instituciones de préstamo.

El cuadro que sigue muestra el volumen y el porcentaje de préstamos a corto plazo pendientes el 1 de enero de 1952 en cada agrupación. Los préstamos de la Commodity Credit Corporation se hacen únicamente sobre productos agrícolas para los efectos de mantener los precios en nivel determinado:

Prestador	*Millones de dólares*	*Porcentaje*
Bancos comerciales [a]	3.120	39,8
Asociaciones de crédito para producción [a]	561	7,1
Bancos de crédito federales intermediarios [b]	78	1,0
Farmers Home Administration	311	4,0
Commodity Credit Corporation [c]	578	7,3
Otros [d]	3.200	40,8
Total . . .	*7.848*	*100,0*

[a] Excluye las garantías de la Commodity Credit Corporation.

[b] Préstamos y descuentos a las empresas particulares de crédito, excluyendo las garantías de la Commodity Credit Corp.

[c] Incluye préstamos pendientes en las instituciones de crédito, garantizados por la Commodity Credit Corp.

[d] Incluye a particulares, comerciantes y otros prestadores.

Calculado por la Dirección de Economía Agrícola.

V. Historia del sistema cooperativo de crédito agrícola

El Sistema de Crédito Agrícola se implantó en 1916 cuando el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley Federal de Préstamos a la Agricultura, conforme a la cual se crearon 12 bancos hipotecarios federales y las asociaciones nacionales de crédito agrícola. Anteriormente no existían en el país sistemas de crédito expresamente organizados o adaptados para satisfacer las necesidades de los agricultores, los cuales tenían que hacer uso, en buenas o malas condiciones, de las instituciones de crédito que ya existían, principalmente para las necesidades de la industria y del comercio. Las empresas de seguros se inclinaban a conceder préstamos sólo en lugares en que éstos podían ser cuantiosos y numerosos, con muy poco riesgo. Los bancos comerciales, especialmente en lugares de riesgo alto, limitaban las hipotecas sobre fincas agrícolas en atención a sus obligaciones primordiales con los depositantes. No existían, en general, medios de poner en contacto a los agricultores necesitados de crédito con los inversionistas que tenían fondos disponibles. Los préstamos se hacían, por lo común, a muy corto plazo, que generalmente era de cinco años o menos y sobre los bienes raíces en casi todo el país. Al vencimiento no era raro que los prestatarios estuvieran imposibilitados de liquidar toda la deuda y tenían que renovarla, o cubrirla con otra deuda, operación que exigía a menudo onerosos gastos. En época de dinero escaso era difícil, si no imposible, lograr la renovación u obtener un nuevo préstamo para saldar el anterior, cualquiera que fuese su costo. El tipo medio de interés y las comisiones en préstamos sobre fincas agrícolas variaban considerablemente según el estado en que se hicieran y llegaban a 10 por ciento, y, en algunas ocasiones, a más.

1) *Sistema de Bancos Federales Hipotecarios.* La Ley Federal de Préstamos a la Agricultura de 1916 fué la primera tentativa para proporcionar a los agricultores de los Estados Unidos un sistema de crédito cooperativo, ideado y adaptado a las necesidades del agricultor. En esencia, el sistema implantado por esa ley fué de obtener fondos, en el mercado abierto de dinero, mancomunando las hipotecas de las diversas fincas y emitiendo cédulas de los bancos federales hipotecarios de valor nominal convenientemente garantizadas por las propias hipotecas. Este mancomunado de las diversas hipotecas y las cédulas emitidas con su garantía capacitaron a los agricultores de todos los Estados Unidos para obtener préstamos hipotecarios a largo plazo y a interés bajo.

Los préstamos de los bancos federales hipotecarios se hacen a cooperativas locales de crédito, denominadas asociaciones de préstamos agrícolas. Los doce bancos hipotecarios federales se establecieron de conformidad con la Ley Federal de Préstamos a la Agricultura de 1916, como instituciones permanentes, destinadas a proporcionar crédito hipotecario a largo plazo sobre propiedades agrícolas a tipos de interés regidos por el costo del dinero para el objeto, más cierto margen para gastos de funcionamiento y reservas apropiadas. El capital de estos bancos fué integrado al principio por el Gobierno Federal, pero al presente son propiedad exclusiva de sus miembros.

Estos bancos obtienen sus fondos de la venta de cédulas emitidas como obligación conjunta de los doce bancos, garantizadas por primeras hipotecas de fincas agrícolas. El gobierno no garantiza las cédulas, respecto a capital o intereses. Ningún préstamo hipotecario puede exceder del 65 por ciento del valor de tasación de la finca, como tampoco se puede hacer un préstamo a persona que no esté dedicada de un todo a la agricultura o que no se vaya a dedicar a ella de inmediato. La Administración de Crédito Agrícola define como valor normal de la finca la cantidad que un agricultor típico, en condiciones ordinarias, estaría dispuesto a pagar, y estaría justificado en pagar, por la propiedad para faenas agrícolas corrientes, inclusive la ventaja de la casa en ella, con la confianza de percibir de la finca utilidades igualmente normales.

Todo prestatario tiene que comprar aportaciones en la cooperativa local de préstamos, en proporción del 5 por ciento del monto del préstamo, el cual se salda a la par al pagarse en totalidad. A la vez, la asociación compra idéntica cantidad de acciones en el Banco Hipotecario Federal. Los préstamos se amortizan en pagos distribuídos para saldar la deuda en el plazo convenido, que no puede ser de menos de cinco años, ni de más de cuarenta, pero se permite a los prestatarios saldarla, sin recargo alguno, antes de su vencimiento. Los bancos hipotecarios federales pagan dividendos a las asociaciones, las cuales, a su vez, también pagan dividendos a sus miembros, que son los prestatarios. Los préstamos que hacen actualmente nueve de los doce bancos devengan intereses al 4 por ciento al año; los de otros dos bancos el 4½ por ciento al año y los del otro banco a 5 por ciento al año. Al presente hay en los Estados Unidos 1.169 asociaciones nacionales de crédito agrícola que cuentan con más de 300.000 miembros entre agricultores y ganaderos. Las asociaciones eligen independientemente sus juntas directivas entre sus propios miembros y la junta dirige las operaciones de la asociación.

2) *Sistema de Bancos Federales de Crédito Intermediario.* Aunque el sistema de bancos federales hipotecarios cumplió eficazmente su cometido respecto a los préstamos a largo plazo, la situación en préstamos a corto plazo para los agricultores no fué tan alentadora durante varios años después de promulgarse la Ley Federal de Préstamos a la Agricultura. A menudo los agricultores no podían obtener préstamos a corto plazo en condiciones que se ajustaran a sus necesidades y no había medios de que pudieran llegar al mercado de dinero para obtener sus préstamos en condiciones satisfactorias. Los bancos comerciales habían seguido una política muy liberal en sus préstamos durante el próspero período de la primera guerra mundial, pero cuando el precio de los productos agrícolas bajó en 1920, muchos de estos bancos se vieron obligados a exigir la liquidación de sus préstamos para hacer frente al retiro de fondos de sus depositantes. A consecuencia de esto se estableció en 1923 un sistema federal permanente de bancos de crédito intermediario, los cuales, aunque las cédulas que venden en el mercado de dinero no están garantizadas por el gobierno, obtienen fondos para préstamos a instituciones locales en época de cosechas, y éstas, a su vez, prestan dinero directamente a los agricultores y a sus cooperativas. Estos bancos intermediarios no hacen préstamos directos a los agricultores, pero descuentan los pagarés de las otras instituciones de préstamos y sus cédulas están garantizadas por los propios pagarés y por las hipotecas sobre las fincas.

3) *Sistema de crédito para producción.* Lo acontecido entonces reveló que el establecimiento de los bancos federales de crédito intermediario no era todavía la solución del problema de crédito a corto plazo, ya que aun las instituciones particulares de préstamos que redescontaban los pagarés e hipotecas de los bancos intermediarios no satisfacían las necesidades del agricultor en materia de préstamos para producción. Muchas no contaban con capital suficiente, su administración no era eficaz o adolecía de otros defectos. Así, muchos bancos, a causa de la baja de precios, no corrían el riesgo de tomar préstamos para facilitarlos, a su vez, a los agricultores. En tal virtud, el Congreso, después de numerosas audiencias en que tomaron parte agricultores y otros elementos interesados, con la Ley de Crédito Agrícola de 1933, creó las corporaciones de crédito para producción, sistema de cooperativas diseminadas por todo el país y denominadas asociaciones de crédito para producción. Estas asociaciones se crearon para facilitar a todo agricultor de los Estados Unidos y Puerto Rico que ofreciera salvaguardias suficientes, el crédito necesario para producción.

El sistema está constituído por una corporación de crédito en cada uno de los doce distritos en que para sus efectos se dividió el país y de varias asociaciones cooperativas locales. Las corporaciones no hacen préstamos directamente, sino que proporcionan a las asociaciones parte del capital necesario y dirigen sus operaciones. Estas asociaciones son las que hacen los préstamos a corto plazo para usos agrícolas generales, a costo razonable y en condiciones aceptables para el prestatario.

Los préstamos de producción se toman en alguna de las asociaciones locales para cualquier uso agrícola, de 50 dólares en adelante. En la mayoría de los casos, cuando se aprueba un préstamo para producción, se prepara para el agricultor un "presupuesto" conforme al cual se cubren las necesidades del agricultor y se le adelantan los fondos a medida que los requiere, en lugar de darle la totalidad del préstamo de una vez. El agricultor se compromete a reembolsar el préstamo con el producto de la venta de determinados frutos, a medida que los vende. Los intereses no se comienzan a devengar hasta que el agricultor recibe una suma, y cuando reembolsa una parte de la suma recibida, los intereses sobre esa parte cesan de inmediato. De este modo el interés sobre cada dólar se paga únicamente sobre el número exacto de días en que está pendiente. Lo mismo que cuando se trata de las asociaciones nacionales de crédito agrícola, sus miembros eligen su propia junta directiva, que se encarga de administrarla. Las asociaciones obtienen sus fondos principalmente de préstamos que toman de los bancos federales intermediarios.

Se exige à todo prestatario la compra de acciones de la asociación a razón de 5 por ciento de su préstamo, el cual, generalmente, se otorga a un año de plazo o menos, aunque en ciertos casos es renovable, en particular cuando parte o la totalidad de la suma se destina a la compra de sementales, maquinaria u otra mejora, y esto

se toma en cuenta cuando se negocia el préstamo. En la mayoría de las asociaciones el interés varía al presente entre 5½ y 6 por ciento anual. Hoy existen en los Estados Unidos 499 asociaciones de préstamo para producción, con 475.000 miembros entre agricultores y ganaderos.

4) *Bancos para las cooperativas.* La Ley de Crédito Agrícola de 1933 autorizó la creación de 13 bancos para cooperativas, uno en cada uno de los doce distritos designados al efecto y un Banco Central para Cooperativas en Washington, la capital del país. Los trece bancos hacen préstamos a las asociaciones cooperativas aceptadas que se dedican a la venta de productos agrícolas, a la compra de artículos para la agricultura y a servicios para los agricultores. Las asociaciones cooperativas, ya regionales, ya nacionales, transan sus negocios con el Banco Central de Washington, la capital.

Los bancos ofrecen a las cooperativas tres clases de préstamos: 1) sobre productos, que son a corto plazo, garantizados con primera hipoteca sobre productos o materiales de la finca; 2) como capital, para complemento del propio prestatario garantizado o no, a plazo corto y a plazo medio; 3) para instalaciones, renovación de préstamos para construcciones, o para la adquisición o arrendamiento de terreno, construcción de edificios, adquisición de máquinas y otros útiles. Estos últimos tienen que estar garantizados y saldarse en el plazo de veinte años, y nunca pueden exceder del 60 por ciento de la tasación de los efectos que los garantizan. Los intereses sobre los préstamos de estos bancos a las cooperativas los fija la Administración de Crédito Agrícola, pero no pueden exceder de 6 por ciento al año. En la actualidad son de 2½ a 2¾ por ciento sobre productos, 3 por ciento sobre los de capital y 4 por ciento sobre los de maquinaria, instalaciones, etc.

La mayor parte del capital de los bancos para cooperativas es del Gobierno de los Estados Unidos, pero también lo aportan las asociaciones que toman los préstamos, las cuales tienen que comprar acciones al banco por valor del 5 por ciento del capital que reciben o de los préstamos de instalaciones que se les otorguen, y uno por ciento en el caso de préstamos sobre productos. Los fondos para préstamos los aporta el gobierno del capital que tiene invertido en los bancos, así como de los propios préstamos. El capital del Banco Central para Cooperativas procede de las cédulas que se venden al público.

5) *Dirección del sistema.* Todas las operaciones de la Administración de Crédito Agrícola están bajo la dirección del Secretario de Agricultura, por conducto de un gobernador, al que asisten subgobernadores, directores y otros jefes de secciones.

La Administración de Crédito Agrícola se divide en cuatro secciones principales: bancos hipotecarios, préstamos para producción, bancos intermediarios y bancos para cooperativas. Cada una está dirigida por un gerente, directamente responsable de la dirección y coordinación de las operaciones de los cuatro grupos de instituciones que funcionan en los doce distritos de crédito agrícola. Cada sección vigila constantemente todas las operaciones de las respectivas instituciones y se encarga de estudiar y autorizar la venta de cédulas y otras obligaciones y, en general, vigila todas las operaciones locales, que se han de hacer conforme a las pautas adoptadas por la administración.

Otra de las funciones de la administración es el examen de los libros y cuentas de todas las corporaciones y asociaciones del sistema de crédito agrícola, labor que ejecuta la sección de examen, directamente responsable ante el gobernador de la administración. En su totalidad el personal es de empleados públicos, escogidos conforme a las normas de la Comisión de Servicio Civil.

6) *Plan para que los miembros sean los propietarios.* El principio en que se funda la Administración de Crédito Agrícola es fomentar las instituciones cooperativas con la mira de que sus miembros lleguen a ser los propietarios de las respectivas instituciones que tiene bajo su jurisdicción y, en este sentido, se ha adelantado considerablemente.

Los bancos federales hipotecarios son al presente propiedad absoluta de sus prestatarios, que son los accionistas de las asociaciones nacionales de préstamos agrícolas. Los bancos han restituído al gobierno el capital inicial que éste les anticipó de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Préstamos a la Agricultura, además del capital adicional de 125,000.000 de dólares y el superávit de 189,000.000 de dólares integrado durante la grave crisis financiera de 1929 a 1933.

Las corporaciones de crédito para producción, que pertenecen enteramente al gobierno, proporcionaron el capital inicial de las asociaciones de crédito para producción comprando sus acciones con los fondos provistos por el gobierno, pero la inversión en estas acciones se ha reducido considerablemente. El 30 de junio de este año existían 499 asociaciones de esta clase, de las cuales 243 eran propiedad absoluta de sus miembros, y se espera que todo el capital provisto por las corporaciones se retirará con el tiempo en su totalidad y que las asociaciones serán propiedad absoluta de sus miembros.

Los bancos para las cooperativas, que en parte son propiedad de sus miembros, no pueden ser propiedad absoluta de ellos porque la ley actual lo impide, pero se ha propuesto una enmienda que si se aprueba permitirá que con el tiempo estos bancos pasen a ser propiedad absoluta de las cooperativas de agricultores que toman sus préstamos de ellos.

Los bancos federales de crédito intermediario son todavía propiedad del gobierno y no se ha ideado hasta ahora la forma en que lleguen a ser propiedad de los que hacen uso de sus servicios.

En cada uno de los doce distritos existe una junta de siete directores para estas cuatro clases de instituciones. En parte los directores son elegidos entre los miembros del sistema y en parte son nombrados por el gobernador de la Administración de Crédito Agrícola.

VI. La Administración de Viviendas de Agricultores y su plan

Existen en los Estados Unidos agricultores que no pueden obtener crédito en instituciones cooperativas o comerciales corrientes. Generalmente, perciben ingresos muy reducidos o no poseen propiedades suficientes para

garantizar los préstamos que éstas hacen. Sin embargo, muchos de ellos necesitan crédito para sus operaciones, para adquirir más terreno, para mejorarlo, para útiles y para construcciones. Sin crédito no pueden aprovechar plenamente los brazos con que cuentan en sus familias, ni pueden producir en la medida de su capacidad. Durante la crisis financiera ya citada el gobierno puso en práctica un plan para hacer préstamos a los agricultores de esta categoría proporcionándoles, al mismo tiempo, asesoramiento y ayuda técnica. En la actualidad la Administración de Viviendas de Agricultores les ofrece esos servicios, especialmente en los casos en que la finca y las labores agrícolas se concentran en una familia, la cual puede hacer uso de préstamos para afianzar su propiedad, introducir sistemas más avanzados y adquirir útiles que la capaciten para aumentar su producción y, con ésta, sus ingresos.

Además de concederles crédito, la Administración los asesora y dirige prácticamente en el estudio y ejecución de planes agrícolas más eficaces, y es esta combinación de crédito y dirección la base del plan de la Administración.

El plan se pone en práctica por medio de una comisión de cada condado (distrito) que se encarga de estudiar: *1)* la elegibilidad del solicitante; *2)* aprobar la compra, ensanche o mejoramiento de una finca, y *3)* de estudiar las solicitudes en vista a la liquidación de la deuda contraída con la Administración. Cada comisión se compone de tres agricultores locales que conocen bien su región y sus condiciones.

La Administración hace préstamos para la adquisición de fincas, para construcción de viviendas, para la recolección de cosechas, para regadío y para remediar calamidades naturales.

1) *Préstamos para adquirir fincas.* Los préstamos para adquirir fincas se hacen al 4 por ciento al año y son amortizables en 40 años, pero en realidad se liquidan según los ingresos que percibe el agricultor, de modo que más de una tercera parte de los préstamos hechos han sido pagados ya en su totalidad por prestatarios que en la actualidad son plenamente dueños de sus fincas. Se hacen también préstamos para ensanchar fincas que son demasiado pequeñas como propiedad lucrativa de toda una familia. Los préstamos para mejoras se destinan a avenamiento, terrazas, desmontes, cercas o rehabilitación de la tierra, o para la reparación de los edificios necesarios. El fin principal de uno y otro de estos préstamos es crear una finca en la que toda la familia perciba ingresos adecuados.

Conforme el plan de garantía de hipotecas el gobierno garantiza el pago del capital e intereses de cada préstamo hecho por inversionistas particulares. Con este plan el prestatario tiene que adelantar al vendedor de la finca el 10 por ciento de su valor como pago inicial. Sobre el saldo del prestatario paga 4 por ciento de interés anual, el cual se distribuye en 3 por ciento para el prestador y 1 por ciento para el fondo de seguro de la hipoteca, gastos administrativos y pérdidas, de ocurrir algunas. La Administración hace el préstamo y lo trata, así como al prestamista, lo mismo que si lo hace directamente. Los préstamos para adquirir fincas, ya sean directos o indirectos, se otorgan solamente a agricultores que no pueden obtenerlos de otro modo y se espera que los prestatarios puedan renovarlos, sea en una cooperativa o en una institución comercial, siempre que la amortización del capital lo permita.

2) *Préstamos para viviendas de agricultores.* La Ley de Viendas de 1949 autoriza préstamos a los dueños de fincas para la construcción o reconstrucción de sus viviendas u otros edificios en los casos en que no puedan obtenerlos de otro modo. Los veteranos y las familias de veteranos fallecidos tienen la preferencia en este respecto. Se hacen también préstamos a los dueños de fincas que perciben de la agricultura la mayor parte de sus ingresos, así como a dueños de fincas que las trabajan con sus familias. Los propietarios que no pueden obtener préstamos de otro modo pueden obtenerlos de la Administración para mejorar las viviendas de sus arrendatarios o empleados que vivan en la finca.

Los préstamos se hacen solamente a los dueños de fincas, y por "finca" se entiende un terreno determinado que se destina a la producción de frutos de consumo corriente, para la venta o para uso propio, cuyo valor bruto sea por lo menos de 400 dólares, basado en el precio de estos productos en 1944. Los préstamos están garantizados por hipotecas sobre la finca, sujeta a gravámenes anteriores, si existen, además de cuanta garantía adicional sea necesaria para resguardar la inversión que hace el gobierno.

3) *Préstamos para producción.* La Administración hace préstamos de producción a los dueños aceptables de fincas en que trabaja toda la familia a fin de capacitarlos para aumentar sus ingresos mediante sistemas agrícolas avanzados.

Los préstamos se hacen *1)* a solicitantes aceptables que poseen una finca en la que trabaja toda la familia y que necesitan ayuda para mejorar sus cultivos y *2)* a solicitantes aceptables que ya trabajan una finca en buenas condiciones con su familia, pero que a causa de condiciones fuera de su dominio, necesitan más capital para los gastos de sus cultivos durante el año. El fin principal de estos préstamos es el de capacitar al agricultor que trabaja con su familia a establecerse firmemente y trabajar con sus propios recursos o con la ayuda pecuniaria de bancos, cooperativas u otras instituciones de crédito.

En las solicitudes de préstamos se da preferencia a los veteranos, pero tanto éstos como los que no lo son, tienen que llenar idénticos requisitos.

Los directores locales colaboran con los solicitantes en preparar planes acertados de cultivo de acuerdo con su terreno y el trabajo de la familia. Los planes a largo plazo toman en cuenta los ajustes necesarios para colocar las operaciones sobre una base sólida y provechosa. Así, los planes anuales se ejecutan de conformidad con el plan general de sistemas avanzados e ingresos mayores. El director visita la finca y asesora a la familia respecto a las operaciones agrícolas y a proyectarlas debidamente y, si es necesario, les enseña a llevar los libros requeridos, ya que las cuentas de ingresos y egresos muestran el resultado de las operaciones del año e indican qué cambios hay que introducir para mejorar los cultivos y aumentar los ingresos.

Los préstamos y planes se hacen generalmente para períodos de cinco años, con 5 por ciento de interés

anual, con la ventaja de que el préstamo se puede amortizar en períodos de uno a siete años. El préstamo máximo en toda circunstancia es de 7.000 dólares y la deuda total del prestatario no puede ser mayor de 10.000 dólares. Los préstamos están garantizados por el ganado, máquinas y útiles adquiridos con ellos, cuando la deuda se ha renovado con el propio préstamo, así como por las cosechas.

Según el número de solicitudes para esta clase de préstamos que cada año se recibe en los distritos, la demanda es mucho mayor que la capacidad de la Administración para atenderlas. Las solicitudes se estudian minuciosamente y se pone especial cuidado en que el préstamo contribuya en verdad a mejorar los cultivos, a subir el nivel de vida de las familias y aumentar la producción de frutos y de fibras.

4) *Préstamos para regadío.* Los préstamos para regadío se hacen a dueños de fincas o agrupaciones de ellos en la parte occidental de los Estados Unidos para instalar o reparar conductos de agua, tanto para las casas como para regadío. El interés es de 3 por ciento al año y los plazos hasta de 20 años, dependiendo estos últimos de la utilidad de la instalación. El costo de ninguno de estos planes puede exceder de 100.000 dólares y los préstamos a cada dueño de fincas son generalmente de 5.000 dólares o menos. La Administración proporciona ayuda técnica para proyectar la instalación y construirla, así como para el uso debido del agua que aporta. Al mismo tiempo, asesora a los interesados que lo necesitan en el ajuste de sus operaciones y mejora de sus fincas de acuerdo con la instalación que sea del caso.

5) *Préstamos para calamidades naturales.* Este servicio hace préstamos de urgencia a ganaderos y agricultores en regiones afectadas por calamidades como sequías, inundaciones, nevadas, excesivo calor o excesivo frío y plagas de insectos. Los préstamos se hacen en regiones que designa el Secretario de Agricultura y tienen por objeto ayudar a los prestatarios a proseguir sus operaciones después de pérdidas o daños a las cosechas causadas por las calamidades indicadas.

VII. Garantías y seguros de préstamos de la Administración de Veteranos

Conforme a las disposiciones de la Ley de Reajuste de Veteranos de 1944 y sus enmiendas posteriores, la Administración de Veteranos, dependencia también oficial, fué autorizada para garantizar préstamos e hipotecas otorgados por instituciones particulares a los veteranos que estuvieron en servicio militar y naval de los Estados Unidos durante la II Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Así, todo préstamo hecho por algún banco, empresa de seguros u otro prestador comercial a un veterano está garantizado, hasta cierto límite, por el gobierno.

Aunque este plan no requiere el uso inmediato de fondos públicos, el gobierno no se compromete a asumir el riesgo total que asume el prestador.

El volumen de préstamos garantizados o asegurados de esta manera es relativamente pequeño en comparación con la totalidad de los préstamos agrícolas pendientes en los Estados Unidos. Sin embargo, esto ha sido un factor importante para cierto número de personas capacitadas proporcionándoles crédito que de otro modo no hubieran podido obtener.

VIII. Conclusión

Para concluir, hay que hacer manifiesto que la creación de un sistema de crédito agrícola en los Estados Unidos ha conducido a una seguridad de tenencia entre los agricultores que anteriormente no existía. El arrendamiento de tierras ha disminuído y aquellos que todavía son arrendatarios se han visto capacitados para producir más y percibir mayores ingresos, gracias al uso acertado del crédito agrícola. Asimismo, los dueños de fincas se ven menos amenazados de remates que antaño, ya que la experiencia adquirida ha demostrado que es ventajosa, tanto para el prestamista como para el prestatario, la concesión de prórrogas, renovaciones, etc., para ayudar al agricultor a cumplir con sus obligaciones en períodos difíciles.

Para aprovechar eficazmente el crédito, el agricultor debe hacer uso de él de modo que aproveche al mismo tiempo los adelantos tecnológicos que han conducido al aumento de las cosechas, así como al del ganado y sus productos. Esto conduce, a la vez, a que los medios científicos de aumentar la producción deben ir a la par con la extensión del crédito agrícola. Igualmente, es necesario promover un plan educativo y de ampliación de estudios para llevar ese adelanto a todo agricultor y ganadero, de modo que pueda aplicarlo a sus operaciones. Ello también significa que es necesario perfeccionar un sistema de ventas eficaz, conducente a que la mayor producción agropecuaria se pueda vender a precio máximo.

En otras palabras, el crédito agrícola, por sí solo, no puede lograr las finalidades de aumentar la producción y llevar el sistema de vida del campesino. Por lo tanto, se debe hacer uso del crédito agrícola para implantar sistemas avanzados de cultivo y para facilitar la venta de los productos agrícolas. En estas condiciones puede, como se ha demostrado en los Estados Unidos, resultar en un sistema de vida más alto para los dueños de fincas, para los arrendatarios y para los trabajadores agrícolas.

AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ARGENTINA
Editorial Sudamericana, S. A., Calle Alsina 500, **Buenos Aires.**
AUSTRALIA
H. A. Goddard Pty., Ltd., 255a George Street, Sydney, N.S.W.
BÉLGICA
Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, **Bruselas.**
W. H. Smith & Son, 71-75 bd Adolphe-Max, **Bruselas.**
BOLIVIA
Librería Selecciones, Empresa Editora "La Razón". Casilla 972, **La Paz.**
BRASIL
Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, **Río de Janeiro,** D. F.
CANADA
The Ryerson Press, 299 Queen Street West, **Toronto,** Ontario.
CEILÁN
The Associated Newspaper of Ceylon, Ltd., Lake House, **Colombo.**
COLOMBIA
Librería Latina, Ltda., Apartado Aéreo 4011, **Bogotá.**
Librería Nacional, Ltda., 20 de Julio. San Juan-Jesús, **Barranquilla.**
Librería América, Sr. Jaime Navarro R., 49-58 Calle 51, **Medellín.**
COSTA RICA
Trejos Hermanos, Apartado 1313, **San José.**
CUBA
La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, **Habana.**
CHECOESLOVAQUIA
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 9, **Praga I.**
CHILE
Librería Ivens, Calle Moneda 822, **Santiago.**
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, **Santiago.**
CHINA
The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, **Taipeh,** Taiwan.
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Road, **Shanghai.**
DINAMARCA
Messrs. Einar Munksgaard, Ltd., Nörregade 6, **Copenhague.**
ECUADOR
Librería Científica Bruno Moritz, Casilla 362, **Guayaquil.**
EGIPTO
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sharia Adly Pasha, **Cairo.**
EL SALVADOR
Manuel Navas y Cía., "La Casa del Libro Barato", 1ª Avenida Sur 37, **San Salvador.**
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, **Nueva York** 27, N. Y.
ETIOPÍA
Agence éthiopienne de Publicité, P. O. Box 128, **Addis Abeba.**
FILIPINAS
D. P. Pérez Co., 132 Riverside, **San Juan.**
FINLANDIA
Akateeminen Kirjakauppa. 2 Keskuskatu, **Helsinki.**
FRANCIA
Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot, **París,** Vº.
GRECIA
"Eleftheroudakis" Librairie internationale, Place de la Constitution, **Atenas.**
GUATEMALA
Goubaud & Cía., Ltda., Sucesor, 5ª Av. Sur nº 28, **Guatemala**
HAITÍ
Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle", Boite postale 111-B. **Port-au-Prince.**
HONDURAS
Librería Panamericana. Calle de la Fuente, **Tegucigalpa.**
INDIA
Oxford Book & Stationery Company, Scindia House, **Nueva Delhi.**
P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty Street, **Madras I.**
INDONESIA
Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, **Djakarta.**
IRAN
Ketab Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, **Teherán.**
IRAK
Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, **Bagdad.**
ISLANDIA
Bokaverslun Sigfusar Eymundsonnar Austurstreti 18, **Reykjavik.**
ISRAEL
Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, P.O.B. 4154, **Tel Aviv.**
ITALIA
Colibri, S. A., Via Mercalli, **Milán.**
LÍBANO
Librairie Universelle, **Beirut.**
LIBERIA
Mr. Jacob Momolu Kamara, Gurly and Front Streets, **Monrovia.**
LUXEMBURGO
Librairie J. Schummer, Place Guillaume, **Luxemburgo.**
MÉXICO
Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, **México, D. F.**
NICARAGUA
Dr. Ramiro Ramírez V., Agencia de Publicaciones, **Managua, D.N.**
NORUEGA
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt, 7ª, **Oslo.**
NUEVA ZELANDIA
The United Nations Association of New Zealand G.P.O. 1011, **Wellington.**
PAÍSES BAJOS
N. V. Martines Nijhoff, Lange Voorhout 9, **La Haya.**
PAKISTÁN
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, **Karachi.**
Publishers United, Ltd., 176 Anarkali, **Lahore.**
PANAMÁ
José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Plaza de Arango, **Panamá.**
PARAGUAY
Moreno Hermanos, Casa América, Palma y Alberdi, **Asunción.**
PERÚ
Librería Internacional del Perú, S. A. Casilla 1417, **Lima.**
PORTUGAL
Livraria Rodrigues, Rua Aurea 186-188, **Lisboa.**
REINO UNIDO
H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, Londres, S.E. 1; y en H.M.S.O. Shops en **Londres, Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgo** y **Manchester.**
REPÚBLICA DOMINICANA
Librería Dominicana, Calle Mercedes 49. Apartado 656, **Ciudad Trujillo.**
SINGAPUR
The City Bookstore, Ltd., Winchester House, Collyer Quay, **Singapur.**
SIRIA
Librairie universelle, **Damasco.**
SUECIA
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel, Fredsgatan 2, **Estocolmo 16.**
SUIZA
Librairie Payot, S. A., I rue de Bourg, **Lausana,** y en **Basilea, Berna, Ginebra, Montreux, Neuchâtel, Vevey, Zurich.**
Librairie Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, **Zurich 1.**
TAILANDIA
Pramuan Mit. Ltd., 55, 57, 59 Chakrawat Road, Wat Tuk, **Bangkok.**
TURQUÍA
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddessi, **Beyoglu-Istanbul.**
UNIÓN SUDAFRICANA
Van Schaik's Bookstore (Pty.), P.O. Box 724, **Pretoria.**
URUGUAY
Oficina de Representación de Editoriales. Prof. Héctor d'Elía, 18 de Julio 1333, Palacio Díaz, **Montevideo,** R.O.U.
VENEZUELA
Distribuidora Escolar, S. A., Ferrenquin a La Cruz 133, Apartado 552, **Caracas.**
Distribuidora Continental, S. A., Boleto a Pinda 21, **Caracas.**
YUGOESLAVIA
Drzavno Produzece, Jugoslovenska Knjiga, Marsala Tita 23/11, **Belgrado.**

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse además en las siguientes librerías:

ALEMANIA
Buchhandlung Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, **Berlin-Schöneberg.** W. E. Saarbach, G.m.b.H., Ausland-Zeitungshandel, Gereonstrasse 25-29, **Colonia 1.** (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9. **Wiesbaden.**
AUSTRIA
Gerold & Co., I. Graben 31 **Viena I.** B. Wüllerstorf, Waagplatz 4, **Salzburgo.**
ESPAÑA
Librería José Bosch, Ronda Universidad 11, **Barcelona.**
JAPÓN
Maruzen Co., Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, P.O.B. 605 **Tokyo** Central.

Los pedidos de aquellos países en que no se han designado todavía agentes de venta pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations, Geneva, Switzerland

Sales and Circulation Section, United Nations. New York, U. S. A.

Impreso en México
Mayo de 1954

Precio: $ 1.50 (EE.UU.)

Publicación de Naciones Unidas
Nº de venta: 1953, II, G. 1. Vol. II

VOL. III

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

NACIONES UNIDAS

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

Celebrado en la ciudad de Guatemala, del 15 de septiembre al 15 de octubre de 1952, bajo los auspicios del Gobierno de Guatemala, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

III. LEGISLACION SOBRE CREDITO AGRICOLA EN LOS PAISES DEL AREA DEL SEMINARIO

NACIONES UNIDAS
México, enero de 1954

E/CN. 12/305

Enero 1954

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 1953. II. G. 1 Vol. III

Precio: $2.00 (EE.UU.)

ÍNDICE DE MATERIAS

Tema VIII

LOS PRÉSTAMOS DE CAPACITACIÓN COMO PARTE DE UN SERVICIO DE BIENESTAR RURAL

Tema IX

FACTORES EXTERNOS

Tema X

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

Tema XI

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

LEGISLACIÓN SOBRE CRÉDITO AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL SEMINARIO

Se logró hacer, durante el Seminario, una compilación de las leyes que rigen el crédito agrícola en los países del área. Su estudio, encomendado a una comisión en la que desempeñó las principales funciones el Sr. Ing. Ernesto Reza Rivera, participante mexicano, reveló la heterogeneidad de esa legislación en enfoque general, en procedimientos y en vocabulario. Esto pudira considerarse natural, ya que cada país tiene sus problemas peculiares y su especial método para resolverlos. Sin embargo, se dedujo del examen indicado que la legislación podría ser menos diversa de unos países a otros, sin demérito de las necesarias adaptaciones a cada ambiente local. El intercambio de informaciones e ideas a que dió lugar el Seminario y la publicación de esta Memoria se consideran como valiosos pasos hacia la adopción por los países participantes de principios y métodos más uniformes.

Se encontró como norma general que la banca privada se rige por la legislación bancaria general, así se trate de instituciones especializadas en el crédito agrícola. mientras que la banca agrícola estatal basa su funcionamiento principalmente en las leyes especiales que le dieron origen. La conveniencia de lo anterior se discute en las conclusiones del Seminario. Desde luego, la sujeción a normas específicas indica que el estado, al desempeñar el papel de banquero, no ha querido ser simplemente un banquero más, sino algo que se asemeja, en mayor o menor escala, a un banquero; pero sin prescindencia de los servicios públicos que competen al gobierno.

Sin embargo, en todo lo no establecido por sus leyes constitutivas, la banca de estado se rige por la legislación bancaria común. Tiene, pues, dos pautas jurídicas, y la diferencia entre unos países y otros estriba en que predomine más o menos una u otra pauta, y en el mayor o menor acercamiento y analogía que así se establecen entre un banco agrícola estatal y un banco agrícola privado dentro del mismo país.

He aquí el tema de análisis apasionante que el Seminario dista mucho de agotar. Hizo, apenas, un esfuerzo inicial, consistente en la preparación de cuadros sinópticos de la legislación vigente sobre crédito agrícola en nueve de los países del área, a saber: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Dichos cuadros no se publican en esta Memoria; pero quedan como una contribución que pudiera inducir, alguna vez, a intentar un verdadero estudio de derecho comparado en este ramo. Sería dicho estudio de interés actual, porque varios países se enfrentan actualmente a tareas legislativas. En Guatemala trabaja una comisión elaborando el proyecto de ley del Banco Nacional Agrario. En El Salvador se quieren reformar las bases de la Federación de Cajas de Crédito. En México se ha hablado de un proyecto de nueva Ley de Crédito Agrícola. En Panamá hay también inquietudes de reforma.

La legislación compilada y los cuadros sinópticos referidos quedaron en manos del Banco de Guatemala, además de haber circulado entre los participantes del Seminario.

TEMA III

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

FUENTES DE RECURSOS DE FINANCIAMIENTO

Por el Dr. EDUARDO MONTEALEGRE *y el Sr.* EDGAR PICCIOTTO, *del Fondo Monetario Internacional.*

Sumario

FUENTES Y RECURSOS DE FINANCIAMIENTO

Una investigación de las fuentes de financiamiento del crédito para la agricultura, aun para el grupo más o menos homogéneo de países representados en este Seminario, debe tomar en cuenta las diferencias locales de instituciones, leyes, costumbres, recursos, etc., y tener en mente, en cuanto a sus conclusiones, que lo aplicable a la mayoría no necesariamente ha de serlo en el caso de un país en particular.

El problema que en este trabajo se intenta explorar es, naturalmente, parte del problema más complejo que consiste en la movilización de recursos financieros para el desarrollo económico general. Mucho de lo que podría decirse sobre el financiamiento del desarrollo ha sido extensamente cubierto en otros trabajos y no necesita repetirse. Los puntos que aquí podrían ser provechosamente explorados son los peculiares del área, el marco institucional dentro del cual dichos recursos pueden llegar a ser disponibles, y las cuestiones inherentes a la canalización de los recursos existentes para llenar las necesidades y demandas de la agricultura en su conjunto. Sin embargo, una exposición corta del problema básico relacionado con el allegamiento de recursos financieros servirá para tener una idea general sobre la limitación de esos recursos y puede hacer luz en cuanto a las condiciones más prometedoras para su deseable expansión.

El problema básico podría plantearse someramente así: 1º, cómo crear e incrementar los ahorros, entendiéndose el término ahorro en un sentido amplio de contabilidad social, más bien que en el sentido restringido de ahorro bancario, y 2º, cómo canalizar los ahorros de sus actuales usos improductivos hacia propósitos acordes con los objetivos esenciales de la política económica.

1. Incremento de los ahorros

El propósito es liberar recursos del consumo por el acto del ahorro y poner esos recursos a trabajar en la agricultura o en otras actividades económicamente importantes. La alternativa sería tratar de canalizarlos extrayéndoles del consumo por medio de creaciones de dinero, que pueden establecer una desigualdad entre las entradas monetarias y las entradas reales y provocar con ello una elevación de precios. Este método inflacionario de financiamiento es generalmente considerado como indeseable porque eventualmente derrota su propia finalidad al orientar parte de los recursos disponibles hacia inversiones especulativas, en propiedad raíz o en producción no esencial y porque provoca la huída de ahorros en forma de depósitos en monedas extranjeras estables, ante la probabilidad de una depreciación monetaria.

El proceso simple de ahorrar no es suficiente en sí mismo, porque el ahorro es un acto negativo de refrenar un consumo actual. El monto ahorrado tendría que ser invertido y no hay nada automático acerca del proceso de la inversión en ese sentido. Aun en el caso de que los ahorros se produzcan no puede por ello llegarse a la conclusión de que serán empleados en el crédito agrícola o en el desarrollo económico general. El proceso de hacer disponibles los recursos financieros que la agricultura necesita para su desenvolvimiento requiere, en consecuencia, establecer o intensificar los incentivos para ahorrar y asegurar su inversión en los fines específicos que se desea estimular, en nuestro caso, la provisión de crédito agrícola.

Los límites absolutos de la disponibilidad de los recursos para financiamiento están señalados por el nivel de los ahorros corrientes y por la acumulación de oro y cambio extranjero, incluyendo los préstamos del exterior que sea posible obtener en un momento dado, si se acepta que las fuentes inflacionarias de financiamiento producen resultados indeseables. Como se considera, por otra parte, que los préstamos extranjeros tienen límites muy pequeños en comparación con las grandes necesidades financieras de desarrollo económico, los mayores esfuerzos deben ser dirigidos hacia el incremento del nivel de los ahorros corrientes.

Las principales fuentes de ahorro son tres: *1)* ahorros personales; *2)* ahorros institucionales y *3)* ahorros gubernamentales. Los superávits de la balanza de pagos y la acumulación de reservas no se incluyen entre los tres mencionados porque más bien son un resultado directo de los ahorros, es decir, constituyen una especie de contrapartida en moneda extranjera de los ahorros nacionales; mas tales saldos representan la acumulación más centralizada de ahorros y una de las que con más facilidad puede ser utilizada dentro de determinadas condiciones.

En cada una de estas tres fuentes habrá de buscarse el incremento de los ahorros, aunque no todas tienen la misma potencialidad. Los ahorros dependen de la capacidad y la voluntad de ahorrar. Los países en referencia se caracterizan por bajo ingreso *per capita* y por una distribución bastante desigual. Mientras esto último es causa y efecto de la concentración de riqueza en pocas manos y es más accesible como fuente de ahorro, parece evidente que un incremento considerable de los ahorros corrientes debe venir de aquellos grupos numerosos de ingresos bajos, que son los receptores de la mayor parte del ingreso nacional.

Dado eso por sentado, el problema estriba en la posibilidad de incrementar los ahorros del grupo numeroso de ingresos bajos. Una nueva limitación de los logros potenciales surge en este campo porque parte de este grupo vive fuera de la economía comercial, es autosuficiente, y el uso de dinero para sus transacciones o como acumulación de valor es relativamente mínimo. Sus ahorros son hechos en especie y no pueden ser usados para otros fines por intermedio del mecanismo de cambio. Mientras lo anterior reduce el número de personas de ingresos bajos de que se puede depender para un incremento de ahorros, sirve, por lo menos, para destacar

la necesidad de incrementarlos en el resto del grupo que participa en la economía comercial.

Aunque no se conocen las cifras de ingreso nacional que puedan indicar exactamente el monto de las rentas reales de los grupos de bajos ingresos a que nos estamos refiriendo, hay indicaciones de que se han elevado en los últimos años. Sería importante tener una idea concreta sobre el grado de dicha alza para poder calcular la verdadera capacidad de ahorro.

Desde 1943–44 el aumento de los precios agrícolas ha sido mayor que la elevación de los precios de productos manufacturados y los términos de intercambio se han movido en favor de los productos agrícolas. Esto permite suponer que la renta real de los sectores agrícolas que entran en la economía de cambio es superior, y como las rentas del productor agrícola forman, con mucho, el mayor porcentaje de los ingresos totales y, además, los grupos agrícolas están predominantemente formados por el sector de ingresos bajos, ese incremento en la renta real da margen para suponer la posibilidad de un aumento en los ahorros, en tanto se mantenga constante el consumo al nivel anterior, digamos, al nivel de los años de la pre-guerra. Además, el incremento de la actividad económica y el ritmo de desarrollo que está ocurriendo y se espera continúe en la mayor parte de los países, ha dado origen a una elevación real de las entradas. Esto, a su vez, expandería en sí las fuentes de ahorro. Mas para poder aprovechar al máximo esta nueva capacidad en favor del desenvolvimiento económico, es esencial que los planes de desarrollo sean hechos y escogidos en forma tal que generen mayores ingresos y permitan una mayor formación de ahorros. Para ello parece requerirse un ritmo elevado de desarrollo, no en el sentido de que no puedan permitirse mayores demoras, sino en el de que su proceso debe ser realizado con intensidad para que vaya ganando fuerza y al provocar un inmediato y notable aumento en los ingresos y los ahorros que puedan originarse de tales aumentos, éstos puedan utilizarse en inversiones productivas antes que el crecimiento de la población y cambios en los gustos, como consecuencia de esos mayores niveles de ingresos, produzcan niveles superiores de consumo. Una de las finalidades del desarrollo, de acuerdo con estas ideas, consistiría en hacer el mayor esfuerzo en el menor tiempo, para que los ingresos y el consumo se eleven en forma desigual y los ahorros permitan que el mismo proceso de desarrollo genere sus propias fuentes de alimentación.

Lo arriba expuesto podría perpetuar una de las limitaciones del desarrollo económico si los nuevos ahorros no dan lugar al ensanchamiento de mercados internos suficientes para sostener nuevas industrias y una mayor producción agrícola. Los productos de la industria y agricultura tienen que ser vendidos si las empresas han de florecer y expandirse. De esta manera podría surgir un conflicto entre las necesidades opuestas de incrementar los ahorros para propósitos de financiamiento y el de incrementar las entradas disponibles para sostener una mayor producción. La distribución del ingreso más apropiada para un rápido desarrollo no puede preverse, mas es posible que una solución satisfactoria podría encontrarse, no obstante que no se escapa la necesidad y la tendencia de producir para cubrir los requerimientos internos, si buena parte de la nueva producción se destina al mercado de exportación. De este modo el producto de las nuevas industrias y la mayor producción agrícola podrían ser sostenidas por el poder de compra extranjero, y la población podría seguir ahorrando de sus ingresos corrientes para hacer posible la acumulación de recursos para nuevas inversiones.

Lo dicho anteriormente sobre la capacidad de ahorro son, desde luego, conceptos abstractos que no pueden aplicarse en su integridad a un país en particular, y sirven en nuestro concepto, más que todo, para destacar las limitaciones probables cuando se buscan recursos para financiamiento y para indicar teóricamente las medidas concebibles para incrementar esos recursos. En el resto de este trabajo se procurará indicar los factores institucionales que pueden afectar la voluntad o el deseo de ahorrar. Previamente, sin embargo, vale la pena subrayar que deben hacerse esfuerzos por efectuar una redistribución de los recursos existentes en favor de los usos que se consideren esenciales. La liberación de esos recursos para el financiamiento del desarrollo económico es tal vez el paso de mayor importancia inmediata, ya que el aparato institucional para estimular los ahorros voluntarios o los ahorros gubernamentales, el hábito del ahorro y la capacidad de ahorro son, por lo general, de proceso lento. Para lograr la canalización de los recursos disponibles de sus usos presentes hacia usos alternativos más armónicos con la política económica, deberán emplearse incentivos en algunos casos y obstáculos en otros por medio de medidas administrativas y fiscales y por medio de los instrumentos de control monetario.

a) *Extensión de facilidades bancarias y el ahorro postal.* Las facilidades bancarias en los países de la América Central son comúnmente limitadas. La estructura y la tradición bancarias hacen el crédito accesible sólo a un número muy reducido de clientes con capital ya formado, ya sea para el financiamiento de cosechas agrícolas exportables, para el comercio doméstico, o para créditos hipotecarios de construcción, etc. Los bancos o sus sucursales están en su mayoría localizados en áreas urbanas, y pocos en las zonas rurales. El crédito agrícola en pequeña escala no tiene su debido desarrollo aunque los prestamistas privados y los comerciantes juegan parte importante en el financiamiento de la producción agrícola pequeña. Por otra parte, los bancos comerciales otorgan préstamos indirectamente a la población rural a través de comerciantes conocidos y de fuertes productores.

Antes de entrar en el tema que nos ocupa sería del caso expresar que los bancos comerciales existentes podrían, sin perjuicio alguno para su liquidez y solvencia, otorgar un volumen mayor de préstamos para la agricultura, aun aquellos de plazo mediano, y financiarlos con sus depósitos en cuenta corriente. Este imperativo de poner a los bancos comerciales, que acumulan fuerte cantidad de fondos, en capacidad de ayudar al fomento de la producción, se aplica de modo especial a las sucursales de bancos extranjeros.

La provisión de crédito para el pequeño campesino es en sí empresa costosa y resulta difícil estimar las necesidades efectivas de cada país. Pero la magnitud del problema puede calcularse tomando en cuenta el gran número de personas que lo necesitan. Además, la provi-

sión del crédito agrícola pequeño no puede ser realizada al azar, sino que debe ser coordinada con varios servicios técnicos y educacionales. Ante el volumen considerable de recursos financieros que se requerirían para satisfacer esas necesidades y considerando que otros gastos de desarrollo deben provenir de fondos públicos, parecería muy difícil embarcarse por el momento en la tarea de suplir crédito a todos los sectores rurales. Pero aun cuando no fuera posible desde un comienzo la extensión de facilidades bancarias de carácter activo en la medida deseable y conveniente, sí se podrían iniciar o intensificar esfuerzos para movilizar los pequeños ahorros rurales, y allegar así recursos financieros indispensables. El problema se concretaría entonces a la manera en la cual los ahorros del pequeño campesino pueden ser atraídos. Aparentemente los organismos que ofrecen mejores perspectivas para la realización de ese fin son las oficinas de correo. Éstas tienen personal, están ampliamente difundidas y su extensión continuará al mejorar el servicio postal. Por otra parte, el gobierno o los bancos centrales podrían rodear al sistema de ahorro postal de seguridades especiales. Aunque la movilización de estos ahorros se podría estimular con propaganda de un tipo fácilmente entendido por el campesino y el trabajador rural, mejor éxito se obtendría si algunas personas de importancia local fueran asociadas al programa para inspirar mayor confianza en la mente del campesino. Entre estas personas podrían mencionarse, a guisa de ejemplo, el patrón local de más influencia, el cura de la parroquia, el líder de la unión de trabajadores y el médico local. Los esfuerzos para poner este programa en un plano de realización, deberían ser acometidos al principio en los centros de población rural más importantes, especialmente en aquellos de donde se sacan cosechas comerciales.

Al considerar el problema del crédito agrícola y la movilización de ahorros rurales hay que distinguir entre el campesino y el trabajador agrícola, de un lado, y el pequeño terrateniente, el arrendatario y los comerciantes y dueños de instalaciones pequeñas (beneficios, molinos, trillos), oficiales de gobiernos locales, etc., por otro. Este segundo grupo está en mejor capacidad de ahorrar que el primero formado de campesinos, y es probable que, en oposición al hacendado grande, el segundo grupo no use los servicios bancarios de las ciudades. No hay ningún estudio conocido por los autores que compruebe lo dicho; sin embargo, el hecho de que cheques recibidos en los bancos de las ciudades en pago de obligaciones rurales lleven a menudo los nombres de cinco o seis endosantes y que hayan sido suscritos algunas semanas antes de la fecha en que finalmente son pagados, dan base para creerlo así y para suponer que es factible el establecimiento de algunos bancos regionales o agencias de bancos. Además, los datos suministrados por agentes viajeros de grandes mayoristas de los centros urbanos indican que los minoristas locales y comerciantes de las áreas rurales mantienen considerables cantidades de dinero y están en posición de hacer pagos de grandes sumas en efectivo.

Por lo general, los bancos privados son reacios a aventurarse en campos desconocidos, y de ahí que el estado o los bancos oficiales sean los llamados a asumir la responsabilidad. Mas si estas instituciones bancarias van a prosperar y a llenar las necesidades y propósitos inmediatos que se están discutiendo, especialmente la movilización de los ahorros, deberán también estar en posición de proveer crédito. Normalmente, la recepción de depósitos se facilita cuando hay posibilidades de obtener préstamos. Sean bancos del estado o privados, habrá de dárseles todo aliciente para que puedan subsistir por ellos mismos, de manera que no se conviertan en un drenaje permanente de las tesorerías, de los recursos de las casas matrices o exijan aportes frecuentes de capital. Sería aconsejable instalar estos bancos en centros regionales de alguna significación y no expandirlos muy rápidamente, sobre todo sin que exista una necesidad real.

Sin perder de vista las limitaciones presentes de carácter financiero y administrativo, el sostenimiento de dichas instituciones regionales podría ayudarse mediante los expedientes que siguen:

a) El gobierno o banco central podría hacerles depósitos sin interés en las sumas necesarias para proveerlos de recursos que les permitan convertirse en empresas remunerativas, especialmente durante su período inicial. Como el número de estos bancos que se establecieran en un período determinado no sería alto y como por su naturaleza misma serían pequeños en tamaño, los depósitos mencionados no montarían a sumas relativamente grandes. Quizá estos depósitos podrían ser usados como fondos rotativos, que sirvan sucesivamente para establecer otros bancos, retirándolos de aquellos que hayan logrado ya consolidarse:

b) Dichas instituciones bancarias deberían ser las depositarias de los fondos de las municipalidades vecinas, y podrían actuar como agentes fiscales en la región y encargarse del cobro de ciertos impuestos. Una pequeña comisión por estos servicios les ayudaría a pagar parte de sus costos de operación;

c) Su localización debería ser en áreas rurales donde existan buenas comunicaciones. Centros rurales no conectados por el ferrocarril o con el sistema principal de caminos, no cuentan con las condiciones básicas para el rápido mejoramiento de su comercio y la venta organizada de sus productos y, por consiguiente, para el desarrollo bancario; y

d) El banco central debería darles acceso fácil al redescuento en todo caso y, sobre todo, cuando tengan problemas de liquidez.

Lo arriba esbozado tendería, como medida inicial, a incrementar los ahorros de los grupos de ingresos más bajos por el sistema de ahorro postal y al establecimiento de pequeños bancos rurales o semiurbanos siquiera para los grupos de ingresos medianos de la población rural. La distribución de crédito al campesino propiamente dicho podría irse afrontando de modo paulatino. Como se dijo, el problema de la provisión de crédito a todos los campesinos parece de tal magnitud que es difícil encontrarle solución inmediata.

Aun cuando se piensa que podrían conseguirse recursos financieros importantes mediante la extensión de las facilidades bancarias, es preciso repetir aquí que las necesidades de crédito agrícola sólo se podrían llenar un

tanto más adecuadamente si se procurara una mejor canalización de los recursos financieros disponibles substrayéndolos de algunos usos presentes no esenciales. Las dificultades de control selectivo del crédito son grandes, pero resultados halagadores podrían alcanzarse si los procedimientos requeridos se aplican con determinación. En la actualidad parte del crédito bancario financia el comercio de importación, la producción no esencial, la compra de artículos de consumo durables, de propiedad raíz, y aun la especulación. Una reducción en el monto del crédito otorgado para cualquiera de estos renglones no produciría efectos perjudiciales a la economía. En la medida en que cualquier restricción implique una disminución del crédito al comercio y limite su capacidad de extender crédito a minoristas, produciría, a su vez, un decrecimiento del consumo y obligaría a los comerciantes a repatriar fondos que usualmente mantienen depositados en bancos extranjeros o con firmas de exportación o de importación. Cualquiera que sea el caso, la disponibilidad de recursos financieros para usos alternativos sería incrementada y podría ser puesta al servicio de la agricultura.

Los medios de imponer controles de crédito selectivo son numerosos y bien conocidos. El punto que sí desearíamos mencionar, sin embargo, es la forma en que dichos fondos podrían ser canalizados hacia usos alternativos. No puede haber seguridad de que un banco que extiende crédito tanto al comercio como a la agricultura esté dispuesto a aumentar sus créditos a ésta si fuera obligado a reducir su cartera comercial. Mas para que esto sucediera podrían usarse trabas e incentivos y posiblemente obligarlo, directa o indirectamente, a comprar bonos de otros bancos que se especializan en las actividades agrícolas o bonos de gobierno o del banco central. El producto de estos últimos bonos pdría ser usado para acomodar o financiar a los bancos agrícolas.

b) *Compañías de seguro y de capitalización.* Una extensión de las facilidades del seguro parece también ofrecer perspectivas alentadoras para la movilización de ahorros. El seguro desarrolla un hábito continuo de ahorro y provee recursos financieros de inversión a largo plazo. En la actualidad las facilidades de seguro están corrientemente restringidas a las áreas urbanas. Los negocios de seguro se realizan en su mayor parte por sucursales de compañías extranjeras a través de firmas que actúan como agentes y sirven de modo especial a los grupos de altos ingresos. Lo indicado es incrementar las facilidades de seguro de toda clase, pero de preferencia los de compañías nacionales y extenderlas a los grupos de ingresos medianos, aunque en estos momentos sólo pueda esperarse un éxito limitado. Desde luego, las actividades de las compañías existentes y las de otras que puedan establecerse en el futuro, deberían ser controladas y orientadas de manera que hagan la inversión de sus reservas dentro del país. De inmediato deberían tomar las medidas conducentes a inducir u obligar, si fuere el caso, a las compañías extranjeras de seguro a la repatriación paulatina y su inversión interna de los fondos recogidos hasta la fecha, y que se encuentren invertidos en el exterior.

Para inspirar la confianza pública en las compañías que a ello se dediquen, éstas deberían estar sujetas a una legislación especial. Por otra parte, sería conveniente en las circunstancias de los países centroamericanos dar alicientes especiales a las compañías nacionales que de hecho invierten el monto de sus primas en el país donde las colectan, con excepción de lo que tienen que remitir al extranjero en concepto de re-seguros. Las reglas que parecen ser de importancia particular para mantener un sistema de seguros sano y para lograr la protección del tenedor de pólizas, son el mantenimiento de las operaciones de seguro apartadas de otras empresas de negocios o empresas especulativas, la inversión de reservas en papeles o préstamos expresamente aprobados por la ley, la limitación de gastos administrativos, la publicación de balances y la regulación de la composición de activos y la organización de un mecanismo de inspección o vigilancia.

Puesto que se trataría de inducir u obligar a las compañías de seguro a invertir una proporción de sus reservas en papeles especiales, éstos deberían constituir inversiones atractivas con un grado suficiente de liquidez para asegurar a las compañías la disponibilidad de fondos en caso de una necesidad genuina.

El proceso de canalizar estas fuentes de financiamiento para proveer crédito agrícola no parece un problema de carácter mayor. Parte de las inversiones podría ser dirigida hacia ciertos valores, bonos hipotecarios, bonos de gobierno, etc., destinados a financiar instituciones de crédito agrícola. Un aspecto esencial de la inversión de fondos obtenidos mediante el seguro es la propiedad de su destino, o sea que como recursos de largo plazo deberían ser empleados en proyectos o crédito agrícola de largo plazo. La escasez de fondos de largo plazo es más grande que la de corto plazo y no debería, de consiguiente, como sucede, permitirse el desperdicio que para la economía nacional significa usar recursos de largo plazo en proyectos o préstamos de corto plazo.

Hay dudas de que aun con planes de la mayor calidad los grupos de ingresos bajos lleguen a aprovechar en el grado deseable el seguro voluntario. La imposición obligatoria a través del establecimiento de institutos de seguro social o la extensión del seguro social más allá de las áreas urbanas parece ofrecer la mejor promesa de movilizar recursos de los grupos de ingresos bajos por medio del seguro. Este método tiene la desventaja de ser obligatorio; mas contempla y cubre una necesidad social, y la misma maquinaria que se establece con fines de seguro puede ser empleada en la centralización de ahorros considerables, provenientes de la población trabajadora. Sin embargo, puesto que los institutos de seguro social tienen como atribución proveer pensiones, seguros de incapacidad, beneficios de jubilación, etc., así como fundar y mantener centros médicos para el tratamiento de sus asociados, y puesto que el costo de estos servicios médicos tiene que ser cubierto con las entradas corrientes, la parte disponible para las inversiones a que nos venimos refiriendo o de naturaleza similar sería únicamente la diferencia entre el monto de las entradas y los desembolsos por servicios médicos. De todos modos, las cantidades así acumuladas podrían ser substanciales, especialmente en los años iniciales de los institutos de seguro social, cuando las reservas están en período de formación y no existen obligaciones inmediatas para pago de beneficios y jubilaciones.

En varios países latinoamericanos las pólizas de capi-

talización han tenido una prometedora acogida y es probable que lleguen a constituir uno de los instrumentos más eficaces de recoger ahorros. La característica del sorteo tiene singular atractivo, y como por lo general las pólizas se emiten por cantidades relativamente pequeñas son, asimismo, formas de llegar a la gente de bajos ingresos. En relación con los fondos obtenidos por el sistema de capitalización, el problema se circunscribe a su mejor utilización.

II. Mercado de valores

La característica en las economías de los países centroamericanos constituye un campo incierto para el fomento de un mercado de valores. Los mercados importantes se han desarrollado donde uno o dos elementos esenciales han existido o donde los dos han coexistido. Estos dos elementos esenciales son la extensión y la riqueza de este mercado. El mercado de Nueva York y el mercado de Londres gozan de ambos elementos esenciales. El mercado suizo tiene uno de esos requisitos, el de ser un mercado rico. El caso de la India sufre la desventaja de ser un mercado pobre, pero, en cambio, se compensa con su amplio tamaño. En el caso de México también es posible que la magnitud del mercado sustituya en parte la falta de riqueza del mismo.

Las reducidas dimensiones del mercado no permiten la emisión de una variedad de valores que sirvan para satisfacer las preferencias de los inversionistas con relación a los tipos de interés, al plazo, a su negociabilidad, etc., y, por otro lado, el ingreso bajo *per capita*, no obstante la distribución desigual de las entradas, no provee a menudo del número suficiente de inversionistas para los pocos valores ofrecidos. Ambos factores contribuyen a impedir el crecimiento del mercado y, asimismo, hacen que las inversiones en bonos y en valores no gocen del grado de liquidez que podría esperarse en un mercado bien desarrollado.

Para proporcionar, al menos a los valores oficiales, liquidez y estabilidad en el precio, se ha venido sugiriendo la necesidad de crear en los países de esta área fondos de estabilización de valores, que los compran y venden a un precio dado, con recursos provistos por el banco central o por los gobiernos. Los fondos de estabilización de valores pueden dar origen a pequeñas dificultades casi de carácter teórico: cuando no compran valores porque no hay oferta, los recursos financieros con que cuentan y que podrían estar provechosamente invertidos permanecen inmovilizados; por otra parte, cuando las compras de valores que realizan y se hacen con fondos provistos por el gobierno o por el banco central y los ahorros privados no surgen, el gobierno virtualmente se compra sus propios bonos. Desde luego, el hecho de que los recursos de esos fondos no se necesiten invertir estaría apuntando la contribución misma de la existencia de tales instituciones al estimular la retención de los valores en manos de los compradores y, en consecuencia, el costo real de tener recursos monetarios inmovilizados sería relativamente pequeño; sin embargo, ello señala la conveniencia de no elevar las acumulaciones en dichos fondos de estabilización más allá de límites prudentes. La existencia de los fondos de estabilización de valores dan seguridades máximas al público al inspirar confianza en los valores del gobierno y pueden constituir un elemento básico para el futuro desarrollo de los mercados; pero con la presente estructura es poco realista esperar que el mercado de valores se convierta en fuente importante de financiamiento.

La regulación de los precios de los valores oficiales no debería tender a excluir a los inversionistas especuladores, que han jugado un papel importante en el desarrollo de otros mercados. Si se deja que los bonos hipotecarios, las acciones de los bancos y de firmas industriales, etc., fluctúen de acuerdo con las circunstancias del mercado, se permitiría al inversionista especulador mantener interés en esa clase de transacciones y, por ende, contribuir a su crecimiento. Es muy probable que el inversionista especulador encuentre en el bono hipotecario una forma promisoria de inversión. Esta clase de valores ha gozado de bastante buen éxito en algunos de los mercados sudamericanos y podría ser usada en mayor escala en el área que nos ocupa.

En algunos lugares los bonos hipotecarios se entregan a los beneficiarios de préstamos de largo plazo en lugar de efectivo. El banco como emisor de estos valores asume la responsabilidad de pago y servicio de los mismos. El prestatario que recibe los bonos en lugar de un préstamo en efectivo vende aquéllos en el mercado al precio que el mercado le puede pagar. En cambio, cuando debe hacer el servicio del préstamo tiene la opción de hacer sus pagos al banco en bonos similares comprándolos en el mismo mercado. Los bancos emisores de bonos hipotecarios desempeñan así el rol de intermediarios y de garantes entre el mercado de capitales y el prestatario, mientras que éste asume el papel adicional de corredor del mercado, ya que se le fuerza a buscar activamente clientes que le compren los bonos recibidos y a procurar desde luego la mejor cotización. De tal modo, el riesgo y la carga de colocar los bonos se pone en las manos del prestatario. Los bonos puede que sean vendidos bajo la par, pero el prestatario tiene también la oportunidad de comprar esos bonos, cuando llegue el caso, igualmente bajo la par. El precio de los bonos puede fluctuar libremente, y aunque la tasa nominal de interés pagada por los bancos continúe fija, el tipo efectivo de rendimiento de la inversión variaría y reflejaría las condiciones del mercado y la tasa efectiva de interés que se necesitaría para atraer los ahorros voluntarios.

Como se dijo, una de las importantes características de este sistema es que cada prestatario se constituye en corredor del mercado, y como a menudo él mismo sabe mejor que las entidades bancarias quiénes son los que poseen ahorros y pueden estar en posibilidad de adquirir tales valores, sus esfuerzos son valioso contingente para el rápido desarrollo del mercado. Los métodos descritos tienen ventajas en comparación con otras formas por las cuales se anuncia la venta de una emisión y se espera casi pasivamente, hasta que un comprador aparezca, al propio tiempo que permite la participación del inversionista especulador. Vale la pena concluir esta breve referencia a los bonos hipotecarios expresando que los bancos al graduar sus emisiones de bonos, de acuerdo con la disponibilidad de capitales en el mercado, pueden llegar a obtener para los mismos una relativa estabilidad. De consiguiente, el margen de especulación que con estos valores podría hacerse sería relativamente pequeño.

Varios tipos de bonos de ahorros adaptados a las

necesidades, ingresos y preferencias de ahorrantes individuales podrían con ventaja ser también emitidos por los bancos. Por ejemplo, la emisión de bonos de ahorro en pequeñas denominaciones ofrecidos a la venta con descuento sobre su valor nominal y que por medio de la acumulación de intereses son redimibles a su valor nominal completo en el plazo de su vencimiento, podrían encontrar campo propicio en los mercados de la América Central. Las características de estos valores podrían variar de acuerdo con las circunstancias locales. Así, podría exonerárseles de impuestos sobre el interés ganado, sometérseles a sorteos frecuentes, darles la opción de redimirlos en moneda nacional o extranjera, etc.

Finalmente, unas pocas palabras deberían añadirse aquí sobre la necesidad de evitar la inflación si las inversiones en valores o bonos de ahorro, etc., quieren ser estimuladas. La alta tasa de beneficio que gana el capital en las economías que estamos considerando hace que los valores que rinden de un 3 a un 8 por ciento de interés no constituyan una inversión atractiva en todas las circunstancias. Durante los períodos de inflación, por ejemplo, las tasas de beneficio se elevan sobre los niveles normales y los valores de interés fijo no tienen demanda. Aún más, los tipos de intereses del 3 al 8 por ciento no constituyen un incentivo para ahorrar cuando el poder de compra de la moneda declina, digamos en un 10% cada año. El resultado neto de una inversión en ese caso sería una pérdida en términos reales, de manera que la depreciación más bien constituye un incentivo para gastar todas las entradas corrientes o incluso un exceso de las entradas corrientes por medio de la obtención de préstamos de consumo o especulación.

III. Reservas internacionales y cambio exterior en circulación

Las reservas netas del sistema bancario, en cambio extranjero, son, como se expresó al principio, un fondo de ahorro más o menos inmediatamente accesible. En las economías abiertas de la América Central que dependen en alto grado del comercio internacional, las creaciones de moneda por encima de lo acumulado en cambio extranjero o en desproporción con las genuinas necesidades internas, llevan pronto a una declinación de reservas; pero, cuando las reservas internacionales netas llegan a niveles superiores a aquel necesario para asegurar la estabilidad de la moneda, la creación de dinero a través de adelantos o inversiones del banco central podría ser usado sanamente para financiar las necesidades del crédito agrícola. En este caso, las creaciones de dinero implicarían la utilización de recursos en moneda extranjera y no sería más que poner a trabajar ahorros acumulados.

En los países en que se usan billetes extranjeros como medios de cambio, los ahorros anteriores de la comunidad no pueden ser usados con la flexibilidad arriba descrita y estos recursos de financiamiento quedan de hecho eliminados. La sustitución de moneda nacional por moneda extranjera en circulación conduciría a la centralización de reservas y podría permitir la creación de moneda para financiar la expansión del crédito agrícola.

IV. Financiamiento extranjero privado

Es difícil concebir que el capital privado extranjero va a poder ser usado como fuente importante de financiamiento de crédito agrícola. Los obstáculos corrientes en este caso son los conocidos problemas de las inversiones extranjeras; mas es probable que el problema relativo al crédito agrícola se complique debido a sus mayores riesgos.

Hay, sin embargo, dos alternativas aparentes para lograr una expansión de las fuentes de fondos extranjeros privados, una directa, o sean los adelantos de compradores extranjeros de cosechas de exportación, y otra indirecta, mediante la restricción de crédito doméstico a compañías extranjeras que trabajan en el país cuando éstas acuden al sistema bancario nacional y pueden obtener crédito en el exterior. Los compradores extranjeros otorgan crédito a agentes domésticos para facilitar la compra de ciertas cosechas de exportación a productores nacionales o para financiar su movilización. Si la estandarización de las diferentes calidades de productos exportables pudiera ser extendida a una mayor proporción de las cosechas principales o a otros productos agrícolas, quizá podría conseguirse más crédito a corto plazo de los exportadores extranjeros. La necesidad básica es posiblemente la de estandarizar, y una vez que se haya avanzado en ese sentido, de extender los canales y contactos comerciales.

V. Préstamos extranjeros institucionales

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportación e Importación de Washington, D. C., son las instituciones de las que más pueden esperarse préstamos para financiar proyectos específicos. En los casos en que fuera posible obtener fondos, el problema particular en este caso sería el ver cómo podría hacerse uso de tal posibilidad para el crédito agrícola. Posiblemente el pequeño productor no podría ser incluído entre los beneficiarios de esos créditos por el elemento de riesgo demasiado grande y por falta de garantía colateral. De modo que sería el crédito agrícola de carácter bancario concedido a productores medianos y grandes para el que podrían usarse esas fuentes de recursos y, a este efecto, podría emplearse el mismo procedimiento ensayado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en un préstamo otorgado a un consorcio de bancos mexicanos para su distribución en industrias locales o de otras similares. Ninguna institución financiera extranjera o internacional estaría en posición de otorgar créditos a productores individuales de escala relativamente reducida, sino por medio de entidades locales o de sucursales propias. Así estarían en posición de saber quiénes son sus clientes y estarían familiarizados con las condiciones locales. El gobierno nacional o los institutos o corporaciones de fomento podrían otorgar la garantía adicional que se necesitara para la negociación de un préstamo global.

Finalmente, sería beneficioso explorar hasta qué punto las sucursales de bancos extranjeros que operan en el área podrían ser inducidos a otorgar mayores y más variados préstamos agrícolas, aunque, por lo general, dichas sucursales, por tradición y por su especialidad, se han dedicado a financiar el comercio internacional con

un reducido capital propio. Es decir, en la mayoría de los casos los fondos con que operan están constituídos por depósitos locales y más bien en el pasado la tendencia ha sido la de tener depósitos en moneda extranjera con sus casas matrices. Cuando en virtud de disposiciones legales los activos en cambio extranjero se han limitado, muchas de ellas han preferido tener fondos líquidos ociosos. Es probable, sin embargo, que haya posibilidad de cambiar esa política bastante conservadora, y si además de utilizar más activamente en beneficio nacional los depósitos que reciban, se lograra que obtuvieran fondos adicionales de sus casas matrices, se aprovecharían recursos externos. Para hacer esto posible, quizá se podrían establecer fondos específicos de garantía que absorbieran las pérdidas eventuales en los préstamos que se tratara de estimular.

VI. El gobierno como fuente de financiamiento

El papel del gobierno en la provisión de fuentes de financiamiento para la agricultura tiene que ser de importancia primordial, sobre todo cuando se trata de otorgar préstamos al pequeño productor. No es posible pensar que los bancos privados van a entrar en el campo de crédito agrícola pequeño, porque éste es muy costoso y porque los bancos cuentan con formas alternativas de inversión más remuneradoras y menos riesgosas. Por otra parte, es difícil concebir que las instituciones especializadas de crédito de este tipo van a estar en posibilidad de allegar independientemente los recursos que necesitan. De manera que es a los gobiernes a quienes corresponderá la carga de alimentar a dichas instituciones casi de modo permanente, ya sea por asignaciones presupuestales periódicas o destinándoles su producto de impuestos determinados.

Con un presupuesto dado, la única forma de suplir más fondos para el crédito agrícola sería la de revisar la composición de los gastos y redistribuirlos con una finalidad de fomento. Hay muchos desembolsos gubernamentales, si bien útiles, de carácter postergable, sin mencionar gastos inútiles o de lujo, que podrían ceder el paso a los que pueden ser instrumento para elevar la productividad y el ingreso nacional en un plazo relativamente corto. Más todavía, hay amplio campo para aumentar impuestos sin efectos contraproducentes, para formar algo así como un presupuesto de fomento, en que la provisión de crédito agrícola tuviera lugar especial. Desde luego, una reforma administrativa en donde fuere aconsejable la adopción de prácticas y de métodos que hagan más efectiva la colección de impuestos existentes también produciría recursos adicionales, sin modificar esencialmente el sistema tributario. De todos modos, si se pretende impulsar el desarrollo económico, el poder público necesita establecer un sentido de preferencia en la distribución presupuestal, a fin de dar al producto de los impuestos el uso más efectivo.

También la política fiscal, mediante una apropiada selección de los impuestos, de subsidios y exenciones, puede jugar un papel primordial en la canalización de recursos privados hacia la agricultura y otras actividades productivas. El método podría consistir en proveer subsidios y exenciones de impuestos a ciertos renglones de actividad e imponer cargos a otras. En sus esfuerzos por obtener la mayor utilidad, el empresario preferiría entrar en el campo de las inversiones deseadas. Así, un impuesto fuerte a la transferencia de propiedades raíces haría menos atractiva la especulación en inmuebles y obligaría al especulador a buscar formas alternativas de inversión.

Nota: Las opiniones vertidas en este trabajo son las personales de sus autores y no representan necesariamente las de la institución donde prestan sus servicios, o sea el Fondo Monetario Internacional.

BREVE RESUMEN DE LO QUE EL BANCO INTERNACIONAL PUEDE HACER POR EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

Por el Dr. EGBERT DE VRIES, *Jefe de la División de Recursos Económicos del BIRF.*

BREVE RESUMEN DE LO QUE EL BANCO INTERNACIONAL PUEDE HACER POR EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

El Banco trabaja en el financiamiento del desarrollo económico de un país y no solamente ayuda a que un proyecto en particular crezca. Con este objeto, discute con los gobiernos los planes que ellos tienen y los fondos de que disponen para poderlos financiar. Cuando los recursos no son suficientes, se llega a un arreglo por el cual el Banco suministra los fondos.

Para que los expertos del Banco vayan a discutir con los gobiernos, no se les pide que ellos ya tengan un plan completo de lo que van a hacer. Muy pocos son los países que ya los tienen hechos. Lo que hace el Banco, si los gobiernos lo piden, es mandar expertos para que ayuden a los gobiernos a preparar este plan económico. Por lo general, los estudios económicos que se han llevado a cabo incluyen estudios sobre la agricultura.

Cuando se hace un estudio general va toda clase de expertos al país. En el primer país donde se probó esto fué en Colombia, y se ha llevado a cabo también en Guatemala, Cuba, Jamaica, Surinam, Irak, Turquía, etc.

A veces las misiones van a estudiar un punto particular de la economía del país. Existen misiones sólo de agricultura o transporte o cualquier otra cosa. De los países representados en este Seminario, se han llevado estudios en Nicaragua y México.

El Banco recibe gradualmente información de todos los países sin necesidad de que alguien haya pedido que llegue una misión. Todos los expertos están recibiendo boletines y toda clase de informaciones para ver en qué estado se encuentran los países latinoamericanos.

Estos estudios que el Banco hace son similares a los que haría un banco agrícola en las regiones de los países, sólo que los hace en una escala internacional. No sería aconsejable al Banco hacer un préstamo sin saber exactamente las condiciones en que estos países se encuentran.

Con referencia al informe sobre la parte III del Temario, el Banco no financiará empresas agrícolas individuales pequeñas ni grandes.

El Convenio del Banco Internacional exige que los préstamos estén garantizados por los respectivos gobiernos miembros del Banco. Para que esta garantía sea dada, se tiene que aprobar una ley por la cual el gobierno se hace responsable de la deuda del beneficiario del préstamo. Cuando se trata de ayudar a los agricultores, no se trata de ayudar a un agricultor, sino de ayudar a cientos o miles de ellos. Francamente, sería muy difícil hacer pasar esta ley en el congreso para ayudar a uno solo de ellos.

Lo que hace el Banco es prestar ayuda financiera a unidades agrícolas industriales, como sería una fábrica de papel o un ingenio de azúcar. En algunos lugares, como Yugoeslavia, se ha prestado ayuda a aserraderos.

En general, el Banco no da préstamos en moneda local. Siempre los da en divisas extranjeras para que los países puedan obtener sus bienes de producción del exterior. La razón es ésta:

Para que el Banco pueda dar prestados los fondos a los países necesita comprar ese dinero en los mercados. Si se va a hacer un préstamo en pesos, no es posible comprarlos en los mercados de Nueva York o Zurich, sino que los tienen que comprar en el banco central del país que obtiene el préstamo en pesos.

Si el Banco compra sus mismos pesos del banco central, entonces, ¿para qué va a usar los dólares el banco central?, ¿para sus reservas?, ¿o para otras compras en el exterior? Si los va a usar para hacer otras compras en el exterior, lo más práctico sería que el Banco prestara directamente los dólares.

Es interesante saber cómo fué dado a Italia un préstamo, para la reforma agraria en Italia. La reforma agraria requiere liras, pero con el uso de éstas, el nivel de vida subiría con el consecuente aumento de artículos de consumo. Parte de este consumo tendría que ser importado antes de que los productos para exportación aumenten. Se crearía entonces una dificultad en la balanza de pagos. El Banco suministró los dólares en una proporción de un millón de dólares por cada mil millones de liras para suavizar así el impacto.

El Banco ha prestado importante ayuda financiera para desarrollo agrícola. Treinta por ciento del total de los préstamos son para la agricultura.

En Centroamérica, se hizo un préstamo directo a la agricultura a Nicaragua; dos millones de dólares fueron dados para comprar maquinaria y para almacenaje de granos. A México y El Salvador se les han dado más de 100 millones de dólares para el desarrollo de energía eléctrica. Se dió otro préstamo de 3 y medio millones de dólares para el desarrollo de los caminos en Nicaragua.

El Banco ha preferido dar su crédito a través de corporaciones de fomento o instituciones de crédito. Lo ha hecho ya en varias oportunidades y han probado ser más efectivas.

Lo primero que hace el Banco es discutir con estas entidades su organización, y así, como cualquiera entidad, al darle un préstamo al agricultor averigua si es honrado y todas sus otras cualidades necesarias para obtener un crédito, también el Banco lo hace con respecto a los dirigentes y a las gentes que se encargan de estas instituciones. Lo más importante son buen manejo y uso imparcial de los fondos. Todo esto es muy importante para aumentar el ingreso nacional.

Lo que se necesita es que haya una política bien dirigida, sin que intervengan ninguna clase de intereses personales o partidistas.

Cómo trabaja el banco en los préstamos que ha dado a los países tales como: Colombia, Perú, Paraguay, Chile

Después que los expertos han ido a consultar con los países y ver de qué se trata, se supone, por ejemplo, que

el Banco da 5 millones para la importación de maquinaria, fertilizantes, insecticidas y otras cosas que pueden precisarse.

El Banco da directamente a la Corporación de Fomento o al Banco de Crédito, pero con la garantía del gobierno.

Cuando se trata de maquinaria que va a ser usada por el agricultor, se ha descubierto que es bueno que esta maquinaria sea distribuída por los mismos distribuidores que lo hacían antes, porque ellos, además, facilitan los repuestos que estas máquinas necesitan. Más de una vez estos distribuidores han abusado del monopolio de importación, pero esto se ha detenido cuando se ha creado una especie de pactos colectivos que han evitado una ganancia excesiva.

Los finqueros, por lo general, adquieren la maquinaria a plazos de 2 o 3 años, dando un pago inmediato, y este dinero que reciben las instituciones les sirve de capital de trabajo.

El Banco ha hecho préstamos a las instituciones de diez a quince años. Hay una diferencia entre los préstamos que ellos hacen a los agricultores y los préstamos que el Banco hace a estas instituciones, es decir que, cuando el capital regresa a las instituciones, ellos no lo devuelven al Banco, sino que les sirve de capital de trabajo adicional.

El Banco Internacional, de esta manera, puede hacer préstamos en moneda local a estas instituciones de crédito.

El Banco cuando da un préstamo no pierde su interés, sino, al contrario, continúa las visitas de los expertos para ver los resultados tal como se hace con los agricultores. Si el préstamo tiene éxito, otorga un segundo y un tercero.

COLOCACIÓN DE VALORES ENTRE LOS DEUDORES DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el C. P. José M. Novo y Fonte, *Jefe del Departamento de Crédito de la División Agrícola del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.*

Sumario

COLOCACIÓN DE VALORES ENTRE LOS DEUDORES DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO AGRÍCOLA

I. Introducción

En este trabajo tratamos de exponer en forma muy esquemática un medio para lograr que las instituciones encargadas de suministrar préstamos a agricultores, ganaderos, pescadores y artesanos rurales puedan fomentar el ahorro y atraerlo para darle empleo fecundo en beneficio de los propios ahorrantes.

Al organizarse una institución de crédito o de fomento agrícola de carácter público, el estado proporciona el capital inicial y algunas veces crea impuestos específicos para acrecentar los fondos capitales de la misma. El crédito agrícola es un servicio público de igual importancia que la construcción de carreteras, el correo, la instrucción pública o la policía. Todos estos servicios ayudan a que los productores cuenten con medios de desenvolvimiento. El crédito agrícola merece que el estado lo dote de recursos con el objeto de que esté en capacidad de cumplir sus fines; pero esto no significa que las instituciones de crédito sean una carga constante para la tesorería nacional. Ellas tienen otra fuente de recursos que es el ahorro, que, hábilmente halagado, con el tiempo, tiende a convertir a los bancos y corporaciones de crédito agrícola y de fomento agrícola en los agentes que por un lado colectan y por otro distribuyen dinero, al igual que lo hacen los bancos de depósito y descuento. Naturalmente, esta labor de receptor y distribuidor es más ardua para los bancos y corporaciones de crédito agrícola, ya que en operaciones de largo plazo ellas son prestamistas de última instancia sin disponer del recurso del redescuento en el banco central. Tienen que apelar a los que han ahorrado, ofreciéndoles bonos, cédulas, debentures, etc.

En países donde no existe mercado para esta clase de papeles, su colocación resulta difícil y casi desalentadora. Es menester hacer una labor previa, acreditando primero a la institución emisora y después introduciendo paulatinamente los valores hasta que lleguen a ser instrumentos conocidos y apreciados por todos.

II. Necesidad de atender las operaciones pasivas

Fácilmente los institutos de crédito agrícola, especialmente en sus primeros años, concentran toda su atención y diligencia en las operaciones activas de crédito, justamente porque los interesados tienen una gran avidez de préstamos, que es necesario colmar. Se recurre en este período a utilizar los fondos capitales, proporcionados por el estado. Al agotarse los fondos capitales pueden recurrir al banco central para financiaciones de corto plazo. Careciendo de recursos para préstamos de largo plazo, disminuyen esta actividad, ya que tienen sólo una fuente de financiación que consiste en las recuperaciones.

Los bancos agrícolas llegan a esta encrucijada porque no funciona el mecanismo de las operaciones pasivas, sea porque no concedieron toda la importancia que tiene esta actividad o porque se presentan condiciones adversas tales como inestabilidad de la moneda, complicaciones políticas, caídas de los precios, etc. Los valores emitidos que se trata de vender no encuentran compradores.

La creación de un mercado para los valores emitidos por un instituto de crédito agrícola no es problema que se resolverá con medidas de efectos inmediatos; tampoco las medidas podrán ser de aplicación universal. Cada caso, cada época, posiblemente exija tratamientos diferentes. De todas maneras, importa que los organismos de crédito agrícola concedan atención universal a las operaciones pasivas y formulen proyectos específicos para probar su aplicación y estimar sus efectos.

III. Conveniencia de metodizar el ahorro de los agricultores

En tratándose de operaciones pasivas de crédito, es tendencia generalizada en los bancos agrícolas pensar en encontrar inversionistas por sumas cuantiosas de valores. Se da por sentado que no existe el pequeño o mediano ahorrante o que éstos acaso pueden absorber cantidades que no tienen significación por su volumen total.

Es evidente que en nuestros países poco desarrollados hay una masa considerable de productores agrícolas de muy bajos ingresos que no sólo no ahorran, sino que no alcanzan a consumir los productos y a utilizar los servicios más vitales. Éstos no pueden ser candidatos a inversionistas de las emisiones agrícolas. Pero hay categorías de productores que ahorran desordenadamente o que podrían ahorrar mediante una orientación adecuada. Estas categorías de ahorrantes son las que nuestros bancos agrícolas podrían atraer y, aun siendo imperceptibles individualmente, podrían acaso dar un total apreciable. En algunos de nuestros países hay agricultores pequeños y medianos que acumulan recursos en efectivo. Estos fondos no llegan como depósitos a los bancos, sino que se mantienen atesorados en reservas estériles.

Los bancos agrícolas debían ensayar la manera de que estos ahorros fueran invertidos en valores.

En nuestros países no existen mercados de valores, pero es necesario empezar algún día a formarlos. Es necesario hacer emisiones y buscar maneras ingeniosas de colocación. En algunos países, por ejemplo, se inició la colocación de cédulas hipotecarias interesando a acreedores hipotecarios a que las aceptaran en el pago parcial de las deudas. Fué posible al principio conceder créditos de refinanciación: 50% en efectivo y 50% en cédulas. Pronto los acreedores privados les sintieron el sabor a las cédulas y en el curso de los meses fué posible conceder préstamos para refinanciación de deu-

das, entregando el 100% en cédulas hipotecarias de plazos de 5, 10 y hasta 20 años.

La circulación de valores necesita que se le imprima un movimiento inicial para que después se produzca la corriente continua de compra y venta. No es posible lograr la aceptación de los valores, si no se ponen materialmente en manos de aquellos que por circunstancias especiales pudieran aceptarlos.

Alguien decía que el mercado de valores es como la bicicleta: para que se mantenga parada es necesario que camine. Puestos a circular los valores y no presentándose hechos adversos adquieren inmediatamente su propia inercia.

Consecuentemente, es necesario hacer todo esfuerzo por colocar valores entre el mayor número de personas, aunque sea por sumas pequeñas.

Cabe traer a cuenta cómo se efectuó en algunos de nuestros países la introducción de los billetes bancarios. Al establecerse los bancos de emisión, el público no conocía los billetes y, consecuentemente, tenía la propensión a rehusarlos. En uno de nuestros países, cuando se inició la emisión de la moneda de papel por bancos privados, el gobierno ayudó a generalizar el uso de los billetes, estableciendo que los aceptaría en el pago de impuestos. El gobierno, al recibir estos billetes, los utilizó para pagar parcialmente los sueldos de sus empleados. Los empleados, a su vez, buscaron la manera de gastar primero la moneda de papel recibida, posiblemente vendiéndola o cambiándola por moneda metálica con aquellos que estaban obligados a pagar impuestos. A fuerza de circular compulsivamente, el público llegó a cerciorarse de que los billetes tenían un poder adquisitivo como el de la moneda metálica. Hoy día, dondequiera que existe un sistema monetario articulado, nadie rehusa la recepción y atesoramiento de billetes bancarios.

Los bonos y demás valores emitidos por un banco o por una institución de crédito agrícola no son exactamente iguales que los billetes, pero podría adaptarse con éxito el mismo procedimiento para lograr su aceptación por los que ahorran. El día que los productores, pequeños y medianos, que guardan sus ahorros en billetes, estén seguros de que pueden convertirlos en dinero fácilmente y que mientras no se deshagan de ellos están devengando un interés puntual, es seguro que podremos contar con un mercado de valores.

En nuestros países cualquier jefe de familia responsable, a la mitad de su vida tiene la preocupación por el porvenir de sus sucesores. Hasta ahora este hombre previsor encuentra que la mejor forma de proteger el futuro de sus deudos consiste en adquirir casas o fincas para formar la herencia. A pesar de la previsión, al desaparecimiento del jefe de familia, surgen problemas con el pago de los impuestos sucesorales y con la división de los bienes. Frecuentemente los sucesores se ven obligados a vender parte de los bienes o a contraer obligaciones, no siempre en condiciones favorables. La existencia de bonos o cédulas resuelve en la mejor forma estos problemas. Pues los valores son divisibles, y es fácil su realización o la obtención de préstamos con garantía de los mismos. Para que los bonos puedan desempeñar esta función es necesario que todos los hombres previsores, como el de nuestro ejemplo, conozcan los valores y tengan plena confianza en ellos. Si dichos valores están exentos del pago de impuestos, tendrán un mayor atractivo para los inversionistas.

IV. Medios para impulsar la colocación de valores

Se sugieren dos medios para impulsar la colocación de valores:

1º Suscripción obligatoria por el deudor de acciones de capital de la institución prestamista.

2º Suscripción obligatoria por el deudor de valores emitidos por la institución prestamista.

Primero: La suscripción de acciones no es una idea original, sino que ha sido ya sancionada por la experiencia. Las asociaciones nacionales de crédito y las asociaciones de crédito para la producción de los Estados Unidos, desde 1917 y desde 1930, respectivamente, han establecido la norma de que cada prestatario suscriba acciones de capital por un monto igual al 5% del valor del importe del préstamo.

En las zonas en donde no funciona una asociación, los interesados pueden solicitar préstamos directamente con los bancos de crédito territorial, con la obligación ineludible de suscribir acciones del respectivo banco por un monto igual al 5% del valor del préstamo.

The Federal Farm Loan Act, sección 7, dispuso lo siguiente:

> Cada deudor que obtenga un préstamo directo de un banco territorial deberá suscribir y pagar acciones en dicho banco por una suma igual a $5,00 por cada $100,00 o fracción recibida en préstamo. Las acciones serán tenidas por el banco territorial como garantía colateral por el préstamo y participarán de todos los dividendos. Al completo pago del préstamo las acciones serán canceladas a la par o en el caso de que las acciones se hayan depreciado, el valor estimado que apruebe el comisionado de crédito agrícola y su producto se entregará al deudor.

Las instituciones de crédito agrícola de los países latinoamericanos que atienden directamente a los productores podrían imponerles la obligación de suscribir un porcentaje en acciones en armonía con el monto de cada préstamo. Para esto sería necesario que estas instituciones modificaran sus leyes constitutivas en el sentido de que el capital fuera variable. Acaso la fórmula más adecuada fuera la de que estas instituciones adoptaran la modalidad de sociedades cooperativas.

El sistema cooperativo ortodoxo establece la solidaridad entre los asociados. Dado el individualismo que priva en nuestra raza no es posible llegar a este ideal. Sin embargo, el sistema propuesto constituye una aproximación hacia el sistema cooperativo por medio de la responsabilidad limitada al monto de las acciones suscritas. Sin duda habrá más homogeneidad y firmeza en una institución bancaria en la cual los prestatarios han suscrito acciones que en un banco en donde no han expuesto nada.

Aquellas instituciones de crédito agrícola que conceden préstamos a través de cajas rurales o asociaciones de crédito o sociedades cooperativas, podrían establecer que cada prestatario suscribiera un porcentaje determinado de acciones en la caja, asociación o sociedad de la cual es miembro. Algunas cajas de crédito únicamente exigen que los socios de las mismas suscriban una ac-

ción, siendo voluntaria la suscripción de acciones adicionales. El resultado de esto ha sido que estas cajas de crédito no aumentan el capital visiblemente.

El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba concede préstamos directamente y por conducto de las asociaciones de crédito rural que operan bajo su control. Todos los socios de cada asociación están obligados a suscribir acciones de capital de la misma, por un monto igual al 5% del importe de cada préstamo obtenido.

A ese efecto, los estatutos de las asociaciones de crédito rural establecen que: "Para obtener préstamos de la asociación será menester que el asociado haya suscrito acciones por un valor no menor del 5% de la cantidad concedida en préstamo."

Por otro lado, además de las condiciones de carácter moral que se requieren, los estatutos de las asociaciones exigen que "todo agricultor que deseare ingresar como asociado, llenará y firmará una solicitud, la cual estudiará la junta directiva, admitiendo o rechazando su ingreso. Si la solicitud fuere admitida, será efectivo el ingreso del nuevo miembro, una vez que éste suscriba una acción ascendente a $5,00".

La experiencia ha demostrado que el plan opera sin dificultad, ya que los socios encuentran razonable y conveniente la suscripción de acciones. El ensayo realizado por la Asociación Álvaro Reynoso de Güira de Melena, provincia Habana, indica que dicha asociación abrió operaciones con un capital suscrito por los socios de 20 acciones de $5,00, o sea $100,00, y a los 7 meses de operar las acciones suscritas por los socios arrojaron un monto de $2.375,00.

Segundo: Las instituciones de crédito que operan directamente con los productores podrían establecer la obligación de que cada deudor suscribiera valores emitidos por dicha institución por un monto igual al 5% del importe del préstamo que solicita.

Este sistema conduce a los mismos resultados que el de la suscripción de acciones. Ambos son una fórmula que tiene dos objetivos: 1º, ejercer una benevolente coacción en la colocación de valores, y, 2º, obligar a los deudores a la formación de capital.

V. Conclusiones

1º Las instituciones de crédito y de fomento agrícola deben conceder la mayor dedicación posible al desarrollo de operaciones pasivas, relacionadas con el público, pues realmente ellas carecen de existencia completa antes de resolver el problema de la colocación de sus valores.

2º La política de colocación de valores, en su fase inicial, no es necesario que se empeñe en vender grandes lotes a pocas personas, sino en lograr el mayor número de inversionistas para generalizar su aceptación.

3º Las instituciones de crédito agrícola que operen directamente o a través de cajas rurales, o asociaciones de crédito o sociedades cooperativas, deben establecer que sus clientes suscriban acciones por cantidades proporcionales al monto de los préstamos, al efecto de aumentar sus fondos capitales, auspiciar el ahorro y vincular a sus clientes más estrechamente con la institución para desarrollar un espíritu de cooperación.

4º Las instituciones de crédito y de fomento agrícola que no sigan la política de hacer suscribir acciones a sus clientes deben obligarlos a adquirir los valores que emitan con el propósito de fomentar el ahorro y contribuir a la formación del mercado de capitales.

TEMA IV

OPERACIONES ACTIVAS DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO AGRÍCOLA

OPERACIONES ACTIVAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el Consejo Técnico del Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala.

Sumario

OPERACIONES ACTIVAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

I. Campo total para las operaciones activas de crédito agrícola y determinación del sector a tratar en este trabajo

En un sistema económico capitalista, desarrollado o en vías de desarrollo como en el caso de los países centroamericanos, el campo total para las operaciones activas de crédito agrícola lo integran todas las empresas privadas o estatales que se dedican a labores agropecuarias.

En el campo señalado debemos trazar una línea que forme dos grandes grupos de empresas. Para esta división tomaremos como criterio el beneficio económico que se obtiene en las mismas. Entendiendo por *beneficio económico* la utilidad neta del empresario, o sean los ingresos brutos menos los egresos y menos los salarios correspondientes al propio empresario, interés del capital invertido y renta de la tierra. Encontraremos toda una escala de empresas de conformidad con el beneficio económico. Dejaremos en un lado las de rendimiento marginal y sobremarginal y en el otro las submarginales. Utilizando otra forma de expresión, podemos decir que las primeras son las que tienen capacidad de pago actual y las segundas las que no tienen dicha capacidad. Estos dos grupos de empresas dan motivo a créditos agrícolas diferentes: créditos de habilitación o supervisados para el grupo submarginal y créditos bancarios para el grupo marginal o sobremarginal.

Los préstamos de capacitación fueron establecidos por primera vez por la Farm Security Administration, dependencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en el año de 1933, con el nombre de préstamos de capacitación. Pretenden, como lo dice su nombre, habilitar o capacitar para algo, y ese algo consiste en la elevación del nivel económico del campesino hasta ponerlo en condiciones de ser sujeto de crédito de los bancos. Como su acción se orientaba hacia el sector agrícola gubernamental con un problema complejo, hubo necesidad de combinar crédito, servicios de asistencia técnica en todos sus órdenes y asistencia para el mejoramiento del hogar. Podría decirse con bastante propiedad que en este caso, más que un programa de crédito, era un programa de bienestar rural que perseguía la transformación económica, hogareña y social del agricultor submarginal. Este tipo de servicio ha tenido acogida también en Paraguay, Venezuela, Brasil y Honduras.

Los créditos bancarios cubren todo el sector agrícola que trabaja a rendimientos marginales o sobremarginales. Los bancos pueden trabajar con fondos privados o con fondos del estado. Al considerar los bancos como medios de acción para una distribución o política de crédito agrícola, revisten especial interés los bancos del estado porque éstos pueden orientarse conforme las direcciones que se les quiera señalar, no así los bancos privados, pues aunque legalmente se les pudieran imponer obligaciones similares, no es prudente hacerlo por varias razones que no viene al caso mencionar aquí.

Hemos dividido todo el campo de las operaciones activas de crédito agrícola en los dos grandes sectores mencionados. Se advierte que la línea o división que los separa es en algunos casos imprevista y que las empresas que se mantienen cerca de tal frontera están sujetas a balanceos de un lado para otro. Como ya lo habíamos anunciado, dejamos fuera del presente trabajo los créditos de habilitación o supervisados y los de la banca privada, sin dejar de reconocer su gran importancia en la agricultura. Nos concretaremos enseguida, exclusivamente, a las operaciones activas de crédito agrícola de la banca estatal.

II. Operaciones activas de crédito agrícola de la banca del estado

El estado, o, más exactamente, la banca estatal empeñada en operaciones activas de crédito agrícola, se encuentra, por un lado, con una demanda efectiva de crédito no cubierta por la banca privada, así como con una demanda potencial presta a convertirse en demanda efectiva si las condiciones del mercado de capitales se presentan favorables; por otro lado, nota que sus recursos son limitados y debe hacer, por lo tanto, el mejor uso de ellos. Ante esta situación, con una demanda casi ilimitada y con recursos escasos, se le presentan varias alternativas: trabajar en ramos agrícolas idénticos a los que escoge la banca privada, cubrir únicamente lo que ésta deja al margen, o bien operar en ambos campos; cualquiera de dichas alternativas supeditada, por supuesto, a los fondos disponibles.

Los créditos agrícolas bancarios se destinan a los diferentes cultivos, que se pueden catalogar en toda una escala de beneficios económicos, desde los marginales hasta los de mayor grado. La banca privada trabaja preferentemente en estos últimos, que operan con el máximo de seguridad y garantizan sobradamente las recuperaciones y los intereses. En los países nuestros, la banca del estado ha seguido frecuentemente a la banca privada, por inercia o bien en busca de las garantías convenientes para sus inversiones agrícolas. En Guatemala, la intervención de la banca estatal, antes de la revolución de octubre de 1944, se orientó hacia las operaciones agrícolas más productivas y seguras. En cambio, el Instituto de Fomento de la Producción, de reciente creación, muestra los siguientes resultados en créditos concedidos durante el último año de operaciones, o sea el de 1951: Q. 429.051,76, representando el 34,2% del total de créditos para la agricultura, destinados para alimentos básicos como maíz, frijol, arroz, trigo, hortalizas, frutas, caña de azúcar, oleaginosas, café y otros (el café tomó únicamente el 4,1% y comprende créditos refaccionarios para pequeños productores); en cultivos y productos forestales para usos industriales como algodón, citronela, té de limón, etc.,

se concedió la suma de Q. 818.467,82, o sea el 65% del total de créditos para la agricultura; y finalmente otorgó en vía de ensayo la cantidad de Q. 5.544,25, es decir, el 0,5% del total agrícola, para la adquisición de pequeñas propiedades rurales. Para la ganadería y crianza en general otorgó la suma de Q. 260.529,86. Una buena porción de los préstamos pequeños para la agricultura se han otorgado mediante las 12 agencias que el instituto ha establecido en diferentes zonas del país, lo cual implica que ha ido en busca de los agricultores menos afortunados, corriendo así el riesgo de trabajar con campesinos submarginales o sin capacidad de pago actual, no obstante seguir normas estrictamente bancarias. Puede observarse que los créditos del Instituto de Fomento de la Producción han estado espigando en los diferentes renglones de la agricultura, sin seguir el carril que marca la banca privada y sin buscar el máximo de seguridad apetecido por ésta. Sigue el plan de realizaciones que se marca cada principio de año y con el cual trata de desentrañar las necesidades nacionales para ir, si no a cubrirlas en su totalidad, por lo menos a mitigarlas en proporción a sus recursos. Es muy posible que, con el transcurso de los años, este instituto llegue a palpar con bastante propiedad las necesidades crediticias agropecuarias del país, y pueda atenderlas en buena forma a la luz de las mejores conveniencias para la población en general. En resumen, en lo que a crédito corresponde, el Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala puede señalarse como un caso de banco estatal que trata de llenar preferentemente los negocios crediticios que no son atractivos para la banca privada, pero sin dejar de trabajar simultáneamente en poca monta en los mismos renglones de la predilección de la última. No está de más informar que el instituto indicado inició sus operaciones en el año de 1949 dotando a su departamento de crédito con la suma de un millón y medio de quetzales, notoriamente insuficientes para la gran presión crediticia que soporta. En la ley de su creación está previsto que el gobierno tendrá que hacerle en lo futuro nuevas aportacines de capital.

Valgan los ejemplos anteriores para una ilustración de los caminos que ha seguido la banca estatal en Guatemala. Nos hemos detenido un tanto en el caso del Instituto de Fomento de la Producción porque los siguientes delineamientos para un programa de crédito agrícola estatal están inspirados en la experiencia del mismo.

Inspirados un tanto en el caso del instituto mencionado, vamos a intentar en seguida esbozar los lineamientos teóricos que, a nuestro juicio, son aconsejables para un programa crediticio agrícola de la banca del estado. El primer paso a seguir para dicho fin consistiría en efectuar una estimación anual de las necesidades crediticias agrícolas, incluyendo aquellas que se proyecte provocar para la promoción de nuevos cultivos o actividades, y seleccionar preferentemente las no cubiertas por la banca privada. La banca estatal no debe seguir el criterio rector de la banca privada buscando las operaciones activas de crédito agrícola de altos beneficios; no debe ufanarse de obtener utilidades como las de la banca privada, pero sí le cabe todo orgullo si está complementando a ésta en beneficio de los intereses nacionales. El siguiente paso consistiría en ordenar dicha estimación de necesidades conforme a prioridades por cultivo, de acuerdo con las metas que se deseen alcanzar, las cuales es justo hacer descansar fundamentalmente sobre una mejora del nivel de vida de toda la población y en especial de las grandes masas.

Con respecto a las prioridades que se adopten para los diferentes tipos de cultivo, merece atención especial la decisión que se tome sobre artículos exportables y de consumo interno. Para una adecuada decisión sobre dichos bienes, se impone un examen cuidadoso de las relaciones económicas internacionales del país de que se trate. En países como los centroamericanos, con una economía dependiente en alto grado de un monocultivo para la exportación, como el café en el caso de Guatemala, dicho monocultivo hace surgir sus propias fuentes de financiamiento internas y externas. Estimamos entonces que dichas fuentes se ajustarían fácilmente a una nueva situación si la banca del estado redujera al mínimo su ayuda crediticia a tal actividad. Sería aconsejable aprovechar esta coyuntura para que la banca estatal pudiera ir dejando poco a poco dicho monocultivo atendido a sus propios recursos financieros y promover, en su defecto, cultivos diversos que proporcionen principalmente bienes de consumo interno que no solamente satisfarán las necesidades de la población, sino, además, orientarán la estructura económica del país hacia un grado de estabilidad económica más elevado, al reducirse las importaciones e inducir a la creación de las industrias complementarias que requieren muchos productos de la tierra antes de estar en condiciones apropiadas para el consumo.

Una vez hecha la estimación de las necesidades crediticias agrícolas actuales y potenciales, vistas las que se cubrirán en defecto de la banca privada y fijadas las prioridades por cultivo, nos encontramos que es indispensable también fijar prioridades de tipos de crédito para cada cultivo. Esta decisión debe tomarse en atención a la estructura económica de la agricultura del país a contemplar y a los cambios que se crea conveniente introducir en ésta. A priori podríamos determinar, en cuanto al tipo de créditos, que los más a propósito para el desarrollo económico de un país son los refaccionarios o de mejoramiento, sin embargo, no sería una buena recomendación si se trata de un país con una agricultura mantenida en alto grado por el crédito de avío, como ocurre frecuentemente en países subdesarrollados. Muy loables y meritorios pueden ser los deseos de los economistas de enfocar preferentemente su atención hacia los créditos destinados para la compra de instrumentos de labranza, abonos de asimilación lenta, animales de cría o de trabajo, carretas, iniciación de plantaciones permanentes, mejora de cercas, maquinarias, mejoras a las instalaciones existentes, etc.; pero todo ello no puede llenarse si antes no están asegurados los gastos para los cultivos del año ya sean los acostumbrados o los que estén introduciéndose de acuerdo con un plan de promoción agrícola de esta clase. Cabe, sí, poner un alerta a modo de que la banca estatal ponga mucha atención y obre con cautela cuando conceda créditos de avío, pudiendo ello entrañar una desinversión agrícola privada en busca de más altos beneficios y en atención a que se pueden utilizar en la agricultura los fondos que ofrece la banca del estado. La selección de los tipos de crédito que conceda la banca estatal deberán estar, por consiguiente, condicionados a la estructura económica de la acti-

vidad agrícola y a la orientación que se desee imprimir a ésta.

A todo el plan elaborado hasta el momento habrá que señalarle cifra o cupos y, ante esta situación, la banca estatal se encontrará en condiciones idénticas a las de un jefe de familia que trata de formular su presupuesto de egresos con base de una determinada cantidad de dinero disponible, la cual deberá distribuir conforme las más altas conveniencias para todos los miembros de la misma. La fijación de cantidades estará inspirada principalmente en los movimientos de los últimos años y en los cambios o giros nuevos que se desee imprimir al panorama crediticio agrícola.

Sería conveniente que todo el cuadro esbozado en este apartado se encajara en un plan general de desarrollo que contemple el crecimiento ordenado de la economía nacional y, de no ser posible esto, que se dé preferencia a la producción de bienes básicos para las necesidades urgentes de la población.

III. Las operaciones activas seleccionadas para la banca estatal deben acoplarse a un mecanismo apropiado para las mismas

Una vez elaborado todo el programa descrito en el apartado anterior, el problema que sigue es el de dotar a la banca del estado con el mecanismo más apropiado para que llene a cabalidad las metas a cubrir. Si se hubiese decidido alternar con la banca privada y considerando que ésta trabaja en los cultivos de altos rendimientos, bastaría, en lo que respecta a mecanismo apropiado para las mismas, con que se estableciese una oficina principal en la capital y quizás una o dos sucursales en las zonas más ricas y prósperas del país. Los sujetos de la banca del estado serían en este caso personas de altas o medianas posibilidades vecinas de la capital o que visitan frecuentemente dicho lugar, lo cual les permitiría hacer fácilmente sus solicitudes de crédito, sin que ello les significara un gasto oneroso para su producción. En cambio, si la banca estatal hubiese decidido apoyar preferentemente los cultivos de bajos y medianos beneficios económicos, deberá darle otro giro al mecanismo que distribuya los créditos; habrá entonces que ir a los propios lugares de los campesinos, en virtud de que éstos no pueden hacer viajes hacia las sedes de los bancos para no recargar sus presupuestos de egresos. La banca del estado se ve precisada a establecer agencias en todo el territorio del país para abaratarles en lo posible el costo del crédito a los agricultores. La experiencia de todos los países demuestra que la banca del estado es la llamada a realizar esta labor que desenvuelve con costos elevados y los cuales puede llegar a cubrir únicamente a base de experiencia y de un celo muy acentuado en todo lo que signifique gasto. El problema de los costos para el banco estatal se agrava grandemente cuando se piensa que en todos los países, aun en los altamente desarrollados, se pretende ayudar a la agricultura con capitales baratos. Esta ayuda se ha impuesto porque la agricultura en general, salvo los cultivos privilegiados durante épocas cortas, trabaja rodeada de innumerables riesgos de orden natural y de otros órdenes que le bajan grandemente sus beneficios y, de esta manera, resulta operando en desventaja siempre con relación a la industria.

Se estima que el sistema de agencias para la banca estatal es el más conveniente, porque ellas permiten mantener el contacto con el sujeto de crédito y observar el desarrollo de la inversión. La garantía más importante de un préstamo es el conocimiento personal que se llega a lograr del prestatario. Por esta razón estimamos que no se puede ir hacia resultados satisfactorios con otras formas de distribución del crédito, ensayadas en otros países.

Es conveniente que las agencias estén orientadas por grupos de vecinos del propio lugar y un agente entrenado en la matriz y enviado directamente por ésta. De esta manera se combinan los conocimientos necesarios para la buena marcha de la agencia, los primeros aportando el conocimiento que tienen sobre los vecinos del lugar y el último el conocimiento administrativo de oficina y de campo para el otorgamiento de préstamos. Es también recomendable que las agencias no dependan todas de la matriz situada en la capital del país, sino que se agrupen en porciones que formen sendas sucursales, a efecto de buscar la mayor eficiencia en el trabajo que puede resultar de una proximidad al centro directivo.

IV. Conclusiones

Recapitulando, tenemos el siguiente programa crediticio para la banca del estado:

a) Que se estimen anualmente las necesidades crediticias, agrícolas efectivas y potenciales, por cultivos, fijando prioridades para éstos.

b) Que se fijen prioridades de crédito para cada cultivo, conforme lo requiera la estructura agrícola del país, dando preferencia a aquellos no cubiertos por la banca privada.

c) Que lo anterior forme parte de un plan para el desarrollo de la economía nacional, en el que se dé preferencia a la producción de bienes para las necesidades básicas de la población.

d) Que para las operaciones activas seleccionadas se cuente con un mecanismo adecuado que comprenda la creación de agencias.

Apéndice

Respuestas a las preguntas del apartado IV del temario para el Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola, conforme a las experiencias del Instituto de Fomento de la Producción

Pregunta 1ª Una vez reconocida la necesidad de establecer agencias de crédito rural, ¿qué "base" sugiere Ud. con el objeto de determinar el número y la jurisdicción de estas agencias? ¿Cuál es la experiencia de su país? ¿Qué relación administrativa debe existir entre la Agencia rural y las Oficinas centrales?

Respuesta: A) Desde un principio se hizo patente la necesidad imperiosa de que el INFOP fundara agencias en las diversas zonas del país, ya que era imposible atender desde las oficinas centrales las necesidades de los pequeños agricultores, a quienes un viaje a la capital representa gastos ingentes que casi anulan las ventajas que se pretende darles por medio de ayuda financiera a bajo tipo de interés y cierto grado de asesoría técnica. Además, la Ley Orgánica del INFOP contempla el establecimiento de sucursales y agencias en el territorio nacional.

Para la determinación del número y jurisdicción de las agencias establecidas, se han tomado como norma los siguientes factores fundamentales:

1) Selección de municipios para integrar la zona de la agencia;

2) Determinación del área de la zona para la agencia;

3) Selección del lugar en que la oficina tendrá su sede;

4) Información a obtener con respecto a la zona seleccionada.[1]

B) Las agencias del instituto, de acuerdo con sus bases, se encargan exclusivamente de resolver solicitudes de avío agrícola y ganadero hasta por *trescientos quetzales* (Q. 300,00/100) y cuyo plazo no exceda de un año.

De acuerdo con la experiencia obtenida a la fecha, sí se estima aconsejable la fijación de topes para cada operación, pues siendo el objeto principal de las agencias llevar el crédito al pequeño agricultor, con tal sistema quedan excluídos aquellos que, por razón de ser sus inversiones más fuertes, no satisfarían éstas plenamente con el monto máximo que la agencia puede otorgarles. Además, existe la circunstancia de que el otorgamiento de créditos en las agencias está a cargo de la junta consultiva y ésta desconoce las disponibilidades del banco así como su política crediticia.

Es oportuno hacer notar que el tope de Q. 300,00 establecido para las agencias en operaciones de avío agrícola es muy bajo y no permtie habilitar al pequeño agricultor para hacerle salir de la forma estacionaria en que por mucho tiempo ha vivido; si la cantidad fuera aumentada, lo que se estima necesario en razón de notarse presión por sumas más fuertes por el pequeño agricultor, se obtendrían mejores resultados. Por tales razones, el establecimiento del crédito refaccionario agrícola ganadero en las agencias vendría a ser fundamental para resolver múltiples problemas del pequeño agricultor que, aun gozando de los beneficios del "crédito de avío", no puede evitarlos.

En la práctica, el campesino no llega a comprender, tal vez con razón, cómo es que un banco le da crédito para sembrar, atender, recolectar sus productos y aun para transportarlos al mercado (avío agrícola), y, sin embargo, cuando propone como parte de la inversión la compra de herramientas, aperos o animales de tiro, cuyo valor está seguro de poder pagar en un período de 12 a 18 meses, se le manifiesta la imposibilidad de ayudarle en tal sentido en aquellos cultivos eventuales, cuando el plazo solicitado va más allá del tiempo necesario para levantar la cosecha y venderla. Como argumentos en favor de la elevación de los topes y de autorizar a las agencias para conceder préstamos refaccionarios puede decirse: *a)* que se proporcionaría una ayuda más completa para el pequeño agricultor al financiarlo completamente en sus operaciones; y *b)* tal vez más fundamental, que se tendría un medio de procurar que éste adoptara procedimientos agrícolas más modernos y promisorios, de mejores rendimientos, a menor esfuerzo. Aún más, esto podría dar lugar al establecimiento de un departamento especial que, importando directamente, reduciría los costos y el crédito vendría a ser una parte en especie y otra en efectivo.

Por otra parte, se ha observado que el pequeño crédito de avío, tal como funciona a la fecha, no satisface plenamente las necesidades del agricultor por razón del plazo, que, como ya se indicó, es solamente de 12 meses, que prácticamente son insuficientes en muchos casos para que puedan palpar la utilidad que el crédito les reporta, ya que generalmente el vencimiento del plazo concedido coincide más o menos con la época de cosecha, que es cuando el producto baja considerablemente de precio; esto obliga al prestatario a no poder cumplir sus compromisos al vencimiento, no obstante poseer el producto recientemente recolectado. Consecuencia de esto último es el "miedo" del pequeño agricultor a obtener créditos de instituciones bancarias, por el corto plazo concedido, problema que tal vez podría ser resuelto sólo mediante la ampliación del plazo hoy establecido o bien por la aceptación del pago en especie, al establecerse un sistema de graneros con fines de estabilización de precios.

C) Las agencias están ligadas estrechamente en su trabajo con el INFOP, por medio de una sección especial que de acuerdo con la ley realiza tal función. La sección controla en forma constante el movimiento de las agencias en todos sus aspectos, directamente y por me-

---

1 Para la selección de municipios que integrarán la zona se toma en consideración lo siguiente:

a) Su índice con relación a importancia en producción de los artículos considerados como básicos para la alimentación;
b) El régimen de explotación de la tierra; empresas grandes, medianas o pequeñas;
c) Estadísticas recientes de producción agropecuaria;
d) Relaciones comerciales de la zona.

Para determinar el área de la zona que abarcará la agencia: La extensión que cubren las agencias ya en funcionamiento con las experiencias obtenidas, teniendo siempre cuidado de que no excedan de un área de 1.000 kilómetros cuadrados.

Para seleccionar el lugar en que la Oficina tendrá su sede: El lugar que sea el centro de donde parten o convergen las carreteras nacionales y departamentales, a fin de que sea accesible para todas las personas que requieran los servicios de la agencia. Este factor se complementa con el movimiento del lugar según su existencia de comercios e industrias.

La información general a obtenerse con respecto a la zona seleccionada para una agencia es la siguiente:

a) Costo de los principales productos agrícolas y pecuarios;
b) Precios locales de venta de los productos antes mencionados;
c) Índice de población urbana y rural discriminada;
d) Condiciones culturales de la población, incluyendo datos relacionados con el idioma que habla (castellano o dialectos indígenas); y
e) Condiciones topográficas para la agricultura, como principales alturas sobre el nivel del mar, planicies, tierras quebradas, ríos, lagos, etc.

dio de sus agentes, a fin de evitar todos aquellos errores que luego pudieran ser fatales.

Este sistema de control se impone debido a que, estando las agencias asesoradas por una junta compuesta de cuatro miembros que son escogidos entre los vecinos más honorables y conocedores de las necesidades del lugar, cuya respectiva ocupación puede ser de industrial, comerciante o agricultor, por mucho entusiasmo que demuestren y el mejor deseo que tengan de colaborar con el instituto, no están obligados a mantenerse al día en cuanto a las disposiciones internas o externas que se den respecto a los sistemas de administración del crédito. Existe, además, la circunstancia de que, si bien es cierto que los miembros de la junta tienen una remuneración por cada sesión a la que asisten, ésta es tan exigua que no permite exigirles más de lo necesario.

Pregunta Nº 2. ¿Es aconsejable establecer unidades de crédito móvil, si todavía no están establecidas y en plena operación las agencias rurales?

Respuesta: La falta de agencias en las poblaciones de la república fué suplida en parte por la actividad realizada por la oficina central por medio de sus inspectores. Éstos no se han concretado solamente a efectuar las visitas iniciales previas al análisis y concesión de préstamos, sino que aprovechan esos viajes y los que continúan efectuando a todas las zonas del país supervisando la inversión de los préstamos, para recibir solicitudes de crédito, en especial de pequeños y medianos prestatarios. El inspector va provisto de los formularios respectivos, los cuales son llenados con ayuda del solicitante, quien a la vez presenta los documentos necesarios: tales como certificación de propiedad o contrato de arrendamiento del terreno, referencias, facturas pro-forma de la maquinaria o cartas-oferta del ganado que desea adquirir, etc. Con la valuación y opinión del inspector y la del jefe de la sección de avalúos e inspecciones, pasa la solicitud a la oficina de análisis y finalmente al subgerente del departamento, quien puede otorgar o denegar el préstamo si el monto no excede de Q. 1.000,00. Si el monto pasa de Q.1.000,00 y no excede de Q.5.000,00, puede otorgarlo o denegarlo el gerente general, y si excede de esta última suma toca resolver al directorio ejecutivo del INFOP.

Es de advertir que los inspectores no se han dedicado a la recepción y tramitación ambulante de solicitudes de préstamos de una manera sistemática, es decir, no han salido especialmente en busca de personas aptas para recibir ayuda crediticia, sino que, incidentalmente hasta cierto punto, atienden a los que en las poblaciones se dan cuenta de su paso y saben que pueden recurrir a ellos.

Estimamos que lo más conveniente es el establecimiento de agencias que permitan llegar a un conocimiento cabal de los prestatarios, logrando así la mejor garantía que puede tener una institución de crédito.

Pregunta Nº 3. ¿Es aconsejable fijar topes para cada operación crediticia? ¿Qué criterio hay que seguir en esta determinación? ¿Hay establecidos topes en las operaciones de préstamo de banco de los bancos agrícolas de su país?

Respuesta: Ante la escasez evidente de fondos por que atraviesan las instituciones de crédito agrícola del estado en los países que comprende el Seminario, sí creemos aconsejable fijar topes a cada operación crediticia. La presión crediticia en el INFOP para créditos agrícolas no mayores de Q. 1.000,00 durante el año 1951, en comparación con los préstamos otorgados, ha sido como sigue:

(En miles de quetzales)

	Préstamos solicitados	%	*Préstamos concedidos*	%	*Diferencia (no atendidos)*
De Q. 1 a Q. 300	Q. 159	43,92	Q. 125	46,47	Q. 34
De „ 300 a „ 1.000	„ 203	56,08	„ 144	53,53	„ 59
Total	„ 362	100,00	„ 269	100.00	„ 93

El dato no es rigurosamente exacto, pues comprende también créditos industriales, pero sí puede tomarse como representativo de la demanda potencial de crédito agrícola pequeño, pues los préstamos de carácter industrial que concede el INFOP menores de Q. 1.000,00 representan un porcentaje muy bajo. En realidad, la demanda potencial es mucho mayor, pues contando con el escaso número de agencias a que se hizo mención anteriormente, grandes zonas del país quedan prácticamente desatendidas y muchas de ellas servidas en forma inapropiada.

Como ya antes quedó expresado, el INFOP atiende préstamos industriales además de los agrícolas, de modo que la presión crediticia total sobre sus cajas es mucho mayor que la señalada arriba para pequeños préstamos, así:

(En miles de quetzales)

Préstamos	*Monto solicitado*	%	*Monto concedido*	%	*Diferencia (No atendido)*
Agrícola	Q. 2.370,00	41,02	Q. 1.469,00	48,59	Q. 901,00
Ganadero	„ 532,00	9,21	„ 236,00	7,81	„ 296,00
Industrial	„ 2.410,00	41,72	„ 1.108,00	36,65	„ 1.302,00
Vivienda	„ 465,00	8,05	„ 210,00	6,95	„ 255,00
Total	„ 5.777,00	100,00	„ 3.023,00	100,00	„ 2.754,00

Si bien es cierto que no puede decirse que la diferencia total de Q. 2,754.000,00, entre los créditos solicitados y los concedidos no haya sido otorgada exclusivamente por carencia de recursos o porque éstos se destinan preferencialmente a cierta clase de cultivos o industrias, ya que muchas solicitudes se deniegan por no llenar los requisitos necesarios en cuanto a márgenes de garantía, de capacidad técnica de los promotores o por considerarse que existe falta de demanda suficiente de los artículos que se desea reducir, etc., subsiste el hecho incontrovertible de que la demanda de crédito agrícola-industrial es muy superior a la que actualmente puede proporcionar el INFOP y, en general, los demás bancos del país.

Fué en vista de tales motivos que el consejo directivo superior del INFOP acordó, al aprobar el presupuesto para el año 1951, que los préstamos no podrían exceder la cantidad de Q. 20.000,00 cuando se trate de operaciones ordinarias y de Q. 50.000,00 cuando se trate de operaciones beneficiosas para la economía del país comprendidas dentro de los planes de fomento del INFOP. Sólo los préstamos destinados a la gran industria y aquellos que por su alta importancia o interés nacional merezcan un trato distinto a la luz de estudios técnicos, pueden exceder de Q. 50.000,00.

Para los efectos de estos topes se consideran como préstamos ordinarios aquellos que sirvan para financiar producciones ordinarias de la empresa o firma solicitante y como préstamos que pueden llegar al monto de Q. 50.000,00 aquellos que sean destinados a ampliar explotaciones en marcha, a crear empresas nuevas que tiendan a emplear los recursos del país o a impulsar empresas que tienen por objeto tecnificar la producción, renovar equipos y fortalecer o estabilizar las relaciones económicas del país con el exterior. Sólo se pueden hacer ampliaciones por una sola vez, a préstamos concedidos dentro de los anteriores márgenes que sobrepasen esos límites, cuando se trate de salvar cosechas o producciones que sirvan de fuente de pago.

La fijación de los topes mencionados ha sido de utilidad para diversificar los limitados recursos del INFOP ayudando a mayor número de agricultores y evitando que unas cuantas empresas pudieran absorberlos totalmente, si no con peligros para el desarrollo de la economía del país —puesto que las grandes explotaciones agrícolas e industriales son en ciertos casos beneficiosos—, sí en perjuicio directo de muchos pequeños y medianos agricultores que necesitan con más urgencia de ayuda financiera por la misma dificultad con que tropiezan para obtenerla de fuentes privadas por falta de garantías seguras.

Pregunta Nº 4. ¿Debería el banco agrícola concretar sus operaciones a préstamos a corto plazo? ¿Cuál es la característica principal de las deudas del pequeño agricultor de su país?

Respuesta: a) En nuestro concepto, un banco agrícola de ninguna manera debería concretar sus operaciones a préstamos a corto plazo, ya que existen muchas actividades agrícolas y ganaderas de carácter refaccionario que demandan plazos mayores de un año, que es el que en Guatemala se considera como corto. A este plazo sólo pueden financiarse con escasa eficiencia operaciones de avío, como serían los cultivos de plantas cuyo ciclo de producción y cosecha se encuentra comprendido en este lapso, engorde de ganado y mejoras intrascendentes introducidas a los fondos. Aún para cierta clase de cultivos anuales el plazo de un año resulta muy pequeño, ya que da muy poca o ninguna oportunidad al productor de que espere precios redituales para sus productos. El plazo corto a lo sumo se justificaría en un banco dedicado exclusivamente a financiar pequeños agricultores que no tuvieran necesidad de introducir maquinaria, pues amortizar el precio de ésta en un solo año es inconveniente y a veces imposible para el pequeño y mediano agricultor. Los préstamos destinados a cultivos permanentes o semipermanentes, a la crianza de ganado y aves y a introducir mejoras substanciales en las instalaciones de las fincas también necesitan de plazos medianos o largos.

b) Las deudas del pequeño agricultor guatemalteco se caracterizan especialmente por la falta de garantía real para cubrir el monto de los préstamos, ya que en la mayoría de los casos los prestatarios carecen de la propiedad del terreno que cultivan o de semovientes que puedan respaldarlo. También les es muy difícil presentar una persona de relativo abono que pueda garantizar su deuda mientras los cultivos son sembrados y pueden ya ser aceptados en garantía.

Cuando el INFOP estaba recién fundado, deseoso de favorecer lo más posible al pequeño agricultor, concedió muchos préstamos de avío sin más garantía que la futura cosecha por obtener. La experiencia obtenida no fué satisfactoria, pues en muchos casos los cultivos nunca llegaron a realizarse o bien al cosechar los productos fueron vendidos o consumidos por la familia del prestatario, sin cancelar, por tanto, su deuda. Con base en tal experiencia, a todo pequeño prestatario, exceptuando algunos que ya han sido experimentados como fieles cumplidores de sus obligaciones, se le exige una garantía subsidiaria además de su futura cosecha, que generalmente consiste en algunos animales o un fiador. De este modo, aunque la proporción de pequeños préstamos denegados tiende a aumentar, el índice de recuperaciones ha aumentado.

El INFOP trata de conceder préstamos sólo a pequeños agricultores que no destinan totalmente su producción a su consumo familiar, pues se ha notado que en esos casos el cumplimiento es malo, aunque las garantías sean reales.

Otra característica digna de notarse es que muchas veces, como ya en otro lugar se dijo, los préstamos de avío no pueden ser recuperados al final del año, debido a que siendo la época de las cosechas los precios son muy bajos y los pequeños agricultores se resisten a vender sus productos, solicitando prórroga de algunos meses.

Pregunta Nº 5. ¿Cuántos fondos y esfuerzos deben destinarse a los préstamos de mediano plazo para mejoras y a préstamos hipotecarios de largo plazo?

Respuesta: Consideramos que no puede indicarse a *priori* la cantidad de fondos que debe destinarse a los préstamos de mediano plazo para mejoras y a los hipotecarios a largo plazo. La fijación de esos fondos con-

vendría hacerla anualmente, tomando en consideración los recursos con que se cuenta, las posibilidades de redescuento en el banco central y los planes de fomento que se deseen desarrollar. Cada caso concreto amerita un estudio especial según el país de que se trate, pero en general pensamos que los bancos agrícolas del estado, en vista de la escasez crónica de fondos que los impide hacer frente a la demanda potencial del crédito, deberían dar preferencia a los préstamos no mayores de un año (que en Guatemala son redescontables en el Banco Central), y luego continuar con los de mediano plazo, de uno a tres años, que también son importantes para el desarrollo de cultivos permanentes y ganadería.

Sólo en casos excepcionales creemos conveniente que el Banco Agrícola financíe operaciones hipotecarias a largo plazo, como sería, por ejemplo, el caso de préstamos concedidos para la adquisición de pequeñas propiedades, modalidad para la cual el INFOP concede un plazo máximo de veinte años. En sus planes de realizaciones y presupuestos, el INFOP ha destinado pequeñas cantidades para tal efecto que han sido utilizadas sólo en una mínima parte debido a la falta de demanda del pequeño agricultor, que se debe más que todo a que se le exige un aporte del 25% del valor de la propiedad que desea adquirir.

En conclusión, puede afirmarse que el INFOP en su mayor parte sólo realiza operaciones de préstamo agrícola a corto y mediano plazo, descartando desde luego los préstamos para vivienda popular urbana, que son todos a largo plazo; y que cada año el consejo directivo superior fija los montos a concederse de acuerdo con la política de desarrollo que se trate de implantar.

Pregunta Nº 6. ¿Cree Ud. aconsejable establecer sistemas preferenciales en las operaciones de préstamo destinadas a ciertos productos? ¿Cuál es la experiencia de su país? ¿Alguna consideración?

Respuesta: El sistema de préstamos preferenciales en las operaciones de crédito destinadas a ciertos productos agrícolas, que podrían ser aquellos cuya producción no logra satisfacer la demanda nacional, los destinados a abastecer los mercados internacionales o bien aquellos cultivos que no son atendidos por la banca privada, como es el caso del algodón en Guatemala, sí se considera aconsejable en países de escasa potencialidad crediticia como los centroamericanos. Basado en estadísticas de producción y de consumo y en el estudio de las posibilidades del mercado internacional, puede evitarse la producción exagerada de artículos que luego no tendrían colocación, tal como ha sucedido en Guatemala con la citronela y el té de limón. El INFOP se vió obligado a suprimir los préstamos para el incremento de esta clase de cultivos al darse cuenta de la competencia ruinosa ejercida por los productores de Formosa, concretándose en cambio a dar facilidades de pago a los productores que no pueden vender sus artículos.

Anualmente el consejo directivo superior del INFOP aprueba un plan de realizaciones y el presupuesto, en los cuales se detallan los cultivos que deberán fomentarse por medio de la asistencia crediticia, asignando las cantidades máximas que pueden concederse. Aunque el INFOP otorga préstamos agropecuarios e industriales, da preferencia a los primeros. Entre los préstamos destinados a la agricultura figuran en primer lugar los destinados a productos alimenticios básicos, como maíz, frijol, arroz, trigo, papas, hortalizas y caña de azúcar, y luego le siguen, en orden de preferencia, los cultivos con fines industriales, como el algodón, ajonjolí, citronela y otros aceites esenciales, etc. En seguida se coloca la asistencia crediticia a la ganadería, figurando en primer lugar la crianza y engorde de ganado vacuno, la importación de ganado de raza y por último la crianza de ganado lanar y porcino, con fines de aprovechamiento industrial. El directorio ejecutivo, de acuerdo con la situación del mercado y de disponibilidades del INFOP, ajusta este sistema de preferencia durante el transcurso del año.

Solamente cuando las demandas de crédito agropecuario han sido satisfechas, el INFOP concede préstamos industriales, aunque los de vivienda popular han sido atendidos regularmente hasta junio del corriente año; pero ellos no absorben gran parte de los fondos del INFOP.

Como consideración final manifestamos que creemos que en los países centroamericanos es indispensable establecer el sistema preferencial en las operaciones de préstamos, con el objeto de lograr un crecimiento ordenado de la economía agrícola y de distribuir mejor los escasos recursos disponibles. Este sistema preferencial de préstamos sería más fácilmente dirigido si todas las operaciones estuvieran concentradas en un solo banco agrícola.

CRÉDITO CAFETALERO EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL SEMINARIO

Por el Lic. ARTURO MORALES FLORES, *de la Federación Cafetalera Centro-América-México-El Caribe (FEDECAME)*

Sumario

I. El crédito cafetalero.

II. Instituciones complementarias a las instituciones de crédito.

III. Características crediticias de algunos países federados.

CRÉDITO CAFETALERO EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL SEMINARIO

Explicaciones

1) La Federación Cafetalera Centro América-México-El Caribe (FEDECAME) está formada por los organismos más representativos de la industria cafetalera de los 9 países que forman esta Federación: por Costa Rica, "Oficina del Café"; por Cuba, el "Instituto Cubano de Estabilización del Café" y la "Asociación Nacional de Caficultores de Cuba"; por la República Dominicana, la "Secretaría de Estado de Agricultura, Pecuaria y Colonización"; por El Salvador, la "Asociación Cafetalera de El Salvador"; por Guatemala, la "Oficina Central del Café"; por Haití, la "Office National du Café"; por Honduras, el "Comité Nacional del Café"; por México, la "Comisión Nacional del Café", y por Nicaragua, "La Sociedad Cooperativa Anónima de Cafeteros de Nicaragua".

2) El consejo directivo acordó presentar un "Historial del Crédito Cafetalero en los Países Federados", y no una ponencia en el sentido estricto de la palabra.

En consecuencia, este trabajo es puramente descriptivo, y no contiene elementos críticos, conclusiones o resoluciones de fondo. Se limita a describir, a grandes rasgos, la historia del crédito cafetalero desde los albores de la industria cafetalera hasta nuestros días. Sin embargo, este trabajo no debe tomarse como exhaustivo del tema tratado.

I. El crédito cafetalero

Importancia del café como productor de divisas. 1). El crédito cafetalero ofrece modalidades muy especiales que son dignas de comentar. En primer término, por ser el café el producto principal de exportación de cuatro de los nueve países federados,[1] dicho crédito ha merecido una atención especial de parte de esos países.

Si bien las instituciones de crédito agrícola cafetalero son relativamente recientes, también es cierto que la deficiencia anterior ha sido llenada, en parte, por la ayuda financiera "no bancaria". Casas exportadoras del grano han ofrecido medios financieros para llenar, en distintos grados, las necesidades del agricultor y beneficiador cafetalero en cada país.

El incentivo mismo de exportar café ha atraído capital extranjero para ayudar a financiar esta actividad. Principalmente se ha financiado la necesidad de capital circulante, o sea el capital necesario para ejecutar trabajos anuales, en el campo y en el beneficio.

2) En vista de que el café ha ofrecido una venta segura en el exterior, aunque muchas veces a precios no remunerativos para el caficultor nacional, y constituyendo la fuente principal de divisas, los bancos comerciales han ayudado a financiar la exportación del mismo. El café ofrece dos modalidades, una agrícola, de formación de cultivos con cuidados anuales, de mantenimiento, y una comercial, que comprende el beneficio y la exportación.

Esta segunda fase ha sido atendida en parte por el crédito de bancos comerciales y, en consecuencia, el café ha gozado de cierto privilegio en su financiación comercial, en relación con otros productos agrícolas. Esta preferencia se debe a la circunstancia de ser el café el principal producto de exportación; en Cuba, por ejemplo, esta preferencia no la tiene el café, sino la caña de azúcar; en Argentina quizá sea el trigo.

Sin embargo, en lo que a la formación de cultivos se refiere, el café ha participado en buena parte, en el pasado, de las dificultades por las que han atravesado otros cultivos.

[1] De El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Haití.

Distintas formas de la financiación hasta la segunda Guerra Mundial. El café, como cualquier otro producto agrícola, necesita de las siguientes formas de crédito:

a) Crédito a largo plazo para siembras, resiembras y mejoramientos permanentes, construcción de beneficio, adquisición de nuevas tierras para nuevas siembras, ensayo de nuevos cultivos, etc.

b) Crédito a mediano plazo para ejecutar mejoras en los cultivos, uso de fertilizantes, obras de irrigación, etcétera.

c) Crédito a corto plazo para ejecutar los trabajos anuales de mantenimiento y conservación.

d) Crédito a corto plazo para retener la cosecha una vez recolectada y buscar el momento propicio para su venta.

En cuanto a la primera (crédito a largo plazo), los cafetaleros han sido financiados en algunos países y en distinto grado, preferentemente por bancos agrícolas e hipotecarios, y en épocas anteriores mediante el financiamiento de casas compradoras extranjeras que trajeron capital para tal objeto y también por la inversión de capitales nacionales.

Hacer un distingo y avalúo de cada una de estas fuentes es difícil, ya que no se cuenta con los datos necesarios para ello. Se puede suponer que habiéndose iniciado el cultivo del café, como producto de exportación en la misma época del inicio de la vida independiente de los países federados, se carecía, en aquel entonces, de los capitales nacionales necesarios para iniciar un cultivo de recuperación lenta y, en consecuencia, se necesitaba de grandes inversiones en los primeros años,[2] que no podían conseguirse sino por medio de la atracción del capital extranjero que caracterizó el siglo XIX por la exportación de capitales de los países europeos más desarrollados a los subdesarrollados.

En cuanto al financiamiento de las necesidades del acápite b) tuvieron el mismo origen que el primero, aunque quizá ya con una mayor participación de capitales nacionales.

El tercer renglón es llenado en la misma forma que

[2] El café tarda un plazo de 5 años aproximadamente para obtener una cosecha en pleno, en lugares altos, y alrededor de 3 años en lugares de bajo nivel.

los anteriores, en una parte, y luego con la ayuda de los bancos existentes en cada país.

El cuarto y último renglón permanece prácticamente ausente en este período de los albores de la industria cafetalera.

Distintas formas de financiamiento durante y después de la segunda Guerra Mundial. El estallido de la segunda Guerra Mundial marcó una etapa importante en la forma de financiar el café, en algunos países federados. La característica que hemos apuntado de financiarse en parte, con la ayuda de capital de casas exportadoras extranjeras, disminuyó en importancia en algunos países, ya que la falta de mercados europeos para la venta de café trajo como corolario el cierre de los créditos de Europa, principalmente ingleses y alemanes, para financiar las cosechas en la forma que se había venido haciendo prominente en algunos de ellos, como en Costa Rica.

Esta calamidad mundial hizo pensar en la financiación de las cosechas con capitales nacionales y en su mayor parte esta labor fué complementada con capitales de extracción norteamericana, por haber quedado, como único mercado abierto para el café, el de los Estados Unidos de América.

Algunos bancos estatales y privados iniciaron una financiación más activa, por estar ya en esta época en mejor capacidad de hacerlo que en el pasado, cuando el porcentaje anual de "formación de capital' era muy bajo.

1) Aparte de la financiación corriente con la ayuda de bancos del estado y comerciales, se empezó a sentir la necesidad de un financiamiento más especializado, que pusiera sus ojos preferentemente en el café, y ésa no podía ser otra que la creación de instituciones de crédito netamente cafetaleras en los países federados. Este ideal, al que parecen tender los países federados,[1] no se ha logrado todavía, con excepción de El Salvador, donde existe la Compañía Salvadoreña del Café, S. A., como institución especialmente dedicada al crédito cafetalero.

2) Como solución intermedia, se han creado bancos agrícolas en los distintos países, los cuales han atendido las necesidades de crédito cafetalero, preferentemente por tratarse del principal producto de exportación o bien de desarrollo económico, este último en países como Honduras.

Como modalidad nueva en este período viene la creación de los almacenes de depósito, que vienen a llenar las necesidades enumeradas en el acápite *d)*, aunque en verdad estos almacenes han sido más bien para llenar las necesidades de otros productos agrícolas, ya que el café se financia con relativa holgura por los canales que se han apuntado anteriormente.

Bancos Agrícolas. La creación de bancos agrícolas hipotecarios, algunos de los cuales se remontan a la primera Guerra Mundial,[2] han venido a llenar el vacío que habíamos apuntado de créditos de recuperación lenta, con bajo interés, y la absorción de mayores riesgos. En distinto grado los países federados han establecido esta clase de instituciones.[3]

El exportador y beneficiador como fuente financiera. Hay un elemento primordial que sirve de puente entre los bancos, ya sean comerciales o agrícolas, y el pequeño caficultor. Se trata del beneficiador de café, que viene, por decirlo así, a servir de distribuidor de riesgos y, por ende, los asume frente a los bancos para poder así hacer posible el otorgamiento del crédito bancario a los pequeños caficultores. El beneficiador, en todos los países, solicita crédito directo a los bancos, otorgando sus propias garantías, para facilitarlo a su vez a los pequeños productores que dependen económicamente de él y que forman su clientela. Por este servicio de asumir riesgos, el beneficiador es gratificado con una diferencia de intereses entre lo que le cobra el banco y lo que él carga a sus clientes, la cual generalmente oscila entre uno o dos puntos. No debe entenderse que el beneficiador hace este servicio de prestamista simplemente por ganarse esta diferencia de intereses, sino más bien su objetivo principal es financiar a su clientela, a fin de mantener año con año una cantidad suficiente de café que le permita trabajar con un rendimiento por unidad de capital invertido en su beneficio, el que, dicho sea de paso, representa un capital fijo de consideración.

Esta modalidad ha hecho posible, como se dijo, el acceso de los cafetaleros pequeños a los bancos, en forma indirecta, ya que, de otra manera, por las reglas financieras de liquidez con que trabajan aquéllos, no hubiera sido posible hacerlo. El beneficiador asume ante el banco completa responsabilidad, sin que el pequeño caficultor se presente solidario; ofrece sus propias garantías, ya sean de carácter hipotecario, fiduciario o complementario.

Instituciones de fomento a la producción. Las instituciones de fomento a la producción han sido una característica del presente siglo y ya concretamente de las dos últimas décadas. En los países latinoamericanos, la primera institución de fomento de la producción de importancia se creó en un país "no cafetalero", Chile, con el objeto de tratar de levantar la producción, que se vió diezmada, en parte, por motivos ajenos a su propio control.[4]

Esta institución, que ha venido trabajando con éxito en el aumento de la producción chilena, ha sido fuente de inspiración de otras instituciones similares suramericanas[5] y ha servido también de incentivo a otros países para que crearan instituciones similares.

Estas instituciones, en cuanto a los países federados se refiere, tienen conexión directa con la industria cafe-

---

1 Véase capítulo III.

2 En Costa Rica fué establecido el Banco Internacional en 1914.

3 Tales como el Banco Hipotecario de El Salvador, Banco Nacional de Nicaragua, Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Banco Nacional de Fomento de Honduras, Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba, Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana y, recientemente, el Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial.

4 Se creó la Corporación de Fomento a la Producción con motivo de la recuperación necesaria ocasionada por el terremoto de Chillán en la Administración del presidente Aguirre Cerda.

5 La Corporación de Fomento de Venezuela ha sido inspirada en la institución chilena antes citada.

talera, al ayudar en una u otra forma al fomento de la industria.[1]

Sin embargo, ellas no atienden directamente las necesidades del crédito cafetalero, que, como se ha dicho en otra parte de esta exposición, son atendidas por las otras fuentes de crédito, tomando en consideración la importancia del café en la economía de algunos países federados.

Instituciones de crédito netamente cafetaleras. La importancia del café ha hecho pensar en la conveniencia de adoptar una forma de financiamiento más especializada, la cual en parte ha sido hija de la financiación cada vez más nacional que se ha venido haciendo del café, y, en consecuencia, muchos países federados o bien han implantado instituciones de este tipo especializado, o bien están en vías de hacerlo.[2]

Como ejemplo de realidades tenemos la Compañía Salvadoreña de Café, y como aspiración, el Banco de Crédito Cafetalero que se proyecta fundar en México, a iniciativa de la Comisión Nacional del Café en ese país, ya que se considera a México como uno de los países que cuentan con mayores reservas de tierras aptas para el cultivo del café.[3]

Repercusiones de las modernas estructuras bancarias en el crédito cafetalero. La moderna estructuración bancaria con que cuentan los países federados es reciente, dada la época en que comenzó la exportación.[4] La estructura bancaria moderna se desarrolló en las dos últimas décadas [5]y, en consecuencia, ello marca una época importante en cuanto al financiamiento del café en esos países. Anteriormente, el café se financiaba más bien por medios "no bancarios", como ha sido examinado en otra parte de este estudio, mediante el auxilio de capital extranjero o bien por prestamistas particulares.

Conforme se ha ido contando con sistemas bancarios más modernos y flexibles, la economía monetaria ha venido adentrándose y suplantando otras formas "no bancarias".

II. Instituciones complementarias a las instituciones de crédito

Consideraciones generales: 1) No pueden examinarse aisladamente las instituciones de crédito cafetalero, ni de ningún otro producto agrícola, sin hacer referencia, aunque sea someramente, a instituciones técnicas complementarias.

La creación de organismos técnicos para el mejoramiento de los cultivos y defensa de los intereses del mercado nacional e internacional del café ha sido una característica particular en la industria cafetalera de los países federados en las dos últimas décadas.[6]

Se podría dar como argumento de fondo que estas instituciones han sido creadas tomando en consideración la importancia del café en los países federados, y, en efecto, así ha sucedido con las siguientes instituciones: la Asociación Cafetalera de El Salvador, la Oficina Central del Café de Guatemala, el Instituto de Defensa del Café de Costa Rica, la Office National du Café de Haití.

2) La importancia internacional que el café tiene no sólo en los países federados, sino también en algunos países latinoamericanos, o bien el hecho mismo de tener un país una perspectiva potencial de cultivos, ha sido incentivo suficiente para crear esos organismos especializados.

Habiendo ocupado el café desde hace mucho tiempo el principal puesto en las exportaciones latinoamericanas y como uno de los productos de importancia en el comercio mundial,[7] ha hecho que se desarrolle alrede-

---

1 En Guatemala se ha creado el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), que mantiene una estación experimental llamada el Instituto Agropecuario de Chocolá, en que se hacen estudios de variedades del café. En Costa Rica el Consejo de Fomento a la Producción mantiene almácigos que son distribuídos a los caficultores.

2 La FEDECAME ha propiciado en sus distintas conferencias la especialización del crédito, y ya concretamente en su cuarta asamblea general, celebrada en Tegucigalpa, Honduras (1950), se expresó entre otras cosas, en acuerdo nº 1: "Recomendar a todos los países la creación de instituciones dedicadas especialmente al crédito agrícola cafetalero, capaces de sostener competencia con organismos de crédito particular y personas naturales, para hacer posible la generalización de sistemas que garanticen al productor de café. La primera comisión estima que el fomento de instituciones cooperativas de crédito cafetalero es un medio eficiente de resolver los problemas de crédito en estos países. Este acuerdo fué confirmado por otro tomado en la quinta asamblea general ordinaria celebrada en San Cristóbal, República Dominicana, en 1951.

3 Sin lugar a dudas, México es el país de los federados que tiene reservas más extensas para nuevos cultivos cafetaleros; igualado únicamente por Colombia y superado por Brasil.

4 En la mayoría de los países federados, el café empezó a exportarse en los primeros años del siglo pasado. Así, en México hay datos que aseguran haberse exportado café por el puerto de Veracruz en el año de 1802. En los demás países federados data aproximadamente del mismo tiempo. Aun en los países del Sur, como Colombia, la importancia del café no empezó sino en los años 1810, y en el Brasil, en el año 1800 se exportaron 13 sacos.

5 El Banco de la Reserva de El Salvador fué creado en 1934. El Banco Hipotecario de dicho país fué creado en 1935. En 1943 se fundó la Federación de Cajas de Crédito Rural. En Guatemala se fundó el Banco de Crédito Hipotecario Nacional el 4 de diciembre de 1929. En 1946 se creó el Banco de Guatemala como organismo central, que es la institución que controla el crédito en forma indirecta. En el mismo año se creó el Instituto de Fomento de la Producción como complemento de la reforma al sistema operado en 1945. En 1945 se creó también un Departamento de Fomento Cooperativo adscrito al Crédito Hipotecario Nacional, con el objeto de promover en Guatemala el establecimiento de cooperativas y organizaciones colectivas en los campos de la producción, crédito y consumo. En Haití se creó el Institut Haitien de Credit Agricole et Industriale en febrero de 1952. En Costa Rica, el Banco Nacional de Costa Rica, principal fuente para créditos cafetaleros, fué creado desde 1914 y recibió un impulso muy grande cuando se produjo la reforma bancaria de 1936. En Nicaragua, el crédito cafetalero se canalizó por medio del Banco Nacional de Nicaragua, primera fuente de crédito en el país, en el año 1936. En Honduras, la organización bancaria es reciente; y el Banco Nacional de Fomento, que tiene a su cargo la mayoría del crédito actual cafetalero, fué creado el mismo año.

En Cuba, tanto el Banco Central como el Banco de Fomento Agrícola e Industrial fueron creados en 1950. El Banco de Fomento es el que tiene actualmente el peso del crédito cafetalero.

6 El Instituto de Defensa del Café de Costa Rica en 1933, hoy bajo el nombre de Oficina del Café; la Asociación Cafetalera de El Salvador en 1930, y así sucesivamente en los demás países federados.

7 El café es considerado como uno de los 12 o 13 productos (incluyendo agrícolas y manufacturados) más importantes en el comercio internacional del mundo entero. El café verde figuró como el quinto o séptimo en los productos primarios en el comercio internacional en los años 1929, 1934 y 1936. Desde el punto de vista de su valor, el café únicamente estuvo superado por el algodón, trigo,

dor del café una acción internacional digna de tomarse en cuenta y que ha dado lugar a crear organismos internacionales netamente cafetaleros para tratar problemas fundamentales de dicha industria. Como ejemplo de ellos, tenemos la creación de la Oficina Panamericana del Café en Nueva York, la Junta Interamericana del Café en Wáshington y la FEDECAME.

3) Las actividades de los organismos nacionales filiales a esta federación se han dedicado a complementar la acción del crédito por medio del mejoramiento de los métodos de cultivo y beneficio, creación de escuelas para adiestrar mayordomos y centros científicos de investigación.[1]

4) Parece apartarse del tema central de este trabajo hablar sobre estos organismos, pero su fundamento estriba en que la acción beneficiosa del crédito sería inoperante si no estuviera complementada por éstos, que vienen a prestar la ayuda técnica que el café requiere a fin de que el crédito invertido obtenga por unidad monetaria los mayores beneficios; en otra forma, parte de esta acción crediticia se desperdiciaría o los beneficios serían menores, como acontece con otra clase de productos agrícolas donde esa ayuda es menor.

5) Las nuevas modalidades de crédito tratan precisamente de aligerar este proceso, de coordinación entre la función bancaria y la ayuda técnica.

El Banco Nacional de Fomento de Honduras es un caso típico, que sirve como explicación de estas modalidades. En primer lugar, se ha organizado como banco, es decir, recibe depósitos del público, que es la característica principal de los bancos.[2] Tiene como objeto primordial, como su propio nombre lo indica, el fomento de la producción, y existe un interés especial en ayudar a los agricultores del país; con ese objeto, está construyendo sus propios beneficios de café y está propuesto a fomentar la mayor producción de café, más bien por métodos intensivos que extensivos; para lograrlo debe prestar una ayuda técnica, ya sea por medio directo o fomentándola indirectamente.[3]

La mecanización del cultivo y beneficio del café. La falta de mecanización del cultivo del café afecta el volumen del crédito. Hasta la fecha los esfuerzos por una mecanización del cultivo han sido infructuosos, mientras que la mecanización de su beneficio ha tenido mucho éxito. La falta de mecanización del cultivo hace que se ocupen grandes masas de trabajadores en las faenas diarias del cultivo, trayendo como consecuencia fuertes desembolsos en capital circulante.[4] Además, necesita una serie de gastos adicionales de capital fijo, principalmente en la construcción de casas para los trabajadores en muchas fincas de cierta extensión, todo lo cual acarrea el desembolso de grandes capitales que exigen de las instituciones crediticias una atención adicional al capital circulante corriente.

La construcción de beneficios de café absorbe grandes inversiones de dinero que están sometidas a una recuperación lenta. No sólo se invierte en la construcción de grandes patios para el proceso de lavado y secamiento, sino que se necesita importar maquinaria complicada y costosa del exterior. En ninguno de los países federados se ha llegado a construirla en su totalidad.[5]

III. Características crediticias de algunos países federados

En general, en todos los países los bancos comerciales se dedican en mayor o menor grado a ofrecer créditos agrícolas, con una tendencia a corto plazo.

No podemos determinar con exactitud, ni aun en forma aproximada, la cooperación que presta la banca comercial en la solución del crédito cafetalero en cada país federado. En cuanto a los bancos agrícolas, donde existen, el crédito cafetalero ocupa el lugar preferente, tales como en Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.

En los bancos de creación reciente, como en Cuba y Honduras, se ha dado una importancia muy grande al crédito cafetalero.

---

azúcar, lana, carbón y hule en el período antes seleccionado de 1929 a 1936. Dentro de los productos manufacturados en el mismo período, excedieron en valor al café los siguientes: exportaciones de hierro, acero, algodón, maquinaria, y en 1934 y 1936 equipo eléctrico y productos químicos. El valor del café exportado en el año 1939 representó alrededor de 1,75% del total del valor de todos los productos que entraron como integrantes del comercio mundial, descendiendo ese porcentaje a 1,45% en el año 1936. (Fuente: *Coffee, Tea and Cocoa* por Food Research Institute de la Universidad de Stanford, EE. UU.)

1 La Asociación Cafetalera de El Salvador ha creado y tiene en funcionamiento desde hace muchos años una escuela llamada "Escuela de Mayordomos El Palmar", donde se da una instrucción teórica y práctica en los métodos avanzados de la técnica cafetalera, mediante el uso de los campos de demostración. La Comisión Nacional del Café de México está desarrollando una labor de adiestramiento de mandadores o mayordomos enviándolos a los campos de experimentación que tiene establecidos en el país.

La Asociación Cafetalera de El Salvador tiene los servicios del Centro Nacional de Agronomía de Santa Tecla, donde existe un cuerpo de técnicos de distinta índole para hacer investigaciones sobre patología y otras ramas científicas. En ese centro tiene ingerencia directa el Ministerio de Agricultura de El Salvador, y existe un convenio bajo los auspicios del Punto Cuarto del presidente Truman. La misma Asociación Cafetalera de El Salvador pone a la disposición de los pequeños caficultores sus oficinas departamentales para que ellos llenen sus solicitudes de crédito que les concede la Compañía Salvadoreña de Café, S. A.

Otro centro es el Instituto Agropecuario de Chocolá en Guatemala; el Centro de Investigaciones Agrícolas en Nicaragua; el Instituto de Turrialba en Costa Rica, de acción internacional; y la Comisión Nacional del Café en México, que mantiene campos de experimentación netamente cafetaleros en distintos sectores del país y cuenta con un personal idóneo y un equipo mecanizado apropiado.

2 Es útil hacer de paso la observación que sobre este particular ha habido una confusión bastante generalizada de denominar bancos a instituciones que no lo son. En efecto, estas instituciones que no reciben depósitos particulares no pueden estrictamente llamarse bancos, porque es ésta una de las características principales, si no la principal, que hace diferenciar a los bancos de otras instituciones crediticias. En Costa Rica, por ejemplo, se llamó por mucho tiempo "Banco de Seguros" a una institución que no era realmente un banco por no recibir depósitos; no obstante, era una institución que gozaba y goza de características de institución de crédito.

3 Datos recogidos de publicaciones de dicho banco.

4 Se está tomando como punto de partida que la mecanización de la agricultura en general tiende a dar mayor rendimiento de capital invertido por unidad. Si este principio no se admite, el razonamiento anterior se desquicia y pierde la mayor parte de su valor.

5 Algunas piezas como chancadores o pulperos son construídas en algunos países, pero el resto de la maquinaria es importada.

El Salvador

Es el país de mayor producción dentro de los países federados y ocupa, además, el tercer lugar en el mundo por su producción de café y el segundo en cuanto a la producción del tipo de café suave, únicamente superado por Colombia.

El café representa un alto porcentaje en la exportación del país. Además, El Salvador basa su economía no sólo en el café sino en otra clase de productos agrícolas. En el año 1946 el producto nacional bruto fué aproximadamente 435 millones de colones. De esto les corresponde a los agricultores 200 millones de colones, o sea el 46%.[1]

Aparte de los bancos comerciales que extienden crédito cafetalero en mayor o menor grado, la característica más importante en el crédito cafetalero salvadoreño es la forma como está organizado el gremio cafetalero: la Asociación Cafetalera de El Salvador y la Compañía Salvadoreña del Café, S. A., esta última, institución única en los países federados que por su importancia en el crédito se estudiará en párrafo aparte.

Compañía Salvadoreña del Café, S. A. Fundada como sociedad anónima en el año de 1942 y está integrada por los tres sectores importantes de la economía cafetera: agricultores, instituciones de crédito agrícola y el comercio del café. A esta representación se debe la distribución de las acciones así: Asociación Cafetalera de El Salvador, institución que representa al gremio de caficultores en el país, con 900 acciones de la serie A por medio de un comité compuesto de 12 personas; el Banco Hipotecario de El Salvador, institución encargada de la serie B con 300 acciones, representada por un comité compuesto de 12 personas; 60 personas particulares, productores y beneficiadores de café, con una acción cada una, representan las acciones de la serie C. En la distribución de las acciones de la serie C se tuvo presente, además, los distintos departamentos cafetaleros de la república.

La característica más importante es su Fondo Regularizador del Café, único en su género en los países federados, que en el año 1951 pasaba de los doce millones de colones (sean en dólares norteamericanos $4,800.000).[2]

Esta institución otorga créditos únicamente a cafetaleros, en varias formas: a) créditos refaccionarios para productores de café, destinados a cultivos y labores agrícolas de café, con garantía de la próxima cosecha; b) créditos financiados a compradores de café, en contratos de compras de café de la próxima cosecha y endoso de los respectivos documentos de crédito. El límite llega hasta el 80% del valor de los créditos concedidos. Si hubiese garantía colateral, de carácter prendario o hipotecario, el límite se podrá elevar hasta el 100%. c) Créditos financieros a vendedores de café, en contratos de futura entrega, destinados a financiar sus negocios de ventas de café, garantizados por traspaso de derechos sobre los contratos de venta y la aceptación irrevocable de parte del comprador de pagar el valor del contrato directamente a la Compañía Salvadoreña de Café, o garantizado con café en especie depositado en lugares autorizados para tal efecto por la misma compañía. El límite es de 85% sobre el valor del café.

Como consideraciones generales, se estipula plazo hasta un año e intereses del 5% anual. Tiene la particularidad que cuando se otorga escritura pública, los honorarios de cartulación serán pagados por la compañía, lo que no sucede en otras instituciones de crédito de los demás bancos, cualquiera que sea el país, ya que siempre constituyen un cargo para el caficultor.[3]

El crédito a favor de los compradores de café de cada zona tiene también la particularidad de concederse al 5% anual, con encargo de colocarlo, a su vez, al 5% entre los productores de café de su jurisdicción.

La Asociación Cafetalera de El Salvador, filial de esta organización, coadyuva grandemente en facilitar las operaciones de crédito, al poner a la disposición de los caficultores las distintas oficinas departamentales para que se llenen los correspondientes formularios de solicitudes de crédito que se hacen a la Compañía Salvadoreña de Café.

Por tener la Asociación ingerencia en el Banco de la Reserva y en el Banco Hipotecario de El Salvador, es una entidad que desempeña un papel de verdadera importancia en la resolución de todos los problemas que atañen al crédito cafetalero de El Salvador.

Un ejemplo de ello es que gracias a sus oportunas intervenciones se ha logrado que a la Compañía Salvadoreña de Café se le faculte para redescontar documentos de crédito al 3% de interés anual en el Banco Central de Reserva, privilegio del cual únicamente venían gozando las instituciones bancarias propiamente dichas.[4]

Banco Hipotecario de El Salvador. Fué fundado en 1935, y aparte de los créditos hipotecarios que son su función principal, los créditos refaccionarios con garantía rústica son los más importantes para el crédito cafetalero.

Guatemala

La institución bancaria más importante en cuanto a la financiación de los caficultores la constituye el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. Tiene como características las siguientes:

a) El tipo de interés para los préstamos refaccionarios o de avío agrícola, ganadero e industrial es de 4% anual, a excepción de los préstamos cafetaleros, sobre los cuales está autorizado cobrar la tasa máxima de 6%.

---

1 Cifras calculadas por funcionarios del Banco Central de Reserva de El Salvador y el Banco de Reserva de Nueva York. Los totales y porcentajes para 1949 han sufrido una modificación radical con el alza de los precios del café. Hoy la agricultura representa una porción mayor del producto nacional y el café, a su vez, ha asumido mayor importancia dentro de los rubros agrícolas. Datos tomados del estudio titulado *El crédito agrícola en El Salvador*, de la CEPAL, 1950.

2 Tomado del *Almanaque Agrícola de El Salvador* del año 1951, publicado conjuntamente por la Asociación Cafetalera de El Salvador, la Compañía Salvadoreña de Café, S. A., y Banco Hipotecario de El Salvador, y de los informes publicados por la Compañía Salvadoreña de Café, S. A.

3 De los boletines oficiales publicados por la Compañía Salvadoreña de Café, S. A.

4 Informe enviado por la propia Asociación Cafetalera de El Salvador e informes de la FEDECAME para la Quinta Asamblea General Ordinaria celebrada en San Cristóbal, República Dominicana, 1951.

b) Los créditos pueden otorgarse a largo plazo que comprende un precio de tres años si se trata de préstamos para efectuar nuevos cultivos de café, de lenta recuperación y a corto plazo, o sea no más de 12 meses, cuando se trata de préstamos para financiar los presupuestos de recolección de las cosechas anuales del grano.

c) En los préstamos para nuevos cultivos se exige generalmente, garantía hipotecaria de la propia finca, y cuando se trata de préstamos de avío agrícola, la garantía es prendaria, consistente en la propia cosecha de café, para cuya recolección será empleado el préstamo. Derechos proindivisos son aceptados como garantía, siempre que se tenga la anuencia expresa de los copropietarios, lo cual se hace constar en la escritura correspondiente.

d) El tiempo que se tarda en otorgar un préstamo a un caficultor, llenados los trámites de conocimiento general de la solicitud, avalúo de la garantía, inspección de la finca, análisis de la solicitud y consideración de la junta directiva, es el de un mes, y en caso que se trate de solicitantes que han obtenido créditos en años anteriores se prescinde de la inspección de la finca y el trámite se lleva escasamente 10 días.

e) Los almacenes de depósito realizan operaciones, pero en forma esporádica. Existen dos formas de operación: a) el mero depósito del café, y b) el depósito garantizando pequeños préstamos prendarios a los tostadores propietarios del café depositado. Invariablemente se trata de cafés para consumo local. El monto máximo de los descuentos de vales o pagarés de los Almacenes de Depósito es de 70 sobre el valor nominal de los certificados de depósito, aunque normalmente se atiende a las variedades de los precios del mercado.

f) Además de esos préstamos, se otorgan también para la adquisición de aperos, herramientas, instrumentos, maquinarias y útiles de labranza, medios de transporte, abonos, etc.

g) Existen préstamos para sembrar o ampliar nuevas plantaciones y se les llama préstamos refaccionarios de lenta recuperación, que son normalmente de largo plazo. En cuanto a los préstamos para la recolección de cosechas, se tienen los llamados préstamos de avío agrícola de pronta recuperación. Además, se tienen los préstamos para la construcción de beneficios que se les llama préstamos refaccionarios de recuperación a mediano plazo.

h) La capacidad crediticia de este banco se alimenta de:

1) Los fondos provenientes de depósito;

2) De los que se obtengan por medio del descuento y redescuento en el banco central;

3) De los que obtengan por medio de la contratación de bancos comerciales nacionales y extranjeros y de los que acumule en sus distintos fondos de reserva; no obstante, el banco no ha recurrido hasta la fecha a la contratación de préstamos con bancos comerciales nacionales ni extranjeros; además, se obtienen recursos mediante la colocación de bonos hipotecarios en el mercado nacional.

i) Para dar una idea de la importancia del crédito cafetalero concedido por este banco, se detallan a continuación los créditos concedidos en cuatro años agrícolas:

Año 1949	$ 4,273.150,00
1950	5,691.370,00
1951	4,255.560,00
Enero-junio 1952	2,516.400,00 [1]

Para demostrar hasta dónde la acción bancaria influye en la financiación del café en Guatemala, de acuerdo con cálculos hechos, los caficultores de este país en el año 1949 contaron con una financiación bancaria que ascendió al 31,4%, debiendo financiarse por otros medios el resto, o sea el 68,6%. En consecuencia, si estos datos se repitieran año con año aproximadamente, se demostraría que la financiación del café en Guatemala está alimentada principalmente por medios "no bancarios".[2]

Costa Rica

La característica más importante del crédito cafetalero costarricense es que la fuente principal del crédito, en los últimos doce años, proviene de medios "bancarios", especialmente a través del Banco Nacional de Costa Rica.

En segundo lugar, el beneficiador de café, que viene a ser un intermediario entre los bancos y los pequeños productores, como lo es en los demás países federados, tiene la particularidad especial de que entre éste (el beneficiador) y el pequeño caficultor existe una especie de pacto cooperativo, en que ambos se encuentran ligados legalmente hasta el proceso final, es decir, hasta efectuarse las ventas de café en el exterior.

Este sistema ha nacido de una ley reguladora de las relaciones entre beneficiadores y productores, por medio de la cual el beneficiador adelanta el dinero necesario al caficultor para sus necesidades durante el año, y luego el beneficiador debe rendir un informe a una junta especial llamada Junta de Liquidaciones, con especificación detallada de las cuentas de sus ventas al exterior.[3]

Conforme esas ventas, la Junta fija el precio que el beneficiador debe pagar a su clientela que le ha entregado café en su beneficio, previa deducción de gastos debidamente comprobados, tales como gastos de beneficio, cuyo máximo es fijado también por la ley.

Al beneficiador se le reconocía anteriormente una tarifa escalonada de ganancias sobre los precios obtenidos por el café, motivo por el cual él tenía y tiene siempre asegurada una ganancia que anteriormente llegaba hasta el 16% y hoy se encuentra reducida en todo caso al 9%.[4]

---

1 Datos oficiales suministrados por el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, por intermedio de la filial: Oficina Central del Café de Guatemala.

2 Datos publicados en el anexo del acuerdo nº 1 de la IV Asamblea General Ordinaria de la FEDECAME en Honduras, 1950, p. 48 del Libro de "Acuerdos de Asambleas Generales y Conferencias Técnicas de Catación", publicado por esta institución.

3 Esta junta es parte de la Oficina del Café, órgano oficial de los intereses cafetaleros, aficiada a esta federación.

4 De acuerdo con la ley, el beneficiador puede hacer las siguientes deducciones: *a)* gastos que expresen las cuentas de ventas; *b)* el impuesto de propaganda de café; *b)* el impuesto de propaganda de café; c) los gastos de elaboración, sacos, acarreo del café beneficiado y seguro del café. Los gastos de elaboración deducibles consistirán en las planillas de patio, planillas de escogida del grano, combustible, lubricantes, electricidad, cáñamo, brochas y tinta para marcar sacos. La Oficina del Café queda amplimente facultada para calificar el monto y procedencia de los anteriores gastos y para re-

Se desprende de lo dicho que el pequeño caficultor está pendiente de la venta que haga su beneficiador en el exterior, pues de esas ventas depende el precio que le pague por su café. Al mismo tiempo, el productor procura entregar su café en la mejor forma posible, pues de la calidad de café entregada depende en parte el mejor precio.

Crédito bancario. Es necesario hacer resaltar que las modalidades del crédito bancario sufrieron una transformación notable como consecuencia de la segunda Guerra Mundial. Antes de ella, el crédito cafetalero era proporcionado principalmente por las casas compradoras extranjeras de origen inglés, por haber sido Inglaterra el mercado tradicional de Costa Rica por más de un siglo.

Con motivo de la supresión de exportaciones a Inglaterra, se suprimieron también los créditos ingleses otorgados a beneficiadores costarricenses. Al mismo tiempo se suprimieron los créditos alemanes, los cuales venían creciendo en importancia antes de la segunda guerra.

El Banco Nacional de Costa Rica, ante la perspectiva de una falta sustancial de crédito para financiar las cosechas, asumió, por decirlo así, el papel principal de prestamista, habiéndose decidido a ayudar sustancialmente a la industria cafetalera para financiar dentro del país sus cosechas, evitándose un drenaje por concepto de intereses que se pagaban a casas extranjeras y las consecuencias derivadas de desvalorización de monedas en las cuales muchos cafetaleros perdieron cuantiosas sumas.[1]

Los bancos comerciales (hoy todos nacionalizados) han tenido una política liberal de créditos cafetaleros, especialmente el Banco Nacoinal, que estudiaremos por aparte, dada su importancia como principal financiador de la industria cafetalera.

Banco Nacional. Las características más sobresalientes de la forma que se conceden créditos cafetaleros pueden resumirse brevemente así:

a) En las operaciones a los cafetaleros de largo o corto plazo, el interés es el de 6% anual.

b) Los plazos a que se otorgan los créditos pueden ser: largo plazo de 15 y medio años; mediano plazo de 10 a 5 años y corto plazo a 1 año.

c) La garantía que se exige en los tres primeros plazos debe ser hipotecaria. En el corto plazo puede ser, además de hipotecaria, fiduciaria o prendaria.

d) Las acciones u obligaciones de sociedades o valores del estado se reciben como garantía en algunas operaciones a corto plazo, pero generalmente se toman como complemento de otras garantías.

e) Los derechos pro-indivisos están excluídos por la ley, como garantía en los créditos que otorga esta institución.

f) El trámite a que se somete la solicitud de crédito se puede resumir en la siguiente forma: el interesado planea su demanda de crédito ya sea por medio de una carta o por medio de las fórmulas adecuadas que el banco provee, dando los detalles indispensables para su clasificación, indicando el monto solicitado, su plazo, forma de pago, plan de inversión, garantías, inscripción de inmuebles, gravámenes que lo afectan, etc. Ese documento al ser recibido por la sección correspondiente se clasifica de acuerdo con su inversión, se ordena el estudio de la finca en el Registro Público para comprobar su estado legal, a la vez que se pide el estudio de cartera.

g) Si el resultado de las investigaciones es correcto, el interesado debe hacer un depósito que se fija de acuerdo con una tarifa proporcional al monto solicitado y los posibles gastos del perito tasador. Al recibo de ese depósito se ordena el avalúo de la garantía junto con los documentos indicados antes, pero resumidos por la sección de crédito; esto se hace del conocimiento de la junta directiva, la que autoriza o no el préstamo.

h) El trámite así resumido generalmente requiere un tiempo que varía entre uno y dos meses.

i) Existen además almacenes de depósito, todos ellos financiados por el banco y que operan bajo su supervigilancia.

j) El café enfardado se recibe en esos almacenes como cualquiera otra mercadería y se adelanta por ella hasta el 80% de su valor declarado.

k) Los créditos cafetaleros con garantía hipotecaria generalmente se aprueban por un monto del 50% del avalúo practicado por los peritos y en casos especiales hasta el 60%.

l) El monto de los préstamos a personas naturales o jurídicas a largo plazo es de 250.000 colones costarricenses (un dólar igual a 5,67 colones); los préstamos a corto plazo para el café no se han limitado.

m) El monto total asignado a los Almacenes de Depósito que el banco financia tiene un límite de 6,960.000,00 colones.

n) El banco dentro de sus sistemas de crédito financia de 3 a 5 años de plazo la adquisición de aperos, herramientas, instrumentos de maquinaria, útiles de labranza en general, abonos y medios de transportes. La garantía de esos préstamos puede ser hipotecaria o prendaria sobre los mismos muebles o bien hipotecaria-prendaria cuando el valor de una u otra garantía no es suficiente. Generalmente se otorga un préstamo para estos fines hasta un 50% del valor de la garantía estimada por los peritos, pero en casos especiales se eleva hasta el 60%.

---

ducirlos cuando a su juicio resultaren exagerados, procurando que tales gastos no sobrepasen los promedios aceptados para la cosecha de los períodos agrícolas 1949 a 1950 y 1950 a 1951. La Oficina sólo autorizará aumentos de esos promedios si hubiere un aumento notorio de los costos de operación a causa de circunstancias nuevas e imprevistas, debidamente comprobadas a juicio del citado organismo.

El beneficiador podrá hacer una deducción fija de diez colones por fanega por los gastos antes expresados. Hechas las anteriores deducciones, del producto de las ventas así deducido se rebajará un porcentaje del 9% a favor de los beneficiadores por su intervención en el negocio y por servicio de beneficio y otro porcentaje de 5% para cancelar el impuesto a favor del gobierno.

El beneficiador no tendrá derecho a ninguna otra deducción en su favor. La cantidad neta que queda se dividirá entre el número de fanegas recibidas, fijándose así el precio que corresponde pagar por fanega a aquel beneficio y se hará saber todo esto por medio de un aviso que se publicará en el *Diario Oficial*, el cual indicará el precio definitivo por fanega, el costo de beneficio, el monto del impuesto y la ganancia deducida por el beneficiador. Ley Nº 171 de 17 de agosto de 1933, reformada por la Ley Nº 1411 de 1 de enero de 1952.

1 Datos tomados de la *Revista del Instituto de Defensa del Café* de Costa Rica, agosto de 1946.

o) El departamento hipotecario, en su sección a mediano plazo a 10 años, ha estado financiando algunos préstamos para nuevas siembras de café y la asistencia y mejoramiento de las existencias, con garantía hipotecaria que por lo general está constituída por la misma finca en donde se invierte el préstamo.

p) El productor de café que para levantar su cosecha desea recurrir a las facilidades del banco puede obtener un préstamo a corto plazo garantizado con prenda sobre la misma cosecha u otra garantía satisfactoria.

q) La construcción de beneficios de café o su ampliación y mejoramiento es una inversión que se puede tramitar en los préstamos a largo plazo del departamento hipotecario, en las condiciones usuales de los créditos de esa sección, razón por la cual no se ha juzgado necesario reglamentar el crédito especial para construcción de beneficios.

r) Los fondos de que dispone esta institución para el otorgamiento de préstamos cafetaleros provienen de su propio capital, de los que acumule en sus distintos fondos de reserva, de los depósitos de particulares y de los que obtiene por medio de redescuentos en el Banco Central y de la venta en público de bonos hipotecarios.

s) Cuando el préstamo autorizado va a ser invertido en nuevas siembras, de café, o en instalaciones en las fincas, generalmente se autoriza su entrega mediante la presentación de planillas por concepto de los trabajos de ejecución, los cuales son inspeccionados periódicamente.

t) Los créditos cafetaleros financiados por este banco no han dejado pérdida alguna.

Los préstamos para café han sido desde el año 1945 los siguientes:

Préstamos para café

Año	*p/asistencia*	*p/adelantos*
1945	1,335.066	12,516.716
1946	538.840	15,887.500
1947	938.558	22,040.631
1948	1,101.661	15,529.664
1949	4,482.365	20,618.427
1950	2,004.629	25,801.220
1951	2,822.176	19,720.980

Para dar una idea de los préstamos cafetaleros otorgados por los otros bancos, se detallan a continuación los otorgados en los años 1943, 1944, 1945.

	(colones costarricenses)
Año 1943	
Banco Nacional de Costa Rica	13,065.208,84
Año 1944	
Banco Nacional de Costa Rica	11,889.164,39
Año 1943	
Banco Anglo-Costarricense	1,255.932,00
Año 1944	
Banco Anglo-Costarricense	2,329.657,70
Año 1945	
Banco Anglo-Costarricense	4,157.391,61
Año 1945	
Banco de Costa Rica	5,603.635,21
Año 1945	
Banco Agrícola de Cartago.	241.500,00
Casa Bancaria Lyon Hnos.	2,029.411,65 [1]

[1] Datos tomados de la *Revista del Instituto de Defensa del Café de Costa Rica*, nº 141, agosto, 1946. Un dólar equivale a 5,67 colones.

Finalmente, es digno de mencionarse el funcionamiento de las llamadas juntas rurales de crédito, dependientes directamente del banco, que hacen llegar el crédito a pequeños agricultores en todo el territorio.

Nicaragua

Hasta la crisis de 1929 los prestamistas particulares constituían la principal fuente de crédito cafetalero, el cual se hacía generalmente mediante garantía hipotecaria, a corto plazo y a tipo alto de interés.

Desde 1930 hasta 1940 se nota una serie de intentos por parte del ejecutivo para mejorar los sistemas de crédito del país. De 1940 en adelante el sistema crediticio evoluciona dentro de una legislación bancaria, que se cristaliza con la fundación del Banco Nacional de Nicaragua [2] que tiene una estructura parecida a la del Banco Nacional de Costa Rica, antes de la implantación del Banco Central en el año 1948.

Ambos bancos fueron el fruto de un estudio del economista Herman Max, asesor económico del Banco Central de Chile.

El Banco Nacional de Nicaragua es hoy la principal fuente de crédito bancario en ese país y por esa razón estudiaremos sus características y procedimientos para créditos cafetaleros, que se pueden resumir así:

a) El tipo de interés que se cobra es el 6% más 1% de comisión.

b) Todos los créditos se hacen con vencimiento al 30 de abril de cada año. No existen créditos a largo plazo.

c) Las garantías pueden ser la prendaria o la hipotecaria.

d) Los derechos pro-indivisos se aceptan como garantía.

e) El trámite de una solicitud es de 15 días aproximadamente, la cual pasa primero por el comité de crédito agrario del banco y luego a la aprobación de la junta directiva.

f) De la cantidad aprobada por la junta directiva debe destinarse el 60% para gastos de mantenimiento de la hacienda de café, cuya suma recibe el interesado en partidas distribuídas en 9 mensualidades y el 40% restante lo recibe en el mes de noviembre de cada año en adelante, para atender a los gastos de recolección y beneficio del grano.

g) Los inspectores del banco visitan con frecuencia las haciendas de café para cerciorarse de los trabajos llevados a cabo.

h) El monto de préstamos para habilitaciones es de 100 córdobas (15 dólares norteamericanos), los cuales se calculan sobre el promedio de producción anual en los últimos cuatro años. Esta suma es otorgada por cada quintal de 46 kilos.

i) Aunque la ley establece créditos a cinco años de plazo para nuevas siembras de café, el banco resolvió desde 1947 no autorizar créditos para nuevas plantaciones.

j) No existen préstamos para construir beneficios de café.

[2] Datos tomados del estudio de la CEPAL *El crédito agrícola de Nicaragua*, 1950.

k) Los fondos de que dispone dicho banco provienen:

1) De los depósitos;

2) De los que obtienen por medio del descuento y redescuento con el Banco Central. En efecto, el banco da los pagarés firmados por los interesados en garantía al departamento de emisión del mismo banco, de donde adquiere los fondos necesarios para los préstamos cafetaleros.

Una característica especial es que dentro del banco mismo funciona un departamento llamado "Compañía Mercantil de Ultramar" que compra café a los productores. En consecuencia, el propio banco se dedica al negocio del café.[1]

Haití

En Haití, la principal fuente de financiamiento cafetalero antes de la creación del Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial era el Banco National de la Republique de Haití. Después de la creación de esta institución no podría determinarse con exactitud cuál institución favorece más la financiación del café, por no tener datos que lo demuestren.

Es lo cierto que en Haití, antes de la fundación de dicho instituto, los medios bancarios los constituían únicamente dos bancos: el "Banque Nationale de la Republique d'Haiti" antes citado, que cuenta con ocho sucursales y tres agencias, localizadas en distintas partes del país, y el "Royal Bank of Canada", situado en Port Au Prince. El primero se dedica a operaciones de financiamiento propiamente dichas. Debido a que las plantaciones de café se encuentran diseminadas en todo el territorio, a que están distintes unas de las otras y a la falta de vías de comunicación (dificultando la evaluación de las garantías que ofrecen los cafetaleros solicitantes de fondos), el banco no se encuentra en condiciones de conceder préstamos directamente a los productores, pero efectúa negocios con los exportadores y beneficiadores.[2]

En vista de esa situación, los prestamistas particulares representan una fuente muy importante de financiamiento cafetalero. Es difícil determinar qué cantidad de dinero es financiada por ellos. Sin embargo, se dice que un solo prestamista había dado préstamos que sumaban 750.000 gourdes a la época de la cosecha en un año.[3]

Sin embargo, se cree que no hay más de tres o cuatro personas en el país que lleguen a prestar una cantidad tan considerable. Éstos hacen préstamos para consumo a pequeños asalariados, pero el grueso de sus préstamos se hacen a los comerciantes, quienes no pueden financiarse en los bancos. Los intereses que se cobran, según se dice, son sumamente altos, los cuales suben todavía más cuando se hacen para fines de consumo.[4]

Los pequeños productores de café generalmente necesitan dinero durante el año, y una forma de procurárselo es solicitando préstamos a esos comerciantes, quienes les adelantan dinero con garantía del café que ellos se comprometen a entregar, pero a tasas de intereses muy elevadas.

Se dice también que el prestatario debe entregar su café tan pronto como lo recoge y venderlo al precio fijado en esta fecha, que generalmente es bajo; es decir, que no se le da la oportunidad para que lo venda a precios más halagüeños.[5]

El Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial. Había sido una necesidad hondamente sentida desde hacía mucho tiempo la creación de esta institución de crédito con miras específicas de llenar las necesidades de crédito a los agricultores e industriales. El instituto fué establecido recientemente (febrero 1952) y ello marca una era importante en la financiación de los cafi-cultores haitianos.

A continuación tratamos de resumir la política crediticia del instituto naciente en la misma forma en que ha sido resumida la de los bancos que juegan un papel principal en el crédito cafetalero de los otros países federados.

a) El instituto fija un interés para préstamos a los cafetaleros de 7% como máximo.

b) Sus créditos pueden darse a corto y largo plazo.

c) Se admiten como garantías las reales y personales y, al mismo tiempo, valores tales como acciones u obligaciones de sociedades o valores del estado.

d) Los derechos pro-indivisos son aceptados como garantía, si los demás propietarios lo autorizan.

e) Una solicitud de crédito pasa por los siguientes trámites: presentación de la solicitud; peritaje en el lugar mismo donde se encuentra situada la finca, si se trata de una garantía real; exámenes de los títulos de propiedad, de todo lo cual se rinde un informe al comité técnico, quien a su vez somete un informe al consejo de administración del BNRH (Banco National de la República de Haití) y finalmente formulación de contrato respectivo. Esta tramitación puede tardar de 15 días a 2 meses, dependiendo esto de los asuntos pendientes, de la distancia a recorrer por el perito, la envergadura de la explotación y, sobre todo, la regularidad de los títulos de las propiedades ofrecidas en garantía.

f) Los créditos cafetaleros son otorgados de acuerdo con el precio medio de la libra de café cotizado en el mercado local y las fluctuaciones de los precios de café de los mercados del exterior.

g) En cuanto al límite de esos préstamos, el instituto no concede préstamos superiores al 5% de sus fondos.

h) Los préstamos que se extienden también cubren la adquisición de aperos, herramientas, instrumentos, maquinarias y útiles de labranza, abonos, etc. En ellos se otorga el préstamo de acuerdo con el 30% o 50%, según sea el caso, del avalúo dado por el perito a la garantía ofrecida.

i) Con respecto a préstamos para nuevas plantaciones o para ampliar las existentes, el instituto tiene el propósito de incrementar la producción, ya sea esta-

---

1 Datos suministrados por la filial: Sociedad Cooperativa Anónima de Cafeteros de Nicaragua.

2 Tomados de los antecedentes al primer punto de la agenda de la Quinta Asamblea General Ordinaria de la FEDECAME, celebrada en San Cristóbal, República Dominicana, mayo, 1951.

3 Informe de la misión de la ONU a Haití, 1949. No se especifica en el informe si esta cantidad se prestó a cafetaleros únicamente o se hizo a agricultores en general. Un gourde equivale a 20 centavos de dólar.

4 Según datos de la misión de las Naciones Unidas a Haití, p. 247.

5 *Ibidem.*

bleciendo nuevas plantaciones o ensanchando las actuales.

j) No se otorgan préstamos para la recolección de cosechas.

k) El instituto aún no ha financiado la construcción de un beneficio de café, porque el caso no se ha presentado, pero ya ha concedido préstamos para mejorar los beneficios.

l) Los fondos del instituto se componen de aportaciones proporcionadas por el gobierno haitiano y el BNRH y con los impuestos sobre las exportaciones de café y del henequén.

m) El instituto financia las empresas cafetaleras de acuerdo con sus necesidades y los trabajos son controlados por visitas inesperadas que hacen los peritos.

No se han establecido todavía los almacenes de depósito.[1]

República Dominicana

Banco de Crédito Agrícola e Industrial. Existe en la República Dominicana una institución denominada Banco de Crédito Agrícola e Industrial,[2] por medio del cual se canalizan los créditos con destino al fomento de la agricultura, la ganadería y la manufactura, y se facilita la construcción de viviendas a particulares.

Estos créditos están divididos en créditos prendarios, hipotecarios y regímenes de almacenes generales de depósito, de acuerdo con la Ley Nº 1841.

En cuanto a los créditos para fines cafetaleros, el banco sigue la siguiente política financiera:

a) Las normas que siguen los peritos para valorar una propiedad cafetalera, con fines de otorgar un préstamo, están regulados, principalmente cuando se trata de créditos hipotecarios, por lo que produce el inmueble (renta potencial), sin descuidar una estimación de su producción normal, la topografía y naturaleza del terreno, aguadas, las mejoras inmobiliarias existentes, valor de la adquisición, distancia a que se encuentra de los centros de población y mercados consumidores y vialidad de la región.

b) Cuando se trata de créditos con garantía prendaria sobre cosechas de café, se toma en cuenta para el estimado de producción, principalmente, la adaptabilidad de los terrenos, producción de la cosecha anterior y técnica empleada en los trabajos.

c) Los peritajes y valores consignados por los peritos del banco a los inmuebles o prenda-garantía tienen carácter estrictamente confidencial y por ningún motivo son revelados a particulares.

d) El interesado se encuentra en libertad de escoger el notario que realice la escritura notarial de los créditos hipotecarios.

e) El interés que cobra esta institución bancaria es el siguiente:

1) Para créditos con destino al fomento cafetalero con garantía hipotecaria, desde un 4% anual.

2) Para créditos con garantía hipotecaria, con destino a los trabajos agrícolas normales de una finca, el tipo es de 7% anual.

3) Para créditos con garantía de la cosecha por obtener, con plazo hasta un año, 6% anual.

f) El banco otorga los siguientes plazos:

1) Hasta de 10 años en los créditos de largo plazo; y

2) Hasta de un año en los créditos a corto plazo, para pagar con la misma cosecha.

g) La garantía que exige el banco para la concesión de un préstamo puede ser hipotecaria sobre propiedades inmuebles; la documentación deberá encontrarse en orden, de acuerdo con la ley del banco. Asimismo, puede ser garantía prendaria sobre la cosecha, ganado, implementos y maquinarias. En ocasiones, la garantía debe ser asegurada contra todo riesgo, exigiéndose hacer figurar al banco como beneficiario de la póliza que al efecto se suscriba. El monto del seguro es fijado por el propio banco.

h) Aparte de las garantías enumeradas en el párrafo anterior, el banco otorga préstamos con el respaldo de las cédulas hipotecarias que sean emitidas por esta institución bancaria, a los tenedores de las mismas. No se aceptan en garantía, por encontrarse fuera de lo que disponen los reglamentos del banco, valores de ninguna otra índole.

i) De acuerdo con la ley del banco, los inmuebles que se encuentren en estado de indivisión o cuya propiedad esté desmembrada a favor de varias personas, no pueden servir de garantía, salvo en los casos en que todos los propietarios del inmueble firmen el contrato que al efecto se suscriba.

j) Según su naturaleza, el banco puede aceptar en garantía mejoras a la propiedad de los solicitantes. Cuando se trata de créditos hipotecarios sobre inmuebles rurales o urbanos, se incluyen en su valor las mejoras inmobiliarias existentes sobre los mismos.

En los casos de créditos prendarios se aceptan en garantía los cultivos fomentados por los solicitantes en terrenos propios o arrendados, en este último caso sujetándose la formalización del crédito a una constancia suscrita por el dueño de la tierra, permitiendo al interesado trabajar o usufructuar las mismas por un lapso no menor de dos años, así como a afectarlas al banco.

k) La tramitación rutinaria que sigue toda solicitud de crédito puede resumirse del siguiente modo:

1) Formulación de la carta solicitud en la oficina correspondiente.

2) Luego se envía un perito a inspeccionar la garantía, el que rinde un informe pormenorizado de la misma, consignando principalmente sus valores y renta.

3) Estudio del crédito por parte del departamento de crédito, el cual, con base en la solicitud y el informe rendido por el perito, somete al consejo directivo o co-

---

1 Datos oficiales que han sido enviados directamente por el Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial, por medio de nuestra filial, "Office National du Café" de Haití.

2 Deben tomarse como fuente de información sobre el crédito de la República Dominicana los datos que aparecen en los "antecedentes" a la Quinta Asamblea General Ordinaria de la FEDECAME, celebrada en San Cristóbal, República Dominicana, en 1951.

misión ejecutiva del banco [1] sus comentarios y recomendaciones pertinentes. En todo caso, se avisa al interesado el resultado de su solicitud y, al mismo tiempo, en caso de aprobación, se fija la fecha de su escrituración.

Este proceso puede durar una semana.

l) Durante la vigencia del préstamo al interesado no se le solicita dato alguno; solamente se requiere del mismo la conservación de la garantía, de cuyo buen estado es responsable ante el banco.

m) El banco cuenta con almacenes generales de depósito en los principales centros productores del país. Existen depósitos instalados en Ciudad Trujillo, Santiago, San Juan de la Maguana, San Cristóbal, Barahona, San Pedro de Macorís, Baní, Monte Christy, Puerto Plata, Julia Molina, San Francisco de Macorís, Seybo, Santiago Rodríguez, y próximamente en Azua.

En cuanto a café se refiere, los almacenes generales de depósito operan del siguiente modo:

Se conceden créditos hasta un 60% del valor de cotización al momento de la pignoración. En el café de exportación, se considera el valor de cotización al momento de pignoración, más los gastos de empaque.

Respecto al café de consumo, se sigue la misma tramitación, exceptuando los gastos de empaque.

El crédito que se concede sobre café de exportación es a base de revisión del producto, el cual deberá estar sano, limpio, seco, venteado y debidamente envasado en sacos nuevos.

n) El tanto por ciento que concede el banco sobre el valor consignado por los peritos a la garantía ofrecida, fluctúa de acuerdo con la naturaleza de la misma. Se concede un 33,33% cuando se trata de créditos prendarios con garantía de cosechas; un 40% sobre maquinaria, ganados e implementos; y hasta un 65% sobre garantía inmobiliaria, teniendo muy en cuenta el destino que se vaya a dar al crédito.

o) El monto del préstamo que se concede a personas naturales o jurídicas no tiene limitaciones específicas, y el mismo es regido únicamente por su capacidad administrativa y solvencia moral y económica, teniéndose muy en cuenta las verdaderas necesidades del solicitante, lo cual es investigado y comprobado minuciosamente.

p) El banco puede negociar los documentos que emitan los almacenes generales de depósito (boletines de prenda), por el monto total del préstamo que ha sido concedido. Los almacenes conceden préstamos hasta por un 65% del valor de las mercaderías a un tipo del 6% de interés anual, a 6 meses de plazo.

q) Los préstamos que concede el banco pueden ser con destino a la adquisición de aperos, herramientas, instrumentos, maquinarias y útiles de labranza, medios de transporte, abonos, etc., siempre y cuando el consejo directivo o la comisión ejecutiva que conozca de los mismos considere necesaria su concesión. La garantía para estos créditos es la misma que corrientemente exige el banco.

r) No existe una regulación que determine el tanto por ciento a conceder para esta finalidad, sobre avalúos, siendo el monto de los créditos fijado de acuerdo con las necesidades del solicitante y el valor de la garantía ofrecida.

s) Para fomento de cafetales o ampliación de los ya existentes, el banco otorga préstamos hipotecarios mediante un plan especial, denominado "Plan Trujillo de Fomento Agropecuario", bajo el cual se concede un plazo máximo de 15 años, pudiendo llegar el porcentaje del crédito hasta un 65% del valor de la garantía.

Estos créditos se conceden bajo las modalidades explicadas anteriormente.

t) El Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana dispone de fondos para toda clase de créditos agrícolas, ya sean cafetaleros o no. Todos están regidos de igual modo, sean hipotecarios o bajo el régimen de la Ley 1841. Cuando el banco necesita obtener recursos por haber agotado el capital disponible en inversiones agrícolas o pecuarias, recurre:

1) A descuentos en el Banco Central.

2) A redescuentos en el Banco de Reservas de la República Dominicana.

3) A préstamos directos con el Banco de Reservas de la República Dominicana.

4) A emisión de cédulas hipotecarias.

5) A préstamos en el Banco Central, con garantía colateral con los contratos de prenda que suscribe.

u) Todos los créditos que concede esta institución bancaria están sujetos a un estricto control de la inversión, por medio de la sección técnica agrícola pecuaria. Al efecto, el monto de los créditos es distribuído en varias partidas, para ser entregadas de acuerdo con las necesidades del solicitante, controlándose previamente la inversión de la entrega anterior.

v) Cuando un préstamo resulta insuficiente para llenar el cometido para el cual fué otorgado, el banco puede conceder un crédito adicional, con las mismas garantías de la operación original o mediante el refuerzo de la misma, y comprobando previamente la inversión del crédito anterior, así como la necesidad del nuevo crédito.

w) Cuando se trata de créditos por una suma mayor de RD$500,00, el banco cobra derechos de tramitación, según la siguiente tarifa:

1) De RD$500,00 a RD$1.000,00 la suma de RD$10,00.

2) De RD$1.000,00 a RD$25.000,00 la mitad del 1% más $5.

3) De RD$25.000 a RD$50.000,00 la suma de RD$130,00 más ¼ del 1% sobre la cantidad que excede los RD$25.000,00.

4) De RD$50.000,00 en adelante, la suma de RD$192,50 más $^1/_8$ del 1% sobre la cantidad que ex-

[1] El consejo directivo y la comisión ejecutiva están compuestos, el primero, por un grupo de representantes del comercio y la industria, y el segundo por funcionarios de este banco, y se encargan de estudiar y resolver sobre cada solicitud de crédito.

ceda los RD$50.000,00. En ningún caso más de RD$400,00.

x) Cuando se otorga un préstamo con garantía de la cosecha de café, el porcentaje es de 33,33% del avalúo consignado por los peritos del banco.

Durante los meses de enero a mayo de 1952, el banco concedió 655 créditos, con un monto global de RD$427.992,88 con destino al fomento agrícola para una producción estimada por los peritos en 27.274 qq.

En los años anteriores el banco no recopilaba estos datos, motivo por el cual no se ofrecen.[1]

Cuba

Es interesante observar cómo se ha desarrollado el crédito cafetalero en Cuba, donde el café no ocupa un lugar preponderante, como en la mayoría de los países que se han estudiado, y así pueden apreciarse mejor las diferencias de trato, que se deben, como se dijo en otra parte, al hecho de considerarse o no el café como producto importante de exportación.

Como Cuba no es un país exportador de café, el crédito cafetalero se ha visto relegado a segundo orden, y viene a reunirse a aquellos otros productos agrícolas de consumo nacional que se encuentran en desventaja frente al agricultor que siembra caña de azúcar.

Las instituciones crediticias centran su atención en el crédito para la caña de azúcar. Como ejemplo se puede observar que en el quinquenio 1926–1930 los préstamos sobre azúcar concedidos a los industriales (que a su vez prestaban a los agricultores) o bien directamente a estos últimos, ascendió a la cantidad de 36 millones de dólares.[2]

Con este panorama, los cafetaleros cubanos se desenvuelven en circunstancias adversas en comparación con los productores de otros artículos como el azúcar o el tabaco. Esta situación se hace sentir en dos formas: en la disminución del crédito bancario y en los altos intereses que tienen que pagar a otras fuentes "no bancarias", entre las cuales se encuentran los prestamistas particulares.

El crédito para el cultivo del café, como lo dice el *Libro blanco de la Comisión Técnica del Café* designada por el gobierno cubano, en vez de ser un factor favorable ha sido una de las causas del limitado desarrollo de la caficultura. Faltando instituciones especializadas para suministrar ayuda efectiva a los productores, el crédito ha estado a cargo de pequeños comerciantes que operan una forma de trueque diferido, entregando mercancías durante el período de labores y recibiendo café en el momento de recolección. En otros casos se efectúan refacciones en dinero efectivo con el compromiso de entrega de cosecha algunas veces a precios fijados de antemano. El verdadero crédito de cosechas que se ajuste a las necesidades del productor, concedido en el momento oportuno, operando bajo un sistema de control y a tipos de interés nacionales, no ha existido para la mayoría de los caficultores. La falta de un sistema de crédito agrícola ha sido causa de que el productor no cumpla y se le considere insolvente.[3]

En otro pasaje sigue diciendo el *Libro blanco*, en cuanto a intereses se refiere: "Los guajiros consiguen de los comerciantes préstamos en especie a tipos de interés no establecidos. Consiguen préstamos en dinero a tipos no menores del 12%, obligando en varios casos a vender el café a los prestamistas." [4]

Parecen existir bastantes gastos extras en la tramitación de los préstamos a caficultores, los cuales en algunos casos representan el 20% del valor del préstamo.[5]

En vista de que la economía monetaria representada por los bancos e instituciones de crédito no tomaban riesgos en el pasado, éstos eran asumidos por el prestamista a costo de grandes intereses.

La cuestión del crédito en este país, como dijo la comisión económica enviada por el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, es un círculo vicioso. La mayoría de los agricultores reciben créditos en condiciones no satisfactorias porque ellos presentan muchos riesgos en cuanto al crédito se refiere, y es muy difícil para ellos volverse verdaderamente solventes, en parte por las condiciones onerosas de crédito que se les imponen.[6]

En otro pasaje expresa que "es probable comprender el presente estado de cosas con una ilustración específica de un sector no azucarero. Por ejemplo, en el café, que es la principal fuente de ingresos de nueve mil caficultores, una considerable parte proviene de pequeños finqueros y rentistas. Es generalmente admitido que no más de 2 a 3 por ciento de ellos pueden considerarse hábiles de poder recibir crédito bancario, en el estricto sentido de la palabra." [7]

Con el objeto de aliviar esa situación para el caficultor y otros agricultores no cafetaleros, se ha creado el Banco de Fomento Agrícola e Industrial que, a pesar de su fundación reciente (1950), sus efectos benéficos se han hecho sentir en todos los ámbitos de la agricultura cubana.

Por otra parte, las filiales de la FEDECAME, Instituto Cubano de Estabilización del Café y Asociación Nacional de Caficultores de Cuba, están empeñadas en impulsar el crédito cafetalero a fin de que éste se canalice más bien por medios bancarios que por medio de intermediarios, como ha sido comentado antes.

Punto final

Para dar término a este historial de crédito cafetalero en los países federados, debemos informar que la Oficina del Café de Costa Rica, órgano oficial de la industria cafetalera de ese país, ha presentado como ponencia para la próxima asamblea general ordinaria de la FEDECAME, a celebrarse en la Habana, Cuba, la fundación de "un banco de crédito cafetalero Centroamé-

1 Datos oficiales que han sido enviados directamente por el Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana, por intermedio de nuestra filial en ese país, Secretaría de Estado de Agricultura, Pecuaria y Colonización.

2 *Desarrollo agrícola de Cuba*, de la CEPAL, 1950, p. 12.

3 *Libro Blanco de la Comisión Técnica del Café* designada por el gobierno para el estudio de los problemas de abastecimiento y precio y de política económica del café, 1951, p. 222.

4 *Ibidem*, p. 232.

5 *El crédito agrícola en Cuba*, por el Dr. Alfonso Rochac,

6 Report on Cuba, Finding and Recomendations of an Economic and Technical Mission organized by the International Bank of Reconstruction and Development in collaboration of the Government of Cuba, 1950.

7 *Ibidem*, p. 592.

rica-México-el Caribe", que es la idea más avanzada en materia de crédito especializado cafetalero que se ha externado hasta la fecha, y en la cual se estudiarán las posibilidades de una cooperación internacional en este ramo, que sería el primer experimento que se lleve a cabo en su género.

No se pueden adelantar opiniones sobre el particular, por estar en la primera etapa de su desarrollo, pero sólo la idea viene a corroborar lo que se ha expresado antes, de que el crédito cafetalero ha venido, con el correr del tiempo, volviéndose más especializado como la forma más favorable para el desarrollo de la industria sobre la cual descansan las economías de muchos de los países integrantes de la FEDECAME.

TEMA V

INTERESES, GARANTÍAS Y RECUPERACIONES

INTERÉS, GARANTÍA Y REEMBOLSO

Por el Dr. Egbert de Vries, *Jefe de la División de Recursos Económicos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*

Sumario

INTERÉS, GARANTÍA Y REEMBOLSO

I. Tipo de interés y garantía

La substitución del crédito institucional por crédito privado (prestamistas, comerciantes) tiene siempre por finalidad lograr un tipo de interés más bajo para el agricultor. El cambio de relación entre los precios de los productos agrícolas y los de los artículos industriales, así como el riesgo ocasionado por las veleidades de las condiciones del tiempo, hacen que los tipos de interés elevados sean poco deseables, ante todo, porque el fruto de muchas inversiones a mediano y largo plazo en la agricultura es tardío, excepto en aquellos lugares en donde los árboles se dan bien, esto se aplica principalmente a las inversiones en cosechas provenientes de árboles (incluyendo la silvicultura). Existe, por consiguiente, una tendencia del crédito privado a dirigirse a préstamos estacionales, pues los tipos de interés en tales préstamos son más elevados. Por lo tanto, si bien el crédito agrícola institucional ordinariamente competiría con el crédito privado a corto plazo, sí llenaría un vacío si diera créditos a mediano y largo plazo.

Eso conduce a la conclusión (paradójica) de que el crédito subvencionado debería emplearse preferentemente para tipos de préstamos a mediano y a largo plazo.

En cierto número de países la tendencia de los prestamistas privados a efectuar préstamos a corto plazo ha estado relacionada con el tipo de garantía exigido. Es obvio que el crédito a corto plazo no requiere el mismo tipo de garantía que el exigido por el crédito a mediano o largo plazo. Las instituciones de crédito en Indonesia no exigen una garantía para aquellos préstamos que sean a muy corto plazo. En algunos países se ha creado una forma sencilla de hipoteca sobre bienes muebles para el provecho de las organizaciones de crédito agrícola. Por otra parte, el crédito hipotecario resulta costoso, debido no al tipo de interés, sino al costo de los registros de títulos, evaluación de la propiedad, gastos notariales, etc., especialmente si es sólo a corto plazo y por pequeñas cantidades. Debido a que muchos agricultores no tienen registrada correctamente la propiedad de sus tierras, es difícil obtener préstamos a largo plazo y a bajo interés para las mismas. Las instituciones de crédito tienen que encontrar un equilibrio entre su deseo de dar auxilio a los pequeños agricultores y el beneficio del banco obtenido por préstamos mayores y a mayor plazo con una garantía adecuada. Combinando en sus operaciones consideraciones de índole social e índole económica, muchas instituciones de crédito no tienen grandes diferencias de tipos de interés.

II. Tipos de interés y eficiencia

El efecto del crédito agrícola en el desarrollo económico depende del fin para el cual aquél se emplea, de los tipos de interés exigidos, así como de la eficiencia de la operación de préstamo. Supongamos que, como ocurre con frecuencia, una institución de crédito pueda pedir prestado al gobierno al 3%, y que exija a los agricultores un 6%. Esto significa que tiene un 3% para cubrir sus gastos. Los gastos administrativos de un buen organismo de crédito son elevados. No solamente tiene que organizar una oficina central bien equipada y dotarla de personal competente, sino también sucursales en los principales centros agrícolas, y un servicio circulante para aconsejar y vigilar a los clientes. Con frecuencia el margen de 3% no es suficientemente elevado para cubrir esos gastos, especialmente si se tiene en cuenta que el número de préstamos por funcionarios es reducido. Entonces surge la cuestión de si habrá que organizar un organismo eficaz, aunque para ello los costos tengan que ser elevados, o si se considera de importancia primordial que los tipos de interés sean bajos. Somos partidarios de que la eficacia (que incluye el facilitar el dinero en el momento oportuno y préstamos del tipo y tamaño adecuados) es mucho más importante que el tipo de interés en sí. Un préstamo equivalente a US $100 al 8% dado en el momento oportuno, puede aumentar fácilmente el volumen de la cosecha producida y su valor en US $200; en este caso el que el agricultor tenga que pagar $4 u $8 de interés es de menor importancia. Por otra parte, un préstamo de $100 al 4% concedido demasiado tarde pudiera constituir una carga más bien que una ayuda para el agricultor. La regla general es que el buen servicio, o sea acción inmediata al recibo de la solicitud de préstamo, poca burocracia y funcionarios bien adiestrados con conocimientos sobre la agricultura y sus necesidades, es más importante que una gran cantidad de crédito y un tipo de interés bajo. La posesión de una cantidad relativamente pequeña de dinero en efectivo, en un período crítico, puede decidir el éxito de la cosecha. En este caso, el intermediario que se halla disponible, tanto los domingos como los días de semana, tanto de noche como de día, para realizar un buen negocio, tiene una gran ventaja. No es de extrañarse que a los ojos del pequeño agricultor esta circunstancia compense con frecuencia el tener que pagar un tipo de interés elevado.

Pudiera considerarse factible tener diferentes tipos de interés aplicables a diferentes tipos de préstamos. Los factores que habrá que tener en consideración son los siguientes:

a) El interés que el propio organismo tenga que pagar por dinero efectivo a corto plazo.

b) El costo del servicio para prestar este dinero a los agricultores.

c) Capacidad de pago de los agricultores.

Si bien los préstamos a corto plazo son a veces de tal importancia que se justifica que el agricultor pague por ellos una elevada tasa de interés, esa misma tasa pudiera disuadirle de comprar bienes de producción duraderos.

El organismo deberá tener especial cuidado en estar dotado de funcionarios excepcionalmente capacitados para tomar decisiones y que no puedan ser engañados

fácilmente por los agricultores. Esto se aplica lo mismo a la presentación de fines legítimos para los préstamos como al sometimiento de los nombres de los cofirmantes. En una provincia de Indonesia descubrí que los agricultores creían que la firma de la esposa constituía una gran ayuda para probar la veracidad de la declaración del esposo.

III. ¿Quién fija los tipos de interés?

Surge la pregunta de quién fija los tipos de interés. En un sistema de crédito cooperativo agrícola los propios agricultores tienen que hacer la decisión, sin duda dentro del cuadro de la estructura general del interés del país en cuestión. Una institución semigubernamental, autónoma y no lucrativa deberá, asimismo, tratar de adaptarse a las condiciones existentes. Si esto no es posible, debido a que la institución sea nueva o porque realice funciones públicas tales como trabajos de extensión agrícola, pudiera necesitar un subsidio, y en este caso el gobierno desea por lo general fijar los tipos de interés. Los contribuyentes querrán, por supuesto, saber que el subsidio se emplee bien, y esto ejerce una influencia en el mínimo, así como en el máximo de los tipos de interés.

Es una buena norma pedir consejo al Banco Central con respecto a una estructura subsidiada de interés. Cuando el crédito es demasiado barato, es probable que surjan tendencias inflacionistas, si bien habitualmente estas tendencias se mantienen dentro de límite reducido debido a la escasez de fondos de los organismos. Además, un crédito demasiado barato estimula el empleo del dinero con fines no productivos. Si el crédito es demasiado largo la carga en la agricultura será demasiado pesada. Las inversiones se mantendrán bajas y el fomento no adquirirá impulso.

Existe la tendencia en los bancos centrales a considerar que un banco de fomento agrícola es un competidor de los bancos comerciales existentes y, por consiguiente, a limitar las operaciones del banco agrícola. Esto es especialmente cierto si los bancos agrícolas se dedican con preferencia al crédito a corto plazo. Sin embargo, yo creo que esta actitud denota poca perspicacia. Mejores facilidades de créditos a los agricultores, un aumento en la producción de productos agrícolas y en el comercio de los mismos, así como más requisitos en las granjas, establecerán la costumbre de emplear a los bancos con más frecuencia. El sistema bancario se beneficiará en su conjunto de esta monetización de las transacciones de los agricultores.

IV. Garantía personal y material

Se ha dicho que la buena reputación que disfruta un agricultor entre sus vecinos es la mejor garantía para el crédito agrícola. Debido al íntimo conocimiento que la junta directiva local de la cooperativa de crédito agrícola tiene de los agricultores y de las operaciones de éstos, aquélla tiene la ventaja básica de poder evaluar esta clase de garantía personal mejor que las instituciones centralizadas. Sin embargo, ese principio puede ser aplicado en proporción considerable por cualquier agencia de crédito agrícola.

Además, cuando haya que evaluar garantías materiales (por ejemplo cosechas cultivadas, animales, propiedad en tierras o personal) será de importancia primordial poseer un conocimiento íntimo de las condiciones en que se encuentren. Aún más, la oportunidad y la cantidad del préstamo, el fin declarado del mismo y el tiempo señalado para su reintegro deberán adaptarse al tipo de cultivo y de cosecha, así como a la posición financiera general del prestatario. Es fácil engañar a un empleado de la institución de crédito en la capital del país, pero es muy difícil engañar al colega de uno en la misma aldea.

Por consiguiente, para hacer buenos préstamos es un prerrequisito que la institución tenga un conocimiento adecuado de la agricultura en todos sus aspectos y de las transacciones financieras inherentes a ella. En los países más grandes o en aquellos en donde varíen las características del clima y del terreno se hace necesario tener oficinas regionales para estudiar la agricultura región por región.

V. Reintegro

Los préstamos no deberán ser por un plazo tan largo que los efectos beneficiosos de la mejora obtenida quede "olvidada", o sea que sea absorbida por el aumento del nivel de vida. Esto es especialmente cierto en los países insuficientemente desarrollados, en donde la situación del campo puede cambiar rápidamente y en donde el período de actividades de una generación es más bien corto. No son recomendables aquellos préstamos para el mejoramiento o colonización interna de tierras, que se extiendan por 30 años o más. La mayoría de los préstamos, aun los que tengan ese carácter, tendrán que reintegrarse a más tardar en 20 años para que sean verdaderamente económicos. A veces, se necesitan algunos "años de gracia", pero deberá pedirse el reintegro del interés tan pronto como sea factible. Las anualidades tienden a empañar las ventajas proporcionadas por una mayor rapidez en los reintegros y, por consiguiente, tienen con frecuencia un mal efecto psicológico.

En caso de un préstamo a largo plazo, las calamidades naturales (inundaciones, sequía, plaga de langostas) pueden ocasionar una demora en el reintegro del principal; el pago de los intereses deberá continuar o bien ser eliminado.

Los reintegros de préstamos para cosechas o préstamos estacionales presentan un problema especial. Si una agencia de crédito tiene que reembolsar crédito privado, los agricultores están acostumbrados al sistema fácil pero costoso de pagar en el tiempo de la recolección. Esta costumbre se basa en el hecho de que el prestamista es el distribuidor y comprador y simplemente deduce de la cosecha que se le entrga lo que le debe el prestatario. Si la agencia de crédito entra en este campo de actividades, se encontrará con dos dificultades. Primero, en una zona con mercados pobremente desarrollados, los precios mostrarán grandes fluctuaciones estacionales. Con frecuencia son especialmente bajos poco después de la recolección cuando muchos agricultores quieren deshacerse de sus cosechas. Si la agencia insiste en que el préstamo se reintegre en ese momento, forzará a sus deudores a vender a bajo precio, y el reintegro será una carga pesada adicional para

ellos. Si, por otra parte, la agencia se muestra "generosa" y le permite pagar más adelante, corre el riesgo de que el dinero ganado por el agricultor al vender la cosecha habrá desaparecido para cuando aquélla exija a dicho agricultor el reintegro de la deuda. Ésta es exactamente la razón de que los embargos preventivos de las cosechas suelen ser tan poco satisfactorios. La única solución es organizar el mercado de la zona, ya sea mediante sociedades de los mismos agricultores o por la propia agencia de crédito. En ambos casos será posible hacer arreglos para la deducción de intereses y los reintegros de los préstamos con parte del producto de las ventas de las cosechas, antes de que se transfiera el dinero a los agricultores.

El reintegro de otros préstamos podrá promoverse mediante un sistema de primas. En caso de mora, se impondrá una pena bajo la forma de una tasa de interés más elevada. Después de cierto tiempo los clientes podrán ver claramente que los que tienen antecedentes de buenos pagadores reciben con facilidad nuevos préstamos estacionales y para fomento; éste es tal vez el mejor incentivo. Los bancos deben convencer a los prestatarios de que el reintegro en su debido tiempo es su primera obligación. Aun los campesinos analfabetos saben con exactitud si el banco es estricto en esto o si se le puede engañar fácilmente con el cuento de una calamidad.

Deberán darse facilidades para el reintegro. Cuantas más oportunidades de reintegro haya, tanto mejor será. Sobre este particular se han ideado métodos especiales (funcionarios bancarios móviles).

VI. Fluctuaciones estacionales

En la mayoría de los países, el crédito agrícola se caracteriza por puntos culminantes estacionales de actividades muy marcados. El encontrar suficientes fondos para el financiamiento de tales puntos culminantes sin tener al mismo tiempo que soportar la carga de tales fondos durante la estación muerta, constituye un problema especial. Muchas instituciones de crédito agrícola han hecho arreglos especiales con el Banco Central o con grandes bancos comerciales para el financiamiento de necesidades estacionales. Sin embargo, un aspecto interesante del crédito agrícola consiste en que con frecuencia el punto culminante ocurre en diferentes meses del año en distintas partes del país, y en estos casos es posible financiar el déficit de una región con el superávit de otra zona. Cuando la inflación ejerce una considerable presión en un país, se requiere un esfuerzo especial para hacer que vuelvan a la circulación esos fondos después de la cosecha debido a que los agricultores quieren seguir disponiendo de ese dinero que esperan poder reintegrar al año siguiente con los ingresos obtenidos de una cantidad menor de productos.

TASAS DE INTERÉS

Por el Lic. ARTURO MORALES FLORES, *Gerente de la FEDECAME*

TASAS DE INTERÉS

1) La tesis sustentada en el informe del relator sobre este tópico tan interesante (Nº V), "*de que la agricultura no será un campo adecuado de colocación de préstamos, mientras no cobre intereses brutos mayores que en otros campos*", la encuentro en mi concepto que tiene ventajas, pero tiene, a su vez, una serie de desventajas que contrarrestan sus efectos. Como ventajas que se han apuntado en las discusiones es la que para los ahorrantes es más atractivo un interés alto (como es natural y lógico), y, por ende, aquellos bonos o valores que emita un banco agrícola sólo pueden competir con éxito si el interés es mayor o, por lo menos, igual al que devengan valores comerciales de otros campos de la actividad económica. Éste es, en síntesis, el argumento que ha servido como caballo de batalla en este Seminario para recomendar tasas de interés más bien altas en la agricultura.

2) La manipulación de la tasa del interés ha sido una de las armas más poderosas de los bancos centrales para atraer a los inversionistas y viene, por decirlo así, a convertirse en el instrumento que tienen los bancos para aumentar o disminuir la actividad económica. Esto fué cierto principalmente en el pasado, donde los bancos centrales ejercían buena parte del control de la economía y del crédito mediante la manipulación de la misma. Hoy el estado, mediante su política fiscal, interviene cada vez más en la actividad económica y, en consecuencia, hoy comparte con la tasa del interés los honores que ésta gozaba únicamente, en el pasado.

3) Se considera, en general, que el interés es uno de los fenómenos económicos que menos se han estudiado en el pasado. En efecto, la doctrina clásica sustentada en las premisas de Von Bawerk, pulidas y superadas por Knut Wicksell en sus famosas obras económicas, principalmente en cuanto a la diferencia que hizo este último de "interés" o "tasas de interés natural" y "tasas de interés monetario", sirvieron luego a Lord Keynes para ahondar sobre el particular; ayudando también en esta obra, entre otros economistas, J. R. Hicks con su obra *Value and Capital*. Hasta aquí podemos decir que ha llegado, en síntesis, la investigación de este importante fenómeno económico. Del conjunto de estos trabajos puede sacarse como conclusión que el comportamiento de la tasa de interés es más complicado que lo que parece a simple vista y es riesgoso generalizar.

4) Ya concretamente al caso en estudio, el cual puede plantearse en la doctrina sustentada por la mayoría del Seminario de "Tasas de interés altas en agricultura con el objeto de atraer capital privado a la misma", le encuentro el inconveniente que para los inversionistas privados, principalmente en países poco desarrollados, la confianza en bonos del estado o de instituciones oficiales es menor que los que emitan los países que han alcanzado un estado de mayor madurez. En consecuencia, influye más en muchos casos para hacer sus inversiones la "estabilidad económica" que la "mayor tasa de interés". Podría dar un sinnúmero de ejemplos sobre este particular, pero no quiero abusar de la paciencia de los señores delegados.

5) La economía moderna viene admitiendo cada vez más que es la "liquidez preferencial" (*liquidity preference*) el acicate más importante o, por lo menos, uno de los más importantes en el asunto de las inversiones. Esta liquidez está fundamentada en buena parte en la "confianza" que el inversionista debe tener en invertir su capital en determinada actividad, ya sea ésta en operaciones activas como *entrepreneur* o bien como inversionista de valores comerciales.

6) Como consecuencia de lo expuesto, yo plantearía el problema, más bien, no como "Tasas de interés altas para atraer inversionistas", sino como "Confianza que debe infundirse a los inversionistas para atraer su capital hacia la agricultura" (lo cual es aplicable a otras actividades también). En países subdesarrollados este principio de "confianza" se disputa el primer lugar con "tasas de interés altas" de motor primordial en la decisión que haga en última instancia el inversionista que en su interior sopesará todos estos argumentos, a fin de decidir si para él es más importante uno u otro.

7) Un argumento más en favor de la tesis planteada puede encontrarse en el hecho simple pero efectivo de la huída de capital de un país, donde se puede colocar el capital a mayor interés, para colocarlo en el extranjero a menor interés, como ha venido sucediendo desde siglos. Lo que demuestra que a este inversionista le interesa más la "seguridad y confianza" que "las altas tasas de interés".

8) Por todo lo expuesto, es aventurado y riesgoso sentar como verdad incuestionable que las "altas tasas de interés" serán la panacea para atraer capital en nuestros países, para invertirlos en la agricultura. Se confronta el grave peligro que si se sigue la doctrina de la mayoría del Seminario, puede darse el caso que los bancos suban la tasa de interés para sus colocaciones en la agricultura y el capital puede que no llegue por las razones expuestas anteriormente, con lo cual se haría un perjuicio inverso a la agricultura. Creo que debemos empezar por el principio, o sea crear confianza en valores gubernamentales o instituciones del estado, que el día que esto se llegue a conseguir, el mercado de capitales se habrá creado por sí solo. Por lo pronto, tal mercado de capitales no existe en nuestros países, como es bien sabido y se ha repetido en este Seminario hasta la saciedad. Por falta de capitales es que los bancos centrales no pueden operar con su capacidad máxima, y este mercado es el que les da a dichos bancos los medios para tener al "público inversionista en el banco"

como se conoce corrientemente en la jerga de las finanzas.

Por los motivos expuestos es que los bancos centrales donde no hay dichos mercados de capitales pueden considerarse "bancos centrales cojos", valiéndose de la misma expresión de "patrón de oro cojo" cuando éste no trabajaba en toda su extensión.

9) En la segunda parte del primer párrafo, se empieza con la siguiente sentencia: "La compensación de la tasa de redescuento opera parcialmente porque el margen resulta de todas maneras muy limitado y porque el redescuento es sólo una y no siempre la más importante entre las fuentes de recursos de un banco. Esto entraña el peligro de estimular la ya de por sí gran tendencia de los bancos a la liquidez, al establecer tasas preferenciales de redescuento sólo para los plazos cortos."

En primer término, creo que no constituye un peligro que los bancos tengan tendencia a la liquidez, ya que ésta, en verdad, es la que les da toda su solidez a los mismos.

Realmente, en lugar de un peligro es una garantía para los depositantes. El párrafo, en mi concepto, no está bien redactado y sienta en la forma en que está una tesis peligrosa en cuanto a la solidez bancaria. Entendemos que lo que ha querido decir el señor Relator es que debe evitarse hasta donde sea posible la ultraliquidez bancaria, es decir, que ésta pase de los límites aconsejables para mantener una sólida base económica en dichos bancos.

Debe buscarse, en consecuencia, una redacción más perfecta que sin violar la teoría bancaria admitida en el propio Seminario deje la impresión de que debe evitarse esa tendencia a ir más allá de lo necesario en cuanto a liquidez se refiere.

TEMA VI

ANÁLISIS, PLANEACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS

MANUAL DE CRÉDITO DEL BANCO DE FOMENTO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL DE CUBA (DIVISIÓN AGRÍCOLA) 1951

Sumario

MANUAL DE CRÉDITO
DEL BANCO DE FOMENTO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL DE CUBA
(División Agrícola)
1951

I. LAS BASES DE UN CRÉDITO SANO

Generalidades

El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba fué creado para conceder préstamos desde su división agrícola, directamente o por medio de las asociaciones de crédito rural con fines productivos, a los agricultores, ganaderos y pescadores que puedan calificadamente estar dentro de los términos y condiciones establecidos para garantizar su completa recuperación. La utilidad y estabilidad del banco y de filiales dependerá fundamentalmente de que la concesión de crédito se haga sobre bases sanas y constructivas, de que opere eficientemente a un costo que guarde armonía con buenos métodos de negocios y de que sus servicios sean rápidamente ministrados.

El crédito está basado en la confianza mutua entre el banco y sus clientes. Para lograr dicha confianza es necesario que el solicitante sepa qué clase de facilidades de crédito y servicios brinda el banco, y éste, a su vez, debe obtener una información completa de los negocios del solicitante. Una buena apreciación de la capacidad de pago puede hacerse mediante un análisis cuidadoso de la empresa y del plan propuesto de operación. Esto puede lograrse por medio de un personal bien calificado y entrenado para la realización de las investigaciones y estudios pertinentes. Consecuentemente, estos estudios e investigaciones son aspectos básicos para establecer las mejores relaciones de crédito y conceder préstamos provechosos al productor y al banco.

Para ser una fuente permanente y eficaz de crédito, el banco debe prestar la mayor atención a los factores que contribuyen a otorgar un crédito sano. Cuando se trate de aprobar solicitudes no debe exagerarse dando mayor importancia a las garantías ofrecidas que a los servicios solicitados. Es esencial que se tomen en cuenta las necesidades efectivas de crédito del solicitante. Cuando resulte imposible aprobar una solicitud de préstamo en la forma presentada, un análisis de la empresa indicará si hay posibilidades de que pueda concederse el préstamo sobre bases diferentes que satisfagan las necesidades de crédito del solicitante. Sin embargo, si no hay garantía suficiente que responda por la cantidad necesaria para llevar a cabo las operaciones para las que se solicita el préstamo, es aconsejable rechazar la solicitud.

El banco debe esforzarse por "financiar" operaciones sanas y no simplemente hacer préstamos para convertirse en otro acreedor. La aprobación de una solicitud, por consiguiente, necesitará una investigación completa sobre las condiciones morales y laboriosidad del solicitante, y un análisis de los antecedentes de su empresa y del plan de inversión propuesto. Esto implica una cuidadosa determinación de las necesidades de crédito y la preparación de un plan para atender esas necesidades en su debido tiempo, necesidades que deberán ser constructivas y sanas. Siempre es aconsejable exigir al empresario que use primero sus propios recursos para atender sus actividades y que complete estos recursos con préstamos del banco.

Al adoptar esta posición debe evitarse ir demasiado lejos en una u otra dirección. Cuando el propósito de los préstamos está restringido a ciertas fases de operación el resultado puede ser "simplemente hacer un préstamo". El otro extremo sería determinar las necesidades de crédito que pueden y deben ser satisfechas con los propios recursos del empresario, y esto generalmente significa evitar un aumento de la deuda y el uso, al menos, de una parte de los recursos en efectivo para propósitos que no son esenciales.

La base de una institución de crédito estable radica en una política de préstamos sanos. Muchos elementos entran en la definición de un préstamo sano. Éste se ha definido de la siguiente manera:

"Un préstamo puede considerarse sano cuando se concede a un empresario financieramente solvente, de indiscutible integridad, con antecedentes operativos dignos de confianza y concedido en cantidad suficiente para llevar a cabo el propósito a que se destina. Debe otorgarse bajo términos y condiciones que aseguren el pago sin afectar seriamente la capacidad del cliente para continuar sus negocios. Debe ser tan seguro que, al ocurrir condiciones extremadamente adversas fuera del control del cliente o de la institución acreedora, permitan su recuperación en una cantidad que reduzca al mínimum cualquier pérdida que pueda sufrirse."

Los elementos más importantes que entran en la definición de un préstamo sano y que deben considerarse al estudiar una solicitud, son los siguientes:

1) La persona;
2) La posición y el progreso financieros;
3) La capacidad de pago de la empresa;
4) El propósito del préstamo y las bases para su aprobación, y
5) Los bienes ofrecidos o disponibles como garantía.

Estos factores son fundamentales y deben ser considerados atentamente en cada solicitud. La información sobre estos factores se obtiene de la solicitud, del estado financiero, del informe del tasador, del estudio de los títulos, del conocimiento personal y de otras fuentes.

Un apropiado análisis de una solicitud de préstamo sólo es posible después de que se haya reunido la información necesaria respecto a la persona y sus negocios. La decisión correcta sobre una solicitud sólo puede lo-

grarse examinando cada uno de los diversos factores para determinar la fortaleza individual de cada uno y la influencia combinada de todos sobre el resultado final del préstamo solicitado. La situación ideal sería aquella en que todos los factores fueran excelentes. Desgraciadamente, ésta no es la condición más frecuente. Por lo general, uno o más de los factores son más débiles que otros. Entonces es necesario balancear los más débiles con los más fuertes para decidir si éstos superan a aquéllos. La conclusión alcanzada a través de este proceso se evidenciará en la decisión final sobre la solicitud. Una decisión correcta en materia de préstamos resultará de un reconocimiento de ciertos principios fundamentales y de la apropiada aplicación de esos principios a la situación que se esté considerando.

De los cinco factores enumerados el más importante es la persona. La posición financiera refleja el resultado de las operaciones anteriores y es una indicación de lo que puede esperarse; y la verdadera fortaleza financiera que existe ayuda a la seguridad del préstamo. La consideración dada a la capacidad de pago y a las garantías adecuadas es de igual importancia. Los propósitos del préstamo y las bases de su aprobación estarán influídos por la relativa fortaleza de los otros factores.

La persona

Un empresario honrado y competente es lo más importante en cualquier operación de préstamo. Aunque la honestidad y la habilidad no son las únicas garantías de un préstamo, los hechos indican que ninguna garantía real u otra protección puede compensar la incompetencia o falta de responsabilidad moral de la persona que solicita un préstamo.

Determinación de la responsabilidad moral. La responsabilidad moral sólo puede determinarse con razonable certeza después de que las instituciones prestamistas han tenido algunos años de experiencia con un individuo. No obstante, cuando se recibe una solicitud por primera vez, antes de aprobarla, es siempre indispensable obtener la información más completa que se encuentre disponible en fuentes dignas de confianza sobre este importante factor del crédito.

Generalmente, las informaciones proporcionadas por el solicitante respecto a sí mismo tienen un valor muy limitado al calificar la reputación y responsabilidad moral. El solicitante es natural que enumere a sus amigos, cuyas opiniones son, por regla general, menos valiosas que las investigaciones independientes. Los informes sobre la responsabilidad moral deben proceder de personas dignas de confianza que conozcan los antecedentes del solicitante, y que en ninguna forma se beneficien si la solicitud es aprobada.

Entre los deberes de los delegados o representantes del banco que operan en el campo, ninguno es tan importante como la investigación respecto a la responsabilidad moral. Dichos delegados o representantes deben saber que su primer deber es tener la convicción de que se ha hecho una adecuada investigación de la responsabilidad moral de cada solicitante. La investigación debe pesar cuidadosamente los hechos informados y ver que se han establecido completos elementos de juicio para consideración por la junta o comité de crédito correspondiente. La determinación de la eficiencia de la investigación es una obligación que no debe delegar el funcionario responsable del banco en la zona en ninguna otra persona a menos que una ausencia obligada de la oficina le impida ejercer esas funciones.

Puesto que es difícil para el banco protegerse de las pérdidas que puedan ocurrir cuando interviene la mala fe, no debe aprobarse una solicitud cuando el solicitante haya mostrado mala fe con anterioridad. Tampoco debe aprobarse una solicitud sin estar seguro de que la responsabilidad moral es buena. Debe distinguirse entre lo que es mala fe intencionada o deshonestidad, de la violación no intencionada de los requisitos del préstamo. Si la mala fe resultara evidente después de que se realizó el préstamo, deberá tomarse una acción rápida para suspender las relaciones de crédito lo más pronto que sea posible. Es el propósito del banco no conceder crédito a personas que no muestren suficiente diligencia hacia el cumplimiento de sus legítimas obligaciones.

Los factores siguientes, debidamente integrados, denotan el grado de responsabilidad moral del solicitante:

1) Una acumulación de cuentas pendientes de pago puede indicar desatención de las obligaciones financieras.

2) Las omisiones en el estado financiero frecuentemente indican descuido y falta de conocimiento respecto a la importancia de dicho estado; otras veces puede indicar deshonestidad. La falsa declaración es una indicación concreta de peligro.

3) Las inexactitudes o las falsas declaraciones sobre producción o ventas de años anteriores pueden ser señales de peligro.

4) Las quiebras, suspensiones de pagos y otros medios legales usados paar eludir el pago de obligaciones requieren cuidadosa investigación. Las razones y las circunstancias por las cuales se tomó tal acción siempre deben ser objeto de un detallado análisis al estudiar la solicitud de una persona que con anterioridad haya apelado a dichos procedimientos.

Existen muchos casos que justifican la suspensión de pagos o la quiebra. Otros casos no son más que ejemplos de indiferencia hacia deudas legítimas en que se tomaron ventajas de los medios legales para descargarse de obligaciones contraídas. Desafortunadamente, las personas de esta última clase raras veces cambian su actitud con respecto a sus deudas y si se les otorgasen nuevos préstamos incurrirían nuevamente en dicha falta cuando los pagos requirieran un sacrificio de su parte.

El traspaso de la propiedad a otros miembros de la familia se hace algunas veces para evadir el pago de deudas. Los casos en que ocurra el traspaso de la propiedad deben siempre ser investigados atentamente para determinar si ha habido una razón legítima para tal arreglo. Ocasionalmente las solicitudes de préstamo se hacen por el marido o la esposa actuando en el carácter de mandatario, administrador o arrendatario de los bienes del cónyuge. Cuando esta situación exista, el banco debe cerciorarse de que el arreglo esté completamente en orden y de que no es un simple recurso para evitar que otros acreedores cobren deudas legítimas.

Siempre es mejor proceder cautelosamente frente a una persona que atribuya a mala suerte la lentitud de sus pagos. Mala suerte puede ser indicación de mala fe o deficiente administración, y el crédito no deberá ex-

tenderse hasta tanto no se hayan explicado satisfactoriamente los puntos referentes a este particular.

El hecho de que un solicitante haya cambiado con frecuencia de comprador de sus productos, de comerciantes o de agencias de crédito, puede indicar la necesidad de considerar con mucha mayor atención su responsabilidad moral. Esto es particularmente cierto cuando los cambios hechos han permitido la acumulación de deudas. No debe llegarse a conclusiones sobre la responsabilidad moral de un individuo cuando se analiza una solicitud de préstamo, hasta tanto se haya agotado toda posible investigación sobre los factores antes mencionados. No debe olvidarse que lo importante es conocer los hechos y guiarse por ellos. Puede conducir a errores desastrosos el dar por sentado muchas cosas sin el correspondiente análisis cuando se está estudiando la responsabilidad moral.

La capacidad de pago a menudo cambia la responsabilidad moral. Si una persona puede pagar fácilmente, ella procurará siempre respetar y cumplir sus obligaciones. La misma persona, debido a dificultades financieras, puede lucir incumplida. El trato frecuente con los clientes del banco y el mantenimiento de informaciones con respecto a sus problemas financieros es un modo eficaz de reducir al mínimo el número de casos de mala fe. Frecuentemente las condiciones que conducen a mala fe pueden evitarse o variarse por medio de inteligentes servicios de crédito y buenos consejos. Cuando éstos son desatendidos, se tiene un signo de peligro que el banco no debe descuidar.

Importancia de la habilidad administrativa. La habilidad administrativa es un asunto de vital importancia. Ella determina siempre las posibilidades de éxito de una empresa. La información obtenida del solicitante cubrirá su experiencia y habilidad en el tipo de empresa en que trabaja al momento en que solicita el crédito. El estado financiero puede arrojar mucha luz sobre su capacidad de administración.

Una gran acumulación de deudas y la falta de progreso financiero pueden indicar falta de habilidad o de adaptabilidad. Por otra parte, ciertos hechos infortunados fuera del control del solicitante pueden haber sido la causa de las deudas o de falta de progreso financiero.

Los precios obtenidos al vender los productos pueden indicar algo sobre la habilidad administrativa del solicitante. Un estado financiero que muestre productos acumulados después de la fecha en que ellos pudieron haber sido vendidos provechosamente, también es una indicación de la habilidad del solicitante.

La experiencia puede ser valiosa o desfavorable. Es desfavorable cuando el empresario continúa efectuando prácticas que fueron buenas, pero que ahora no lo son debido al cambio de las condiciones, a la demanda de los mercados, etc. La experiencia es valiosa cuando enseña a un empresario inteligente cómo desarrollar su empresa. Algunas formas especializadas de agricultura sólo empresarios con experiencia están calificados para dirigirlas. El banco debe ser extremadamente cuidadoso al extender créditos cuando la experiencia del empresario es discutible.

La habilidad puede medirse, en gran parte, observando si el solicitante es un buen administrador de su empresa. Un negocio manejado directamente por un empresario con mayor frecuencia resulta con más éxito que un negocio supervisado por administradores o encargados. Muy frecuentemente los altos costos y la baja producción caracterizan las operaciones desarrolladas por administradores negligentes.

Aunque una administración eficiente no puede hacer lucrativo un negocio que por sí no es bueno, debe recordarse que mientras mayor sea la eficiencia administrativa es más segura la capacidad de pago de la empresa. Ningún otro factor merece mayor consideración al momento en que se están preparando y analizando los estados de ingresos y gastos de la finca.

Consideraciones sobre la continuidad de la administración. La edad y la salud de un solicitante dan alguna indicación de la estabilidad y continuidad de la administración. Si el solicitante es viejo o de mala salud, es importante saber si algún otro miembro de su familia es competente y estaría en condiciones de hacerse cargo de la administración al momento en que el primero llegase a ser incapaz de una dirección activa. El tiempo en que un solicitante ha estado en la propiedad y el capital que ha invertido en la empresa a menudo indican si su administración puede esperarse que se mantenga por un período de tiempo razonable. Los arrendatarios o aparceros que ordinariamente permanecen en una propiedad por sólo uno o dos años, generalmente son clientes de dudosa garantía.

El pago de un préstamo frecuentemente depende de que la administración al momento de su otorgamiento pueda continuar. Algunos negocios agrícolas tienen éxito debido sólo a sus empresarios y posiblemente fracasarían en manos de cualquier otro. Al otorgárseles préstamos, tales empresas deben ser vigiladas cuidadosamente, debiéndose asegurar la continuidad de una administración capaz.

Cuando los préstamos requieran más de un año para su cancelación, es muy importante tener completa evidencia, no sólo de que la administración actual es satisfactoria, sino que esta situación se mantendrá durante todo el período en que el préstamo esté vigente.

Posición y progreso financieros

Este factor siempre es importante para determinar la aceptación o rechazo de los préstamos. Ocurren a menudo calamidades e infortunios de varias clases, como bajos precios y otros accidentes propios del azar en las empresas agrícolas de todos los tipos. La frecuencia de estos accidentes varía, pero ninguna empresa está exenta de ellos. La responsabilidad financiera es una de las mejores protecciones para los préstamos del banco. Un fuerte respaldo de responsabilidad financiera es particularmente necesario en el caso de que las contingencias sean grandes o donde la garantía realizable es pequeña en relación con el monto del préstamo solicitado.

La experiencia de instituciones de crédito que en otros países han sufrido los efectos de sequías, inundaciones o ciclones demuestra evidentemente que, aun bajo condiciones adversas, las pérdidas de préstamos fueron escasas cuando los clientes estaban conduciendo negocios prósperos y tenían buena posición financiera antes del desastre. La buena posición financiera resul-

tante de años de operaciones prósperas indica que el administrador es bueno y que sabe cómo conducir la empresa aun durante los períodos de extrema adversidad.

Los solicitantes que sólo tienen un pequeño capital líquido no pueden soportar reveses muy severos resultantes del fracaso de una cosecha o de precios que estén por debajo de los costos de producción. Esto debe reconocerse cuando se solicita el crédito por personas que muestran un reducido capital líquido en su negocio. El empresario de esta clase está operando con capital prestado en proporción inconveniente. Las solicitudes no siempre tienen que ser rechazadas cuando la posición financiera es débil, pero para asegurar su aprobación es necesario que la capacidad de pago, las garantías y los otros factores del crédito sean suficientemente fuertes para compensar la posición financiera débil.

Antes de aprobar una solicitud debe considerarse muy detenidamente la relación que hay entre la cantidad que se va a prestar y la condición financiera del solicitante. Una relación satisfactoria estará influída por el grado de contingencias que puedan afectar el reembolso del préstamo. A este respecto es importante determinar si el solicitante tiene suficiente estabilidad en sus negocios que asegure la continuación de sus mejores esfuerzos para lograr el éxito y para tener un adecuado respaldo el capital líquido que proteja al banco en casos adversos.

Estado financiero. El estado financiero, cuando está bien preparado, además de dar información sobre la posición financiera del solicitante, a menudo revela hechos relacionados con otros factores importantes del crédito. Desgraciadamente, son pocos los agricultores que pueden mostrar un estado financiero. Esta deficiencia tiene que llenarla el tasador preparando el estado con los informes que dé el solicitante.

El estado financiero, también llamado balance, es un cuadro formado por dos partes: *1)* el activo, que muestra el valor de todas las cosas que el empresario posee materialmente más el valor de lo que le deben; 2) el pasivo, que muestra el valor de lo que el empresario debe a otras personas. La diferencia entre activo y pasivo se llama capital líquido.

Un ejemplo de estado financiero o balance de un agricultor es el siguiente:

Estudio del activo

El dinero en efectivo, las cuentas y pagarés por cobrar, los productos agrícolas y el ganado son considerados ordinariamente como activos líquidos. Los bienes

ACTIVO		
Circulante		
Efectivo	$ 275	
Productos almacenados:		
30 qq. maíz	120	
25 qq. abono químico	75	
20 qq. frijoles negros	180	
Varios	60	
Ganado:		
3 novillos	360	
9 puercos de ceba	225	
70 gallinas	100	
8 gallos	15	
	$ 1.410	$ 1.410
Semifijo		
Ganado de cría y trabajo:		
7 vacas lecheras	900	
1 toro	250	
2 yuntas de bueyes	600	
Maquinaria:		
1 grada de púas	35	
2 arados de vertedera	90	
1 arado criollo	15	
1 motor de 4 HP	100	
1 molino de viento	250	
	$ 2.240	$ 2.240
Fijo		
Tierras y edificios:		
2 cab. de tierra	$ 6.000	
Edificios	2.000	
	$ 8.000	$ 8.000
Suma . . .		$12.650

PASIVO		
Flotante		
Cuentas por pagar a un comerciante de víveres	$ 175	
Préstamo sobre cosechas	600	
Deudas con un hermano	200	
Impuestos pendientes	45	
	$ 1.020	$ 1.020
Consolidado		
Préstamo hipotecario sobre la finca, con intereses pendientes de pago	$ 3.300	$ 3.300
Total . . .		$ 4.320
Capital líquido . . .		8.330
Suma . . .		$12.650

inmuebles generalmente constituyen activos fijos. Cada uno mantiene cierta relación con los pasivos corrientes y las hipotecas. Los resultados obtenidos en la liquidación de problemas de préstamo están muy influídos por estas relaciones.

Efectivo en caja. Si éste no se usa en la operación que se va a financiar no agrega seguridad alguna a un préstamo. Generalmente es conveniente que el solicitante use el dinero que tiene en caja o al menos una buena parte de él en sus operaciones antes de usar dinero que tome prestado del banco. Si esto no se hace, el efectivo puede usarlo el empresario para propósitos diferentes de las operaciones agrícolas, viéndose forzado el banco a tener que prestar más de lo que se había previsto.

Cuentas y pagarés por cobrar. Pueden indicar, dependiendo de su liquidez y de la fecha probable de cobro, una responsabilidad financiera adicional o fondos que pueden estar disponibles para operaciones. Cuando la cantidad es importante, resulta preferible tener un entendimiento con respecto al uso que se va a hacer del dinero cuando sea cobrado. Algunas veces estas cuentas representan préstamos o inversiones poco prudentes o cobros difíciles relacionados con ventas que pueden reflejar poca habilidad comercial del solicitante.

Productos agrícolas acumulados. Pueden representar una fuente de recursos para atender costos de operación o para cancelar deudas existentes. En ambos casos deberá haber un entendimiento con el solicitante para el uso que se haga de tales ingresos en efectivo. En cuanto éstos tengan una directa relación con los préstamos del banco, se harán subsiguientes investigaciones a fin de verificar el uso que se hizo de los fondos. La acumulación de forrajes es muy importante en la mayoría de los tipos de préstamo.

Si los productos permanecen almacenados después que debían haber sido vendidos, esto puede indicar una tendencia a la especulación. Muchas personas se inclinan más a especular con dinero prestado que con sus propios fondos. El banco debe prevenirse contra los elementos de especulación y no permitir que los fondos o recursos disponibles sean usados en tales propósitos.

Ganado y equipos. El número y calidad de los equipos y maquinarias indicará si la empresa agrícola está bien equipada para operar adecuadamente o si lo está excesivamente para funcionar económicamente. La cantidad, la edad y la clase de ganado da mucha luz sobre el resto de las operaciones agrícolas. Los avalúos dados por el solicitante comúnmente indican erróneas ideas sobre el valor y conocimiento de sus negocios. Si las apreciaciones se hacen muy elevadas, esto generalmente indica que el solicitante está tratando de establecer una posición financiera no respaldada por los hechos. Cuando esta idea prevalezca, ella es una advertencia para proceder con mucha precaución.

Inmuebles agrícolas. Una breve descripción de los inmuebles es muy valiosa para determinar si la propiedad es adecuada para las operaciones propuestas por el solicitante. El banco debe determinar si el avalúo dado es razonable, y si en los siguientes estados financieros nota alguna fluctuación en el valor que no esté respaldada por mejoras o por depreciación normal. Es posible, particularmente desde el punto de vista del banco, establecer una valoración razonable para los bienes inmuebles y usar estas cifras en conexión con los subsiguientes estados financieros a menos que se pueda disponer de mejores bases para ello. El activo del solicitante y la manera como adquirió sus derechos sobre la propiedad proporcionan uno de los mejores medios para juzgar la estabilidad y determinar el progreso financiero. Los archivos del banco sobre cada préstamo deben mostrar cuándo y en qué términos fueron adquiridos los bienes inmuebles.

Otras propiedades. Los bienes inmuebles urbanos, las acciones y los bonos son importantes principalmente en relación con el ingreso que pueden proporcionar. Las propiedades fácilmente vendibles son una fuente de recursos en caso de emergencia. Si se estima posible el recibir ingresos de otras fuentes que no tengan relación con la empresa agrícola, deben conocerse las razones que hay para estimar esta posibilidad. El carácter de ciertas propiedades es algunas veces indicativo del juicio comercial del solicitante o de sus tendencias hacia la especulación. La naturaleza de tales propiedades puede indicar un pasivo más bien que un activo. Los impuestos y otros costos fijos sobre la propiedad pueden constituir un drenaje sobre los ingresos de la finca o hacer que la inversión del préstamo se desvíe.

Estudio del pasivo

Los pasivos corrientes merecen la más cuidadosa consideración.

Son factores importantes los siguientes:

1) La cantidad y el número de las deudas.
2) A quiénes se debe, y cuándo vencen las deudas.
3) Cuándo y con qué propósito se contrajeron.
4) Si las deudas están garantizadas, cuál es la naturaleza de las garantías.

La pluralidad de deudas con acreedores diferentes constituyen una señal más significativa de peligro que si las mismas hubieren sido contraídas con un solo acreedor. Algunas veces una acumulación indica la inclinación del deudor a contraer deudas para cosas innecesarias o la propensión a no cumplir sus obligaciones. Esto puede indicar falta de progreso financiero, vida extravagante o indiferencia a contraer deudas.

Quién o quiénes son los acreedores ayuda a determinar la posibilidad de dificultades y la necesidad de llegar a convenios, renuncia de prioridades, etc. El vencimiento de las obligaciones da alguna indicación del peligro probable de la acción de los acreedores y la información sobre cuándo serán necesarios los fondos para el pago.

Cuándo fueron contraídas las deudas y para qué propósitos, comúnmente dice mucho sobre las operaciones anteriores y las dificultades encontradas. Una acumulación de deudas o de impuestos atrasados puede indicar que los negocios no han estado cubriendo sus gastos, que el solicitante es lento en hacer los pagos o que no ha hecho arreglos adecuados en materia de crédito. Los impuestos, las rentas y los salarios de los tra-

bajadores constituyen gravámenes preferentes a los derechos del banco.

Hipotecas. Frecuentemente constituyen la porción más importante del pasivo, requieren especial consideración. El monto de una deuda hipotecaria comparada con una estimación justa del valor normal de venta de la finca hipotecada indicará lo que el inmueble significa en el activo. Éste es siempre un factor importante. Como los intereses son un gasto fijo que entra en el costo de operación de la empresa, es muy importante el tipo de interés. Los pagos de las cuotas de amortización requieren una consideración cuidadosa, ya que ellos deben ser atendidos con las utilidades de la empresa. Cuando el contrato no establece amortización para la deuda y la cantidad final vence en fecha cercana, es conveniente considerar la probable capacidad de tal solicitante para pagar, renovar o refinanciar la obligación.

La clase de persona que sea el acreedor hipotecario es muy importante como una indicación de la actitud que pudiera esperarse si se presentaren dificultades al vencimiento del préstamo debido a condiciones que se escapan al control del deudor. Las hipotecas que estén vencidas o que tengan un vencimiento final antes del pago completo de las obligaciones con el banco puede considerarse que requieren un entendimiento preciso con el acreedor hipotecario a fin de salvaguardar el préstamo del banco.

Cuando se analiza una deuda hipotecaria debe disponerse de la información relacionada con: *1)* el tenedor de la hipoteca; *2)* la cantidad original de la deuda y cuándo se contrajo; *3)* el saldo actual; *4)* el vencimiento anual y la fecha final de la deuda; *5)* el tipo de interés y la fecha o fechas en que éste debe ser pagado. Una información completa en relación con la deuda hipotecaria ayudará a contestar preguntas tales como el verdadero capital líquido del dueño en la propiedad y su habilidad para manejar las cuotas de amortización sobre la deuda que pesa sobre las utilidades normales de su empresa. Estos factores relacionados con la posibilidad de permanencia del empresario en la finca, muestran si es factible extender créditos a corto plazo sobre bases sanas.

Pasivo total. Es un dato muy importante. Los cargos fijos por interés y amortización de capital aumentan cuando aumenta el pasivo total. Estos cargos fijos pueden indicar una cantidad más grande de la que es capaz de soportar la operación. En ese caso el empresario está trabajando más bien para sus acreedores que para él mismo, y la liquidación del préstamo se considera seriamente amenazada. Tales condiciones a veces obligan al deudor a abandonar su empresa. El banco debe evitar situaciones de esta clase. El atento análisis de la capacidad de pago del negocio y una estimación conservadora de la situación financiera del solicitante ayudarán a determinar qué solicitudes deben rechazarse debido a este peligro.

A veces el banco puede ser de utilidad a sus clientes o a sus posibles clientes por medio de refinanciación de pasivos corrientes sustituyendo el gravamen hipotecario a su favor cuando el valor de tales inmuebles permita este procedimiento. Una redistribución del total de deudas entre operaciones de corto plazo y de largo plazo a fin de crear un equilibrio adecuado tendrá generalmente un efecto beneficioso sobre el éxito de los negocios. Entonces se pueden tomar ventajas de las condiciones favorables de crédito que pueden conseguirse cuando sea ofrecida una garantía inmobiliaria aceptable. Liberando los activos corrientes de deudas de corto plazo, aquéllos pueden ser usados en mejores condiciones de crédito como una ayuda para obtener préstamos de corto plazo en condiciones favorables.

Al considerar el pasivo total, es bueno recalcar que uno de los objetivos del banco es extender crédito para propósitos reproductivos y útiles y el otro es ayudar a los agricultores a mejorar su posición financiera. Si el préstamo deseado sólo va a prolongar una situación de deuda desesperada será contrario a los propósitos del banco, el cual debe mantener su servicio de crédito sobre bases constructivas y elevadas.

Consideraciones sobre el capital líquido

Al considerar las solicitudes, son muy importantes el número, cantidad y carácter de las deudas; su relación con los gastos de operación y probable ingreso normal son igualmente importantes y pueden serlo más que la cantidad del capital líquido. Como se ve, el capital líquido es simplemente una aproximación de lo que efectivamente se posee en el negocio. Algunas veces presenta una situación que es enteramente engañosa. El capital líquido verdadero es difícil de determinar. Puede llegarse a él solamente por medio de una acuciosa valoración de los activos de la cual se deduzcan *todas* las deudas. Frecuentemente la estimación de ciertos activos puede hacerse solamente por comparación, e independientemente de la forma como se hayan hecho las estimaciones, ellos pueden representar o no el verdadero valor. Sin embargo, el capital líquido del propietario en la empresa es de gran importancia para justificar una cuidadosa consideración a la exactitud de las cifras representativas del capital líquido.

Una solicitud que muestre pesadas deudas exige una investigación minuciosa a pesar del capital líquido que pueda aparecer en el balance. Las deudas pueden ser tomadas a su valor nominal puesto que ellas muy raras veces son exageradas. Muy frecuentemente los activos necesitan reducirse con base en el valor actual de la venta o en el valor de uso por el solicitante.

Peligro de dificultades con otros acreedores

Los solicitantes que se encuentren muy comprometidos financieramente al extremo de estar en insolvencia o en una situación deudora desesperada no pueden ser clientes del banco, a menos que el préstamo les pueda ser concedido sobre bases de una definida autoliquidación y, además, que dicho préstamo sea un medio de colocar los negocios en condición de solvencia con razonable seguridad de que habrá mejoramiento. El término "dificultades con otros acreedores" usado aquí se refiere a la acción que pueda ser tomada por otros acreedores en ciertas condiciones para recuperar los fondos prestados. Exceptuando las condiciones anteriores, es entendido que antes de conceder el crédito el banco determinará si el solicitante tiene un capital líquido satisfactorio

en la empresa o, por lo menos, una fuerte probabilidad de aumentar dicho capital.

El capital líquido es realmente el capital que se posee, y con éste se debe relacionar la cantidad que se pide en préstamo. La relación entre el capital líquido y el activo total es otro elemento que se debe tener en cuenta. Cuando el capital líquido es menor del 25% del activo total, la operación debe merecer la mayor cautela.

El estudio del pasivo muestra muy frecuentemente si un empresario continuará en el negocio y si puede operarlo sin dificultades. En determinados casos los dueños de la tierra y los acreedores hipotecarios pueden ejercer derechos contra los productos vendidos. El terrateniente puede lanzar al arrendatario. Éstos y otros peligros de parte de los acreedores deben prevenirse y, además, tomarse en consideración al aprobar una solicitud de préstamo.

Es necesario proteger al banco de las dificultades con otros acreedores, al menos hasta donde razonablemente sea posible. Estas dificultades pueden ser reclamaciones sobre las garantías de las cuales se obtendrán los fondos para el pago. Un medio efectivo de que dispone el banco para eludir las interferencias de otros acreedores es que sus gravámenes sólo pueden ser de primer grado.

Estudio del desarrollo financiero

Es extremadamente importante al analizar un crédito el obtener información sobre el desarrollo financiero del solicitante. En préstamos grandes y en los de características poco comunes, son necesarios para su análisis una serie de estados financieros y operativos y algunas veces un certificado firmado por un auditor público. Los estados operativos mostrarán, por años, el volumen de ventas, los precios recibidos, los costos y la descomposición de éstos, así como las ganancias o pérdidas netas. Ayudan a estudiar el desarrollo financiero; la fecha en que el solicitante compró o heredó su propiedad agrícola; lo que él pagó por ella; y el nombre de la persona de quien la obtuvo. Otro factor a considerar es el tiempo en que las deudas han estado vigentes y la reducción hecha en ellas. Lo que al principio aparece como falta de progreso financiero está algunas veces explicado por un aumento de las inversiones en los negocios del solicitante.

Un estado financiero satisfactorio puede derivarse de una herencia y no reflejar la situación real de las operaciones del solicitante. En efecto, los negocios pueden haber producido poca o ninguna utilidad por algún tiempo. Comparando el capital líquido y la condición financiera con el precio de compra de la finca, es posible determinar con bastante exactitud el progreso financiero que se ha alcanzado. Sin embargo, el progreso aparente o la falta de él en la forma que demuestren estas cifras puede ser engañoso. Las condiciones que han prevalecido desde que fué adquirida la propiedad y la relación del precio original pagado con el valor, en vista de las condiciones presentes, pueden oscurecer el progreso alcanzado. En algunas condiciones, los empresarios que han podido sostener sus negocios han realizado un buen trabajo. Esto es especialmente cierto durante los períodos de precios bajos.

Frecuentemente los estados financieros son proporcionados sólo en relación con la empresa para la cual el solicitante pide un préstamo, puesto que los empresarios creen que sus otros negocios y la posición financiera en general no necesita ser mostrada al banco. Éste siempre debe insistir en que se le muestre un estado financiero completo. Cuando el solicitante sea socio de una empresa, es esencial obtener el estado financiero separado de su participación individual. Esto también es necesario con respecto a los endosantes o fiadores.

Capacidad de pago de la empresa agrícola

La organización y administración de una finca determinan en gran parte la capacidad de los negocios para pagar los préstamos. El éxito en los negocios generalmente depende tanto de la administración como de las posibilidades potenciales de ingresos. La máxima cantidad que un negocio agrícola puede pagar en cualquier año es el *ingreso efectivo* bruto menos todos los *gastos en efectivo* que no sean los financiados con el préstamo que se va a pagar.

Ingresos: El número de unidades sembradas, multiplicado por el *rendimiento* por unidad, y por el *precio* por unidad vendida.

Gastos: *El costo de producción* en efectivo, más *gastos generales* en efectivo, más *costo de vida*.

La finca refleja en gran parte la capacidad de administración de su empresario. La inteligencia, la energía y la iniciativa del solicitante de un préstamo son indicativos de lo que puede esperarse que produzca la empresa. Los éxitos anteriores alcanzados por el solicitante en la propia empresa o en otras similares constituyen un excelente antecedente. Debe obtenerse información que indique si puede esperarse del solicitante una buena administración para la finca agrícola que está operando. Sin embargo, debe recordarse que el mejor administrador no puede tener éxito en un negocio malo.

Causas de una capacidad de pago deficiente. Una revisión de los factores que influyen en el ingreso agrícola es muy útil para determinar las causas que originan una deficiente capacidad de pago. Tales factores son los siguientes:

1) El reducido tamaño de la empresa, lo cual da un ingreso bruto pequeño.

2) La baja producción por unidad.

3) El bajo precio por unidad para los productos vendidos, debido a mercado limitado, calidades inferiores, situaciones generales desfavorables en los precios, etcétera.

4) Altos costos de producción debidos a elevados costos de los forrajes, fertilizantes, salarios, etc.

5) Gastos generales altos debidos a deudas muy grandes; elevados tipos de interés; altos impuestos; altos costos de mantenimiento de edificios y maquinarias, etc.

6) Altos costos de vida atribuídos a extravagancias, enfermedades, educación de los hijos, etc.

Las primeras tres razones reducen el ingreso, las tres últimas aumentan los gastos. Todas ellas reducen el ingreso o utilidad neta y, por consiguiente, la capacidad de pago.

Condiciones necesarias para una buena capacidad de

pago. Una buena capacidad de pago ordinariamente puede ser atribuída a las siguientes causas:

1) Tamaño adecuado de la empresa que produzca un ingreso bruto apropiado.
2) Alto rendimiento por unidad.
3) Buen precio por unidad de los productos vendidos.
4) Costos de producción bajos.
5) Gastos generales bajos.
6) Costos de vida bajos.

Cualquiera de los factores anteriores, por sí solo, pueden llevar al éxito o al fracaso a una empresa agrícola, si son suficientemente buenos o malos. Por ejemplo, un bajo rendimiento por unidad puede arruinar a un agricultor a pesar de que el tamaño de la finca, los precios recibidos y los costos sean satisfactorios. Uno o más factores pueden ser suficientes para compensar la debilidad de los otros factores. Por ejemplo, el alto rendimiento por unidad y los altos precios algunas veces pueden compensar los costos elevados.

Debe recordarse que un factor muy importante relacionado con la capacidad de pago y la administración eficiente es la cooperación que la familia preste al solicitante. El mejor cliente desde el punto de vista de la capacidad de pago sería el que resultara excelente en los seis factores. Tales casos son raros. Las decisiones de crédito sobre la capacidad de pago generalmente incluyen el estudio comparativo de los factores favorables y de los menos favorables y el examen de su efecto neto sobre los negocios de la finca.

Factores que afectan la capacidad de pago. El estudio de las operaciones de fincas individuales en un período de varios años muestra que hay ciertos principios bien definidos que determinan utilidades o pérdidas, y, consecuentemente, la capacidad de pago. Las razones por las cuales se encuentra que unos agricultores puedan pagar mejor que otros se pueden agrupar lógicamente en dos grupos: aquellas sobre las cuales el individuo puede ejercer muy limitado control y aquellas que sí puede controlar.

Los factores sobre los cuales el agricultor tiene muy poco control o no tiene ninguno, son:

El nivel general de precios.
Los factores naturales.
Los costos de venta.

Los factores sobre los cuales el agricultor puede ejercer mayor control son:

Tipo de explotación.
Producción, rendimiento, calidad y precio.
Tamaño de la empresa.
Planificación inteligente.
Organización de las ventas.

El nivel general de precios. Las variaciones en el nivel general de precios son muy importantes para determinar el éxito o el fracaso de una empresa agrícola. Un alto nivel de precios en la época en que se compra una finca determina en gran parte el precio pagado y, consecuentemente, si el capital invertido y la deuda hipotecaria son razonables o muy altos en relación con la capacidad de la finca para producir ingresos.

Durante el período de alza de precio de 1900 a 1920, los agricultores generalmente gozaron de prosperidad. Los productos agrícolas tuvieron buenos precios y existía una relación satisfactoria entre éstos y los de los productos industriales. En 1920 el nivel general de precios cayó, y los precios de los productos agrícolas bajaron más que los precios de los otros artículos. Ésta fué una seria desventaja para la agricultura en general y para el éxito de los negocios individuales. En sus operaciones de préstamos el banco debe evitar la tendencia a seguir el alza de precios. Esta práctica ha resultado siempre desastrosa, tanto para los acreedores como para los deudores.

Factores naturales. Los más importantes son el clima, el suelo y la topografía. Junto con los costos de venta, ellos determinan en gran parte las cosechas y ganados que pueden producirse lucrativamente. El efecto del clima es principalmente manifestado por medio de la lluvia y la temperatura. Los efectos del suelo influyen en la agricultura por medio de la fertilidad, drenaje y facilidad de cultivarlo; el factor topográfico es importante para determinar si la tierra es arable o utilizable como pastos o bosques, así como para determinar el tipo de maquinaria y las clases de cultivos recomendables.

Por experiencia los agricultores conocen cuáles son las cosechas y ganado que se adaptan mejor a las condiciones locales; la presente distribución de los tipos de explotación agrícola sigue esta adaptación íntimamente. El financiamiento de un tipo de explotación no experimentado en la zona debe hacerse con mucha precaución.

Costos de venta. La distancia a los mercados determina la lucratividad de muchas empresas. También determina el uso que se haga de muchos productos, por ejemplo, la leche. Cerca de un mercado, la leche se vende cruda. En distancias apartadas se convierte en crema o queso.

Las fincas lejos de los mercados son más afectadas por la declinación de precios y más favorecidas con el alza de precios. Lo que el agricultor recibe por sus productos es aproximadamente lo que el consumidor paga, descontados los gastos de distribución y transporte. Puesto que los costos de transporte generalmente no bajan tanto como las otras cosas cuando los precios generales descienden, los empresarios que están lejos de los mercados de consumo tienen menor utilidad bajo esas condiciones que aquellos que están más cerca de los mismos. Esto afecta materialmente la capacidad de pago durante los períodos de bajos precios.

Tipo de explotación. Los agricultores generalmente tienen más éxito cuando siguen tipos de explotación que han probado ser más lucrativos en similares condiciones en la localidad. Generalmente existen buenas razones por las cuales los agricultores de una zona escogen renglones conocidos de explotación. Siempre que se reciba una solicitud de préstamo de una persona interesada en un tipo de explotación que no es común en la localidad, debe hacerse un estudio cuidadoso para determinar si las ventajas del negocio que va a emprender compensan sus desventajas, comparado con un tipo de explotación que se encuentra generalizado en la comunidad.

Debe reconocerse que las condiciones cambian, de

manera que en ciertas áreas donde se ha tenido éxito con ciertos cultivos o en la producción de ciertos tipos de ganado o productos ganaderos, pueden verse forzados a abandonar estas empresas por la presión de otras zonas mejor adaptadas a ese tipo de explotación. Las explotaciones que han sido muy lucrativas en ciertas fincas dejan de serlo. Estos cambios están ocurriendo constantemente. Ciertas empresas pueden ser enteramente eliminadas o llegar a tener menos utilidades. El banco puede sufrir severas pérdidas concediendo préstamos a empresarios dedicados a un tipo de explotación que está siendo eliminado en la zona.

Producción, rendimiento, calidad y precio. Estos factores son los más importantes para determinar la cantidad que una empresa agrícola puede pagar. Generalmente el ingreso neto de una finca aumenta cuando aumenta el rendimiento o producción. Las únicas excepciones son los casos en que el rendimiento o la producción mejorada se obtiene a costo muy alto o sacrificando la calidad.

Los métodos de explotación empleados por los solicitantes que afecten la producción o los rendimientos deben observarse por los delegados del banco desde el punto de vista de su influencia sobre la capacidad de pago; esta información debe usarse en el análisis de los préstamos. Los altos costos de producción deben ser acompañados por un excelente récord de producción antes de que el banco conceda un crédito para financiar la empresa.

Cuando el banco esté operando por varios años, serán muy valiosos sus propios registros sobre rendimientos obtenidos y precios recibidos por sus clientes. Estos datos serán recopilados año por año con la historia de los préstamos de cada cliente del banco, lo que constituye una fuente de información que no puede ser mejorada en ninguna otra parte. Debe tenerse mucho cuidado para lograr datos que sean acuciosos si es que se quiere tengan un valor utilizable en la concesión de créditos de manera constructiva.

Tamaño de la empresa. El tamaño de la empresa no se refiere necesariamente al número de caballerías de la finca, aunque las caballerías pueden ser una buena medida para comparar tipos de explotación similares dentro de una comunidad determinada. El total de ingresos es una medida del tamaño cuando se comparan diferentes fincas del mismo tipo para el mismo año. En tipos especializados de agricultura el número de caballerías en la cosecha principal o el número de animales puede ser la mejor medida del tamaño de la empresa.

En tierras buenas y bien situadas las empresas de tamaño familiar generalmente pagan mejor que las más pequeñas. Para que una finca sea lucrativa debe ser suficientemente grande para proveer los gastos de vida, los costos de operación y las cantidades necesarias para la amortización de las deudas. Cuando la empresa no tiene suficiente tamaño para proporcionar estas tres necesidades, generalmente resulta que los bienes esenciales para la continuación del negocio tendrán que ser vendidos para pagar las deudas contraídas.

Generalmente los gastos generales aumentan rápidamente en las fincas extremadamente grandes, y durante los períodos de precios bajos los costos de operación no pueden ser reducidos proporcionalmente. Las dificultades que puede confrontar el banco en conexión con los préstamos grandes deben tenerse en mente cuando se consideran las solicitudes de ese tipo. Después que los préstamos han sido pagados el banco no tiene modo para controlar el uso de las grandes utilidades en los años buenos, pero hay el peligro de tener que asumir algunas pérdidas como resultado de los años malos. Consiguientemente, el análisis del banco de las grandes operaciones de préstamos debe ser cuidadosamente hecho, y el financiamiento de tales operaciones tiene que ser muy conservador.

Es esencial que el banco conozca con razonable exactitud los costos de producción y operación correspondientes a las empresas agrícolas importantes de cada zona en que opera. Los delegados, inspectores o tasadores encontrarán esos problemas constantemente cuando estén estimando los ingresos y gastos o determinando las cantidades necesarias en préstamos individuales.

Aquellos que preparen presupuestos y manejen otros trabajos del banco en relación con el crédito, no podrán hacerlo adecuadamente si ellos no conocen perfectamente los costos de producción y de operación. Los gastos de operaciones presentados por nuevos solicitantes deben ser investigados desde el punto de vista de las exigencias actuales y pasadas de empresas similares. Los registros de préstamos del banco pueden proporcionar esta información para los años anteriores y serán de valiosa ayuda para preparar los presupuestos de gastos de operaciones.

Planificación inteligente. Esto significa el estudio del negocio y el mejoramiento constante del mismo. Los registros simples y prácticos son muy útiles para conocer los negocios. La formación de inventarios y la preparación de presupuestos forman parte de una buena planificación.

Generalmente el agricultor que se especializa en una empresa que le es más lucrativa y que amplía sus negocios con otros renglones que le capacitan para emplear completamente su trabajo y capital, mostrará mayor capacidad de pago. El permanecer con el mismo tipo de explotación, generalmente es más lucrativo que pasar de una empresa a otra. El gasto que representa el cambio a otras empresas a menudo excede a las utilidades que se esperan obtener. Planificar con anticipación y mantener una cuidadosa revisión sobre los gastos e ingresos evitará muchos errores y eliminará puntos débiles que de otra manera reducirían las utilidades.

Organización de las ventas. La venta inteligente de los productos es un factor importante de éxito. Es preferible vender conservadoramente en lugar de especular sobre el aumento de precios. Constituye una considerable garantía en las utilidades vender cuando se pueden obtener precios justos y donde el pago es garantizado. Este factor es particularmente importante respecto a los productores que venden al detalle la leche u otros productos o artículos que pueden descomponerse y que, consecuentemente, tienen mayores fluctuaciones en el precio.

El programa de ventas influye en la capacidad de pago y debe recibir la misma consideración que los otros factores del crédito cuando se apruebe un préstamo. Las

distintas cosechas se venderán en diferentes formas. La misma cosecha en el mismo territorio frecuentemente tiene diversos canales por medio de los cuales podrá ser vendida, tales como cooperativas de agricultores, intermediarios y mercados locales o remotos. Indiferentemente de los canales usados, el banco debe asegurarse que recibirá el producto de todas las ventas hasta que el préstamo sea pagado. Debe tenerse cuidado al organizar las ventas en la selección de los compradores para asegurar que éstos sean financieramente responsables y eficientes. Las condiciones de los convenios de venta son muy importantes. El banco cooperará en hacer cualquier investigación necesaria de los compradores.

Cierta protección puede y debe ser exigida para asegurar el cobro del producto de las ventas. Cuando el banco esté fuertemente interesado en el programa de ventas, debe poder ejercer el veto si nota alguna variación en el plan sometido por el solicitante. Debe evitarse una recomendación determinada de uno u otro sistema de ventas o de cualquier intermediario o agencia. Se comprenderá fácilmente que tales recomendaciones podrían ocasionar dificultades al banco debido a posibles complicaciones legales o a la reacción que pudiera producir en otros compradores.

Relación entre la capacidad de pago y las decisiones de crédito

Los factores más importantes que afectan la capacidad de pago de una empresa agrícola han sido discutidos muy brevemente. Si cualquiera de los factores (tamaño de la empresa, producción, precio, costo de producción, gastos generales o gastos de vida) son peligrosamente débiles en una empresa agrícola, no debe extenderse crédito a menos que un cuidadoso análisis muestre que la capacidad de pago fuera satisfactoria a pesar de la debilidad de algunos factores. El efecto de la combinación de todos los factores que influyen en las utilidades es mucho más grande que el efecto de uno solo de los factores. El mejor negocio agrícola es aquél en que todos los factores son "buenos" y no aquél en que algunos de los factores son "excelentes" y otros "pobres".

Los tasadores y otros funcionarios del banco que tengan ocasión de hacer el análisis de una empresa agrícola deben tener cuidado de observar y dar debida consideración a las características buenas o malas de una operación. Muy a menudo los costos de hacer una cosa son pasados por alto cuando se observa el carácter del negocio desde el punto de vista de las apariencias externas.

El estudio de los factores que influyen en la capacidad de pago ilustra que el empresario que tiene altos rendimientos o alta producción, un negocio moderadamente grande, eficiente uso del trabajo y un balance satisfactorio puede usar lucrativamente y pagar más fácilmente una mayor suma de dinero que la persona que esté por debajo del promedio de estos factores. Esto es una indicación de que existe verdadero peligro en prestar una cantidad prefijada por acre o por unidad, o un porcentaje fijo del valor de las garantías. Esta medida generalmente conduce a prestar mucho más a la persona que esté operando un negocio malo y algunas veces demasiado poco a la persona que esté operando un buen negocio. El propósito principal al analizar una empresa agrícola es determinar su rentabilidad sobre un período de tiempo mayor que una estación o un año. Esto se logra pesando todos los factores que afecten las utilidades; balanceando los factores débiles con los más fuertes; dando particular atención a la influencia de los factores que estén fuera del control del empresario; observando la manera en que éste ha sacado ventaja de los factores que están dentro de su control para mejorar su empresa; y estudiando la conclusión así alcanzada en relación con las utilidades acumuladas que aparecen en su estado financiero.

Al conceder un crédito que debe pagarse de las fuentes de liquidación normal es esencial que se tenga muy especial cuidado de determinar si el negocio tiene un récord de operaciones con utilidades. Que el negocio haya sido lucrativo y tenga perspectiva de seguirlo siendo, es de gran importancia al decidir sobre la aprobación del crédito.

Propósito de los préstamos y bases para su aprobación

El propósito para el cual se conceden préstamos y la forma en que éstos son entregados tiene mucho que ver con sus resultados finales para el banco y para el cliente. Muchos préstamos se han convertido en problemas debido a que fueron impropiamente hechos desde el primer momento. Como resultado de ello, el cliente se afecta financieramente o no puede cumplir con los términos del contrato. Ello generalmente se debe a que el banco prestó más de lo conveniente o concedió crédito para propósitos equivocados.

Para extender crédito adecuadamente es esencial que el banco conozca bien el tipo de explotación para el cual la financiación se ha pedido, que analice los hechos que posibiliten llegar a decisiones correctas y que siempre dé cuidadosa consideración al propósito para el que se concede el crédito.

Análisis de los propósitos del préstamo. Los propósitos para los cuales se piden préstamos al banco pueden clasificarse en: "esenciales", "necesarios" y "convenientes".

Se considera que son "esenciales" y siempre deben ser concedidos antes que cualquier otro, los préstamos destinados a los requerimientos primarios de financiamiento de las operaciones del año. Se consideran "necesarios" cuando no son para financiar el costo directo de operaciones, siendo, sin embargo, gastos ordinarios que deben ser pagados de las utilidades de operación; por ejemplo, impuestos, intereses y algunas reparaciones. "Convenientes" son aquellas cosas que el solicitante puede dejar de tener y que no contribuyen directamente al progreso o a la utilidad de la empresa.

Como se ha indicado, el banco debe garantizarse de que las cosas esenciales para la operación se han cubierto antes de extender créditos para las cosas necesarias o convenientes. Si el crédito es otorgado para cosas convenientes y no existe una base sana para la extensión de fondos adicionales para atender las cosas esenciales y necesarias cuando se presenten, el resultado será un préstamo problemático que causará dificultades y pérdidas probables al cliente y al banco.

Las instituciones de crédito agrícola han tenido muy valiosa experiencia al considerar los propósitos de los préstamos. El origen de serios problemas de crédito puede ser atribuído en muchos casos al análisis inadecuado de la relación entre el propósito para el cual el crédito fué concedido, con la capacidad de pago de la empresa agrícola. Refinanciar una deuda sin determinar primero si el ingreso para atender los costos de operación y las emergencias imprevistas es adecuado, o sin tomar en cuenta la posibilidad de una producción o de precios más bajos que los estimados, ha dado por resultado el fracaso de muchos préstamos. Esto puede significar para el cliente el llevar pesadas deudas para la sana financiación de las operaciones de los años sucesivos o pérdidas ocasionales, todo lo cual puede atribuirse a una bien intencionada pero mal fundada decisión de crédito.

Extender crédito a un individuo para hacer un cambio sustancial en el tipo o naturaleza de sus negocios frecuentemente es otro ejemplo de proporcionar fondos para un propósito de préstamo no recomendable. Este propósito puede ser enteramente apropiado si se tiene la seguridad que existe habilidad para hacer rentable la inversión, asegurando también que hay suficiente capacidad de ganancias de naturaleza estable para atender el costo y la amortización de la inversión. Cuando esos factores esenciales desde el punto de vista de la capacidad de pago no existen, generalmente se trata de una historia de pérdidas donde se esperaban utilidades. Aun cuando la pérdida financiera no la sufra el banco, la pérdida del cliente puede atribuirse en parte a un análisis incompleto de los detalles referentes a aquel crédito por parte del banco.

Otros tipos de operaciones de crédito conducen a financiar sólo ciertos costos estimados de la explotación. El préstamo bajo este procedimiento está supuesto a satisfacer parte de los gastos de la empresa con los propios fondos del solicitante derivados de la venta de los bienes o productos que no estén incluídos en el gravamen o de otras fuentes. Los préstamos de este tipo deben ser bien revisados para determinar la consistencia del plan ofrecido por el solicitante con respecto a la política de préstamos del banco.

En los préstamos concedidos para sólo ciertos aspectos de los gastos de operación se ha encontrado útil dividir el ingreso estimado en "gravado" y "no gravado". Ingreso gravado es el que resulta de la venta de una garantía afectada por el gravamen. Ingreso no gravado es aquél que no estaba afectado por el gravamen y, consecuentemente, sigue disponible para que el empresario atienda propósitos no provistos por el préstamo. De manera similar los gastos estimados (incluyendo gastos de vida, de operación y fijos) deben separarse entre los que se atiendan con el producto del préstamo y los que se paguen de los ingresos no gravados. Este método ayudará materialmente a determinar las bases adecuadas del préstamo.

La economía y la eficiencia de las operaciones de la empresa son dos factores esenciales en un presupuesto de gastos de operación. El banco debe eliminar del préstamo cualquier renglón presupuestado que en su opinión no deba incluirse como parte del crédito. Tales renglones podrían ser el pago de la renta, intereses, seguros e impuestos. Estos gastos podrían incluirse como parte del préstamo cuando todo éste se haya hecho con suficiente margen de garantía.

Las obligaciones atrasadas no deben ser consideradas como parte del presupuesto operativo, pero no deben ser subestimadas cuando se considere lo que tendrá que ser atendido en el futuro con el ingreso o crédito adicional. Si una porción del préstamo se usara para cubrir tales renglones, ésta debe reflejarse en el total aprobado, pero no debe ser enumerada como parte de los gastos de operaciones estimadas.

Para una institución de crédito agrícola la formación de una buena reputación en la concesión de préstamos sanos significa dar muchas decisiones negativas. Un funcionario siempre complaciente a las exigencias de los clientes no sólo es inútil sino peligroso para encomendarle decisiones relacionadas con el crédito.

Determinación del monto de un préstamo. Al determinar el monto del préstamo debe considerarse si la operación es económicamente posible, así como la extensión en que el solicitante puede usar sus propios recursos y hasta qué punto podría él mismo financiarse con los productos obtenidos en la empresa. Debe determinarse la relación entre el costo de operación y los ingresos posibles. Siempre es necesario considerar si los costos totales, incluyendo los gastos generales y los gastos de vida, son mayores que los que la empresa podría soportar en condiciones normales.

Cuando la concesión de un préstamo simplemente signifique posponer la época en que los gastos generales deben reducirse a fin de operar con utilidades, es muy dudoso si el préstamo debe otorgarse aun cuando se ofrezca una garantía adecuada y pueda pagarse en los términos del contrato. Naturalmente, ésta es una materia difícil de determinar de manera definitiva. Para llegar a la decisión sobre el monto de un préstamo debe darse debida consideración a una relación favorable entre el importe del préstamo solicitado y el capital líquido que el solicitante posee en el negocio.

Los costos de vida, cualquiera que sea el convenio a que se llegue, vienen a ser en realidad un gravamen de primer grado sobre los ingresos del negocio. Este hecho, juntamente con cualquier evidencia de gastos extravagantes de vida, debe tenerse en cuenta. A menos que puedan proveerse los gastos de vida mínimos, sea de los ingresos no gravados o, cuando éstos no estén disponibles en suficiente cantidad, de una parte del préstamo, el crédito no debe concederse. Muchos gastos que no son de la empresa agrícola pueden ser clasificados como gastos de vida, pudiendo incluir distintos renglones además de alimentos, ropas y otros menesteres personales. Esto debe ser considerado desde el punto de vista de su efecto sobre el préstamo.

Si la cantidad mínima que necesita el solicitante para operar su empresa debidamente es mayor que el margen de seguridad que permiten los probables ingresos, en la mayor parte de los casos no debe concederse el crédito. Una posible excepción podría establecerse cuando haya razón para creer que una relación inapropiada entre los ingresos y los gastos tiene carácter temporal, y entonces puede concederse el préstamo, sólo con una adecuada garantía para proteger completamente al banco de una probable pérdida.

Debe repetirse, al tratar de determinar el monto de

un préstamo, que el señalamiento de cifras por superficie o por unidad o un cierto porcentaje de los ingresos probables o del valor de la garantía, generalmente significará demasiado crédito para muchos solicitantes o muy poco para otros, particularmente para quienes tienen normalmente altos rendimientos de productos de buena calidad. La fijación de cualquier cifra o por ciento máximo es peligroso debido a que dicho máximo tiende a convertirse en mínimo y entonces es aplicado de manera uniforme en todos los préstamos.

Un préstamo que se destine para operaciones y otros propósitos comprende dos tipos distintos de crédito a corto plazo. Cada tipo de crédito debe considerarse y justificarse sobre bases que estén acordes con la política de crédito del banco. A menos que la solicitud de un crédito concuerde con dicha política, el préstamo puede necesitar que sea restringido a los gastos de operación.

El monto de los préstamos ganaderos debe conservar un margen suficientemente amplio en relación con el valor normal del ganado incluído en la operación financiada. Para admitir una solicitud de crédito destinado a gastos de operación, es necesario que de su análisis resulte que éste puede ser pagado del ingreso corriente del año.

En los préstamos a corto plazo, los valores corrientes de mercado son esencialmente importantes al analizar las solicitudes. Esto no es igual en los préstamos que se otorguen por más de dos o tres años. En este último caso, seguir a los valores corrientes de mercado es un camino seguro para encontrar dificultades. Dichas dificultades no se presentarán en un período de alza de precios, en el cual existe siempre la tentación de incrementar el volumen de la empresa; pero cuando los precios comienzan a declinar se empieza a comprender que ha sido demasiado lo que se ha pagado por muchos bienes, encontrando entonces que las utilidades no compensan las inversiones realizadas. Esta situación muchas veces impulsará al empresario a deshacerse de su negocio con pérdidas, en el momento en que es más importante para el banco que su cliente luche tesoneramente para salvar una situación difícil.

La política que en el pasado ha mantenido en estado solvente a las instituciones de crédito bien administradas a través de períodos de depresión, es la de basar sus préstamos en valores y precios normales. En esta forma no sólo se ayuda a evitar préstamos exagerados, sino que el reconocimiento de esas valoraciones tiende a estimular a que se hagan fuertes pagos cuando los precios lo permitan; mientras más bajo sea el saldo insoluto del préstamo cuando bajan los precios, mejor será el margen para seguir prestando con seguridad.

La política de préstamos basada en el valor normal es ventajosa para los intereses del banco así como para los de los clientes, y es una buena ancla para asegurarse. Este principio debe observarse cuando se conceden créditos con el propósito de aumentar capital, cualquiera que sea el tipo de operación o la naturaleza de la garantía productiva básica.

El objetivo al determinar la cantidad de un préstamo es: 1) proporcionar los gastos necesarios y evitar anticipos innecesarios; 2) mantener bien garantizado el préstamo mientras se encuentre vigente; y 3) obtener la liquidación de todas las entregas de dinero dadas a cuenta del préstamo con los ingresos normales.

Métodos de utilización de un préstamo. En relación con cada préstamo, de cualquier clase que éste sea, siempre debe considerarse su utilización en partes o cuotas. Este procedimiento asegurará que los préstamos se usen para el propósito previsto. Las compras de ganado algunas veces se manejarán por medio de aceptaciones negociables de acuerdo con procedimiento prescrito por el banco. En algunos casos será aconsejable hacer los desembolsos por medio de cheques del banco, especialmente cuando se desea ejercer el control sobre el uso de los fondos derivados del préstamo. El plan de inversión indicará los propósitos y las cantidades que comprende la cuota inicial, y la fecha, cantidades y propósitos de las cuotas sucesivas.

El presupuesto de inversiones es una ayuda valiosa para dar servicios de créditos constructivos, aunque debe reconocerse que esto no es una panacea para las deficiencias de la actividad crediticia. Esta actividad está sujeta a muchos abusos, y cuando se usa impropiamente fallará el propósito que se trata de cumplir. Este último peligro ocurre, en parte, por el hecho que muchos clientes ahora pueden obtener créditos más satisfactorios de lo que hubieren tenido a su disposición en años anteriores.

Los préstamos otorgados para ser invertidos de acuerdo con el plan de inversión aprobado por el banco, pueden y deben corregir métodos incorrectos de financiamiento. Sin embargo, el uso del presupuesto de crédito nunca debe permitirse que degenere de tal manera que se coloque al deudor dentro de un sistema de nómina de pagos automáticos.

Líneas divididas de crédito. Una "línea dividida de crédito" es aquella en que sólo una fase de la operación aparece financiada por el banco, y las restantes necesidades de crédito de corto plazo se obtienen de otras instituciones o personas. Cuando hay una línea dividida de crédito frecuentemente ocurren dificultades. A medida que se presentan gravámenes superpuestos, hay una frecuente competencia por el producto de las ventas. Algunas veces ocurre dispersión de los destinos de los gastos de operación. La existencia de otro gravamen ocasionalmente hace imposible que el banco rinda los servicios de préstamos deseados, debido a la imposibilidad de tener aclarada la condición del gravamen. Deben evitarse las líneas divididas de crédito, pues la experiencia ha demostrado que ellas son indeseables y casi siempre conducen a situaciones difíciles. Una buena determinación de las necesidades de crédito y el desenvolvimiento de un plan sano y constructivo para financiar las necesidades completas de los solicitantes ayudará a evitar líneas divididas de crédito. Se considera como muy buena práctica financiar todas las operaciones del cliente o no financiar ninguna de ellas.

Establecimiento del plan de pagos. Cada préstamo debe contener un plan completo y aceptable de pagos que muestre claramente la manera en que el mismo va a ser pagado. El plan debe tener por base la capacidad de pago de la empresa agrícola conforme a la política de crédito que se adopte, y debe plantearse de manera que permita la aplicación del valor neto de la venta de los productos dados en garantía al ser vendidos.

Es importante planear los pagos, de manera que el

cliente pueda atender éstos sin trastornar las operaciones normales de sus negocios. Para lograrlo, las bases de préstamo deben establecer que los fondos de operación estén disponibles cuando se necesiten, sean del producto del préstamo o de los ingresos no gravados como fuente de pago. Los clientes del banco no deben ser forzados a caer en mora debido a un ajuste inapropiado de los pagos con los ingresos y gastos. Los casos de mora debilitan la moral de los clientes, disminuyen el respeto hacia el cumplimiento de las obligaciones vencidas y aumentan los gastos del banco.

Si la base de un préstamo es correcta, se tendrán pocas dificultades para obtener la entrega del producto neto de la venta de los bienes gravados según se haya establecido en el contrato.

Una posición financiera buena nunca debe aceptarse como excusa para dejar de hacer un cuidadoso análisis de la capacidad de pago de la empresa que se va a financiar. No hay razón válida para que quien solicita un crédito, cualquiera que sea su condición financiera, se niegue a dar al banco información referente a su empresa y al propósito del préstamo. Si en este respecto hubiese dificultades, el banco debe proceder con mucha cautela o no extender el crédito. Aunque se reconozca la fortaleza financiera, este reconocimiento no debe ser motivo para permitir que el solicitante imponga las condiciones del préstamo. Si esto se tolera, se tendrán dificultades inevitablemente.

La importancia de una financiación sana amerita repetir que cada préstamo debe tener un plan definido de pagos que muestre la forma en que se producirá la recuperación del préstamo dentro del período prescrito. Antes de que se disponga del préstamo, el plan de pagos debe ser comprendido y aceptado por el solicitante. El cumplimiento del plan debe exigirse en todo momento hasta donde lo permita la capacidad del cliente.

Garantías ofrecidas o disponibles

Es indispensable que cada préstamo esté ampliamente garantizado para proteger al banco. Lo que constituye una "garantía amplia" depende del tipo de empresa agrícola y de su capacidad de pago, de la posición financiera y de las características individuales del cliente. En ciertos casos la responsabilidad moral y financiera y una capacidad aceptable de pago pueden ofrecer una "garantía" mejor que un gravamen sobre ganado, equipos o cosechas pertenecientes a un solicitante débil en aquellos aspectos. Las garantías deben ser razonables y adecuadas para proteger a la institución.

Determinación de las garantías necesarias. Para determinar las garantías necesarias debe recordarse que ninguna regla o conjunto de reglas es aplicable a todos los tipos de crédito agrícola a corto plazo. Una garantía amplia en un tipo de préstamo puede ser enteramente inadecuada en otros tipos. Exigencias que son indispensables en ciertos préstamos pueden resultar injustas o innecesarias en otros. La determinación de lo que debe exigirse como garantía, aunque es muy importante, es lógicamente el último paso al considerar una solicitud. Consecuentemente, deben exigirse las garantías que aseguren el necesario respaldo para proteger el préstamo.

El banco variará la exigencia de garantías según sea la empresa de que se trate. Esto significa que el solicitante que tiene un excelente récord de pagos está en condición financiera fuerte, y que tiene bien establecido el negocio, lo cual asegura un margen satisfactorio de ingreso sobre todos los gastos, por lo que podría concedérsele un préstamo con sólo su firma. La exigencia de garantía aumenta a medida que aumenta el riesgo, variando desde el solicitante que se considera excelente hasta aquel que tenga una pesada carga de deudas, aunque la operación sea buena. En el último caso deben exigirse todas las garantías disponibles. Esto exigirá que sean financiados todos los gastos esenciales de la empresa y que se controle cuidadosamente el préstamo. Si no se hace esto, es seguro que no se operará con seguridad.

En muchos casos uno de los propósitos de tomar en garantía las cosechas, ganados y equipos es evitar que otros acreedores los tomen en garantía o que se los quiten al deudor. Tal acción por parte de otros acreedores eliminaría la posibilidad de que el banco obtenga las garantías que juzgue necesarias para su protección, o privaría al cliente de su ganado y equipo esenciales para sus operaciones. Cuando el banco tenga un gravamen sobre el ganado y equipo, estará protegido, juntamente con el cliente, contra cualquier eventualidad. Esto es especialmente necesario cuando el cliente no tiene una fuerte posición financiera.

Al determinar las condiciones de aprobación de un préstamo si fuere necesaria una garantía adicional, ésta podrá obtenerse por medio de fianzas de personas que estén estrechamente vinculadas con el cliente, por la cesión de pólizas de seguros de vida o por la cesión de otras fuentes de ingresos o garantías. Estas exigencias adicionales no deben ser impuestas, a menos que sean necesarias para garantizar debidamente el préstamo.

Debe recalcarse que los préstamos que no sean sanos debido a la baja capacidad de pago de la empresa, no deberán ser aceptados basándose en la garantía, en el fiador o en otras fuentes eventuales de liquidación. Es difícil lograr que pague el fiador al dejarse de efectuar la liquidación por medio de las fuentes normales. A menos que el fiador esté estrechamente vinculado al deudor, no se siente muy obligado a pagar el préstamo. Si del análisis y planteamiento de la operación resulta que los bienes esenciales para el funcionamiento de la empresa probablemente tendrían que ser vendidos para pagar el préstamo, es mucho mejor no concederlo. Tal préstamo podría estar bien garantizado, pero no sería sano; no sería útil, sino más bien perjudicial para el cliente. El banco, a sabiendas, nunca debe "comprar un pleito" o hacer un préstamo cuando para su cobro sea necesario el remate de las garantías.

Cuando no se efectúa un análisis completo sobre los factores esenciales relativos a la empresa y a su capacidad de pago, el resultado es que el banco posiblemente tendrá que proceder a ejecutar a clientes de buena fe. Esto dará lugar a críticas justificadas, tanto más si se llega al remate de garantías que son esenciales para el desenvolvimiento de la empresa. El banco y sus instituciones filiales tienen la responsabilidad de tener reducidas al mínimo las pérdidas en los préstamos, a cuyo efecto tienen el deber de ejercer todos los derechos que les da la ley cuando las circunstancias lo exijan. Pero es natural que analice las solicitudes para conceder sólo las

que ofrezcan bases sanas. Esta responsabilidad, dentro del sistema, no puede ser descargada satisfactoriamente aumentando las exigencias de garantías físicas.

Los inmuebles, tomados en conjunto, nunca deben ser considerados como principal garantía. Todos los préstamos deben ser sanos desde el punto de vista de la capacidad de pago de la empresa.

Métodos para evaluar las garantías. Para propósitos de análisis de crédito deben ser valuados todos los animales de cría que se consideren normales para un período determinado de años, reconociéndose su calidad y récord como productores. Esto es especialmente importante en vacas lecheras y de carne. Debe considerarse la edad de los animales con referencia a la duración de su utilidad como productores lucrativos. Generalmente el ganado registrado debe ser considerado sobre la base de su valor comercial, teniendo en cuenta en los casos de empresarios experimentados y bien establecidos, sus registros de ventas. Todo el ganado destinado al mercado, durante la vigencia del préstamo, debe ser valorado tomando como base su valor como carne. Cuando se ofrezca maquinaria como garantía colateral, debe tenerse presente que su verdadero valor depende de su condición y de su aplicación a las necesidades del solicitante. Debe darse a esto especial consideración, así como a su valor de venta. En todos los casos debe observarse atentamente el avalúo de las garantías.

Bienes que se deben incluir en el gravamen. Cuando se carga un gravamen sobre propiedad personal deben incluirse las *fuentes de liquidación* en que se basa el pago. Esto viene a ser la principal garantía para el préstamo. Si un solicitante vende maíz pagadero en efectivo, por ejemplo, y esto constituye la principal fuente de ingresos, es necesario tener un gravamen preferente sobre el maíz, especialmente si se ha financiado su producción. Si la principal fuente de recursos es leche o mantequilla, el gravamen debe comprender las vacas que producen la leche. Si la venta de ganado constituye la principal fuente de ingreso, el gravamen debe incluir el ganado del cual se espera el pago.

Los bienes distintos a aquellos de los cuales se espera la liquidación del préstamo, tomados como garantía adicional, se llaman comúnmente "garantías secundarias". Éstos pueden consistir en animales de trabajo, equipo y maquinarias, y son tomados como una protección suplementaria para el banco y para todos los casos de mala fe o de una emergencia.

En los préstamos para ganado, lechería o propósitos generales la garantía primaria juega una parte muy importante en el éxito o fracaso de los mismos. Generalmente éstos son préstamos para integración de capital y requieren más de un año para su completa liquidación. Con préstamos de esta índole, el ganado fácilmente vendible es esencial para la protección del banco. En muchos préstamos ganaderos debe mantenerse una relación definida entre el valor productivo de las vacas y la cantidad del préstamo. El ingreso esperado bajo condiciones normales siempre debe ser suficiente para pagar los costos de operación, cubrir los gastos generales y permitir que se mantenga el hato y que se retiren las porciones del capital prestado dentro de un período razonable de tiempo.

En préstamos para cosechas la garantía primaria es la cosecha por producirse. La garantía secundaria se toma como protección contra la probabilidad de fracaso en la liquidación normal del producto de la cosecha, o contra la acción de otros acreedores. Debe recordarse que sólo la parte de la garantía secundaria que puede ser vendida sin poner fuera del negocio al cliente agrega verdadera seguridad al préstamo. La experiencia ha demostrado que la liquidación de saldos anteriores con la venta de garantías secundarias o complementarias es engañosa desde el punto de vista de las recuperaciones y poco satisfactoria en cuanto a las relaciones del banco con sus clientes. La cantidad que se preste no deberá estar supeditada a la cantidad y valor de las garantías secundarias.

Para determinar el respaldo que da una garantía a un préstamo, es bueno considerar la suficiencia de la garantía para liquidar el préstamo, y si ésta podría ser vendida rápidamente sin dejar imposibilitado al cliente de continuar operando su empresa. No debe hacerse ningún préstamo si su recuperación significa una probabilidad de que el cliente tenga que vender sus bienes para pagar su deuda.

Descripción de los bienes dados en garantía. Los bienes tomados en garantía deben describirse en tal forma en el contrato que puedan fácilmente ser identificados con esa descripción. La garantía que protege un préstamo especializado debe identificarse específicamente cuanto se trate, por ejemplo, de animales muy finos. Cuando el ganado que se va a gravar tiene algún certificado que acredite su origen, deberá pedirse la entrega del certificado y señalarse el lugar en que quedará el animal. Las piezas importantes de un equipo, tales como una caldera, deben generalmente describirse por sus nombres, modelo, número de serie, etc. Para obtener un gravamen de manera segura deben seguirse fielmente las regulaciones dictadas por el banco. Cuando el solicitante opere una propiedad arrendada, debe tenerse mucho cuidado que en el contrato se describa claramente su derecho al disfrute de la propiedad. Deben, además, consignarse las relaciones entre el dueño y el arrendatario o aparcero cuando ambos trabajasen en la propiedad.

II. VIGILANCIA Y RECUPERACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS

Vigilancia

Importancia de la vigilancia. Cualquiera que sea la forma en que se hayan hecho los préstamos originalmente, éstos no deben descuidarse durante el período comprendido entre la fecha de formalización y la fecha de vencimiento. Es indispensable vigilarlos extremadamente y tomar la acción apropiada que cada caso exija. La vigilancia va más allá del mantenimiento de contactos en el campo. El análisis de la actividad de la

cuenta del préstamo provee un excelente medio para la vigilancia del mismo. La época y el destino de las entregas parciales, los cambios que se efectúen en el plan de ventas y la evidencia de la ampliación o reducción de la empresa proveen un cúmulo de información que, siendo interpretada convenientemente, ayudará a mantener informado al banco sobre los factores que pueden afectar el préstamo.

En materia de vigilancia, las inspecciones pueden variar desde las ocasionales hasta las que se consideran detalladas, dependiendo todas de las condiciones que rodeen la operación. En todo momento la situación de los préstamos vigentes debe ser reconocida. El préstamo que requiere atención debe ser atendido inmediatamente. Si hay motivo para dudar de que no se efectuará un pago, deberá estarse atento a su vencimiento; de otra manera, la situación puede llegar a ser crítica por cuanto una acción inmediata podría dar lugar a una liquidación completa con los recursos normales.

El tiempo ocupado en la oficina y en el campo en tareas de vigilancia de préstamos cuyo vencimiento se aproxima obtendrá más altas recuperaciones. Jamás deben dejar de exagerarse las precauciones, especialmente con los préstamos cuyo pago depende de la venta de las cosechas. Pero se ahorrarán muchos gastos de vigilancia si la solicitud ha sido bien analizada, si el préstamo se concede sobre bases sanas desde el primer momento y si los términos del contrato están suficientemente claros de manera que haya pocas probabilidades de malentendimientos de parte del cliente.

Ajustes al plan de inversiones. Las inversiones pueden necesitar ajustes de tiempo en tiempo en vista de las necesidades del cliente, de las condiciones de las cosechas o del ganado, de la capacidad de pago o de las perspectivas del mercado. Los ajustes deben basarse en informaciones completas y cuidadosas. Generalmente esto se logra practicando inspecciones periódicas en las fincas. Es conveniente mantener los gastos a los niveles mínimos para lograr una producción económica. Esto es todavía más necesario cuando las condiciones indiquen que el producto de la venta no es suficiente para pagar el préstamo o que será pequeño el margen de recuperación. Habrá necesidad de tener precaución cuando el valor de la garantía restante deje escaso margen sobre el valor del préstamo.

Debe tenerse cuidado para no entorpecer indebidamente las operaciones del cliente ni arriesgar un crédito ya concedido reduciendo cuotas futuras en proporciones exageradas. Por otra parte, aun cuando un cliente pueda objetar una reducción, generalmente, si se tiene tacto para imponérsela, termina por aceptarla y hasta puede llegar a agradecerla más tarde. Una cuenta limpia con el banco luce mucho mejor que una deuda incómoda, aun cuando la reducción del presupuesto de gastos cause cierta irritación en el primer momento.

El ajuste del presupuesto por la vía de efectuar ciertas entregas antes de la fecha prevista es aconsejable muchas veces y hasta necesario. Siempre es indispensable una información completa sobre la conveniencia de esta clase de ajustes. Debe tenerse precaución al autorizarse la anticipación de gastos para evitar que se llegue a situaciones que pongan en peligro la oportuna disponibilidad de las futuras inversiones requeridas durante la vigencia del préstamo.

El reajuste de los gastos durante la vigencia del préstamo puede ser una operación frecuente en muchas clases de créditos. Por ejemplo, los cambios en el rendimiento de la cosecha hacen variar las cantidades necesarias para las operaciones de recolección y envase. Los cambios de las condiciones atmosféricas o de los pastos afectan las necesidades de la ganadería. Si ocurre una alteración apreciable en una cosecha de frutos, tal como un ciclón o una inundación, por lo general, no será necesario efectuar nuevos gastos. El banco no debe vacilar en revisar los presupuestos y el estado de las garantías, cuando las condiciones lo exijan, a fin de cumplir el propósito de reducir el crédito a las sumas indispensables y rendir así un buen servicio.

Inspecciones periódicas. Mientras estén vigentes los préstamos será necesario efectuar inspecciones periódicas a las fincas. El número y frecuencia de estas inspecciones dependerá de la clase de préstamos y del historial del cliente. Las inspecciones serán más frecuentes en los casos de préstamos especializados como, por ejemplo, en los préstamos destinados a la producción de frutas vegetales que en los préstamos respaldados por amplias garantías ganaderas. Los préstamos a clientes con excelente registro de pagos y responsabilidad financiera necesitarán relativamente contactos menos frecuentes. Por otra parte, los clientes que no hayan demostrado habilidad para manejar satisfactoriamente su empresa deberán recibir mayor atención de parte del banco. En algunos casos son necesarias inspecciones especiales además de las inspecciones generales. Las inspecciones no deben hacerse como una cosa de rutina. Éstas deben realizarse en el momento en que puede obtenerse información valiosa.

En muchos casos de préstamos para cosechas, las inspecciones deben realizarse inmediatamente después de que el cultivo esté suficientemente desarrollado de manera que se pueda estimar el rendimiento. Con los clientes muy buenos puede considerarse suficiente la propia información que ellos rindan. Ulteriores investigaciones serán hechas después cuando sea aconsejable. Subsecuentes inspecciones sobre créditos ampliamente garantizados con ganado de fácil venta pueden hacerse a intervalos menos frecuentes que los aconsejables para préstamos que estén menos garantizados.

Deben hacerse inspecciones periódicas sobre todas las clases de préstamos para cosechas, inmediatamente antes de la recolección, salvo cuando se trate de clientes muy buenos, además de otras inspecciones que se consideren necesarias durante el período de cultivos. El banco, así, estará más capacitado para que pueda esperar mejores recuperaciones y tomar una acción rápida si éstas no se produjeran a su oportunidad. Esta inspección inmediatamente antes de la cosecha también permite al banco comprobar cuidadosamente los gastos necesarios de cosecha y ajustarlos convenientemente. La información obtenida en las visitas a las fincas deben redactarse siempre en la forma indicada por el banco.

La información más importante que se obtiene con las inspecciones es la correspondiente al programa de recuperaciones y al estado de las garantías. General-

mente, el informe de la inspección contendrá comentarios sobre los precios que se esperan para las cosechas, ganado o productos ganaderos que se venderán para aplicarse al pago del préstamo. La parte no usada del préstamo debe ser considerada, dando especial atención a los gastos presupuestados y a la posibilidad o conveniencia de reducirlos. Siempre deben hacerse comentarios sobre cualquier anticipo que se prevea más allá de lo que se ha presupuestado o sobre cualquier cambio que se considere aconsejable.

Los aspectos a que el inspector debe dar consideración especial al preparar su informe son los siguientes:

1) Los arreglos sobre ventas cuando éstos fueran importantes;

2) Recomendaciones sobre ventas, si las proyectadas no fueran satisfactorias;

3) Las medidas aconsejables para asegurar que el producto de las ventas será remitido al banco; y

4) Cualquier seguridad o garantía adicional que deba tomarse.

Recuperaciones

Los problemas y las dificultades de recuperación se reducen al mínimo cuando los préstamos son concedidos desde el principio sobre bases apropiadas. "Los préstamos se recuperan mejor cuando están bien hechos." Ninguna diligencia en las recuperaciones puede compensar la falta de análisis o el mal juicio. Los problemas de recuperación se reducen con una vigilancia adecuada durante el período comprendido entre la fecha de formalización y la fecha en que se efectúa la recuperación o se concede la renovación. Si esos dos factores se han considerado cuidadosamente y se toma la acción que corresponde, la recuperación de los fondos es un trabajo generalmente fácil.

Actitud en las recuperaciones. Las recuperaciones puntuales son necesarias para asegurar la solvencia de las instituciones de crédito.

En las asociaciones de crédito rural, los miembros deben saber que las pérdidas se cubren con las ganancias y las reservas de la asociación. Si éstas son insuficientes, entonces se afectan las acciones con el consiguiente debilitamiento o quiebra de la asociación. La responsabilidad de cada cliente de cumplir sus obligaciones y de esforzarse por mantener su propio crédito en condiciones de solvencia es un factor que debe recalcarse.

La imposibilidad de un cliente para pagar su deuda reclama una atenta consideración. Los hechos que den lugar a esta situación deben ser averiguados prontamente. En estos casos debe desarrollarse, tan pronto como sea posible, un plan de recuperación ordenada que sea ventajoso para los clientes y para los intereses del banco.

Una firme política de cobros es esencial para cumplir con los propósitos para los que el banco fué creado. Hacer excepciones o mostrar negligencia en las recuperaciones producirá muy pronto un menosprecio por los planes de pago establecidos en el contrato que será difícil corregir, y que generalmente se traducirá en pérdidas para el banco. Una posición comprensiva deberá prevalecer cuando se presenten condiciones que estén fuera del control del cliente, y que lo obliguen a dejar de cumplir su compromiso; pero debe haber siempre una política firme para exigir que el cliente pague hasta donde sus condiciones lo permitan.

Bajo ninguna circunstanica se justifica que el banco muestre una actitud más indulgente con el préstamo de un cliente que con el de otro, sea cual fuere la posición que ocupen. Si un miembro de un patronato, o de la directiva de una asociación de crédito, por ejemplo, quisiera tomar ventaja de su posición oficial cuando obtiene crédito del banco o de la asociación, o quisiera violar los términos de un contrato de préstamo cuando vende sus productos, sería indigno de la confianza depositada en él. Los servicios del banco se han establecido para el bienestar de todos sus clientes a cuya disposición están de una manera imparcial, en las condiciones y circunstancias que se ajusten a las necesidades personales de cada uno. Estos servicios, en manera alguna serán administrados con miras de favoritismo para nadie. Esto es más riguroso con respecto a las operaciones con los miembros de las juntas directivas de asociaciones o patronatos, sus empleados, parientes, socios o amigos íntimos. Igualmente, el banco no puede, por ningún motivo, preferir o rechazar a personas por razones políticas. En el seno de estas instituciones debe haber una especie de neutralidad, de manera que si un correligionario en las actividades políticas falla como cliente deberán aplicársele las mismas reglas que a los demás.

Maneras de obtener el máximo de recuperaciones. El banco debe usar un sistema efectivo, manteniéndolo siempre al día, para lograr las recuperaciones prometidas y registrar los cambios en las garantías. Es importante mantener datos sobre cosechas y mercados y confrontar remesas, vencimientos y condición de las garantías, acuciosa y sistemáticamente antes de que los préstamos caigan en mora o causen otras dificultades. En materia de recuperaciones es esencial obtener los fondos cuando son vendidos los productos que forman las fuentes de liquidación, en vez de esperar hasta que el préstamo venza o esté en mora. Esto puede lograrse si los datos sobre las fuentes de liquidación, recolección de cosechas y pagos corrientes son vigilados atentamente. Debe hacerse todo esfuerzo para educar a los clientes sobre la norma de que deben hacerse los pagos cuando se venden los productos y no cuando llegue la fecha de vencimiento del contrato.

Cuando un préstamo cae en mora, el hecho amerita completa y pronta atención. Sin embargo, las fechas de vencimiento no siempre se ajustan a una situación particular. Una mala adaptación de la fecha de vencimiento u otras causas pueden dar origen a que los productos que servirán para liquidar el préstamo sean vendidos después que las obligaciones vencen o apenas haya podido realizarse una pequeña parte. En este último caso no puede esperarse el pago completo en la fecha de vencimiento.

El control de las recuperaciones es más fácil si se conviene la entrega del producto de las ventas a través del comprador, cuando éstas se realizan. Este convenio ayuda no sólo al banco, sino también a sus clientes. Si a través de la experiencia se sabe que los clientes son buenos, pero lentos, la obtención de esta clase de con-

venio es frecuentemente necesaria. Contratos de venta con firmas responsables generalmente aseguran precios acordes con el mercado y, además, la entrega del producto de la venta. Esta seguridad no será aprovechada si el cliente vende por medio de elementos irresponsables.

El banco debe crear un sentido de responsabilidad entre sus miembros para atender voluntariamente sus obligaciones. Las listas de compradores deben ser usadas en contadas circunstancias. En ningún caso deben distribuirse listas de clientes a los compradores. Un uso inapropiado de las listas será legítimamente objetado por los miembros que respetan sus obligaciones. Debe proporcionarse la información que pidan los compradores y agencias de venta de buena fe en lo relativo a si el banco tiene gravamen sobre determinados productos de un cliente.

Las ventas de bienes gravados deben ser comunicadas al banco inmediatamente y siempre deben hacerse previa aprobación de éste. Debe exigirse que se acompañe con la comunicación el valor de la venta a menos que haya una razón justificada para permitir un arreglo diferente. Es muy importante que el banco tenga medios para mantenerse informado del momento en que se efectúan las ventas. Los clientes deben cumplir sus obligaciones remitiendo el producto neto de la venta de los bienes sobre los cuales el banco tiene gravamen.

Cuando no se logra el pago en el momento de la venta, debe hacerse alguna diligencia inmediatamente. El contacto personal es el método más efectivo en estos casos de dificultad. Sin embargo, el uso muy común de este sistema hace que los clientes se atengan a la visita personal para efectuar los pagos. Esto conviene que no ocurra. Los clientes deben estar acostumbrados a pagar inmediatamente después de vender los productos sin ocasionar gastos al banco. Si se envían cartas en tiempo oportuno podrán evitarse o reducirse al mínimum los contactos personales. Si se necesita el envío de varias cartas, puede decirse que el cliente es refractario a este sistema y entonces hay que recurrir al contacto personal. A los clientes a quienes haya que cobrar de esta manera después de haber recibido explicaciones e instrucciones del banco, deben negárseles nuevos créditos. El costo de manejar tales préstamos produce una carga injustificada.

Política sobre saldos deudores. El término "saldo" se aplica a sobrantes sobre préstamos que se esperaba que fueran pagados completamente en su vencimiento. El término también se usa para indicar cantidades dejadas de pagar de un préstamo que se previó que fuera pagado con la venta de los productos. En el primer caso se designan "saldos acreedores" y en el segundo "saldos deudores". Debe tenerse mucho cuidado para evitar saldos deudores. Ocasionalmente se producen estos saldos, que el cliente no puede evitar por depender de factores que están fuera de su control.

Los saldos deudores deben evitarse en lo posible con la venta voluntaria de garantías que no sean indispensables para la operación de la empresa, o de otras fuentes disponibles. Después que se haya producido un saldo deudor, éste no debe liquidarse con la venta de garantías secundarias a menos que el cliente no pueda ser financiado de nuevo debido a mala fe o a contingencias crediticias. Aun en estos casos, en vez de ejecutar, el banco puede usar algunos otros medios factibles para recuperar el préstamo cuando ya no se va a seguir financiando. Cuando en el último caso se tolere que alguien financie las operaciones del siguiente año, hay, por lo general, un verdadero peligro de que la posición del banco resulte menos segura desde el punto de vista de las recuperaciones. Esta posibilidad debe considerarse cuidadosamente para evitar consecuencias desfavorables al adoptarse este plan.

Buenos clientes algunas veces tienen saldos deudores como resultado de condiciones inevitables tales como inundaciones, sequías, plagas, ciclones o bajos precios. En caso de que la conducta pasada con el banco haya sido buena o que puedan ofrecer suficientes garantías para cubrir el saldo, el banco puede acceder a seguir financiando las operaciones del año siguiente. Jamás debe intentarse liquidar un saldo por medio de la venta de garantías secundarias que sean indispensables para continuar operando la empresa si hay una base sana para continuar prestando.

En los préstamos que arrastren un saldo deudor es necesario mantener los anticipos en el nuevo período operativo a los mínimos aconsejables para el desarrollo normal. Algunas veces los anticipos que siguen a un saldo deudor pueden reducirse de manera que las nuevas entregas, más el saldo pendiente, no resulten mayores que el préstamo total concedido el año anterior. El presupuesto de inversiones de este nuevo préstamo tiene que hacerse de la manera más cuidadosa.

Un saldo deudor en un año es una indicación de posibles saldos deudores en años futuros, salvo que los factores que lo produjeron como inundaciones, sequías, ciclones, etc., sean contingencias que sólo ocurren raras veces. Los préstamos de esta clase deben ser observados con extrema precaución durante el período de cosecha y al momento de la recolección. Las precauciones tienen que ser muy estrictas.

Para decidirse a conceder nuevos préstamos a clientes que tienen saldos deudores, el banco tiene que considerar primero su propia seguridad. Un buen análisis para decidir es el siguiente: conociendo los antecedentes del cliente y la inalterabilidad de los otros factores, ¿se otorgaría un nuevo préstamo a quien arrastra un saldo? Si el nuevo préstamo no se considera sano, debe concederse solamente si va a contribuir a cancelar el saldo. Las instituciones financieras tienen muchas pérdidas "dando dinero bueno para poder salvar dinero malo". La cooperación del cliente en estos casos es muy necesaria para poder resolver el problema de estos saldos.

Liquidaciones forzosas. Las liquidaciones forzosas se dividen en dos clases: *1)* la venta de productos llevada a cabo por presión en una fecha anterior a la deseada por el cliente, pero que le causa molestias apreciables; y *2)* la venta de bienes gravados que afecta seriamente al cliente y que le puede impedir continuar operando la empresa.

En la liquidación forzosa de la primera clase, se justifica la rigidez dentro de una política crediticia prudente. Por ejemplo, si el cliente tiene ganado que ya está listo para su venta, pero él desea retenerlo para obtener un precio más alto, debe tenerse mucho cuidado si la institución se aparta del método discreto de insistir

en que el cliente venda de manera ordenada en período razonable. Lo mismo es aplicable a ciertos productos almacenados tales como cereales, papas o frutas.

El banco nunca debe contribuir a especulaciones. Un cliente que no está anuente a aceptar un precio justo en la época acostumbrada de negociación debe disponerse a pagar al banco su préstamo de cualquier manera. En muchas clases de préstamos algunas veces es necesario hacer presión para obtener su liquidación, y el banco debe adoptar y mantener una política estricta en este respecto.

La otra clase de liquidación forzosa es mucho más difícil. Ésta debe evitarse, salvo que los intereses del banco no puedan asegurarse de alguna otra manera. Estará justificada la ejecución cuando se note falta de honradez o mala fe de parte del cliente. Si un cliente está haciendo esfuerzos para cumplir sus obligaciones, está atendiendo cuidadosamente la propiedad, está cooperando con el banco y tiene capacidad para pagar sus deudas en condiciones normales, la liquidación forzosa debe ser el último recurso. En algunos casos, aun con este tipo de clientes, la liquidación forzosa es lo más aconsejable y conveniente, tanto para el banco como para el deudor. Esta clase de liquidación puede eliminarse si los préstamos son concedidos sobre bases sanas desde el primer momento y después quedan sometidos a vigilancia.

Mientras más liquidaciones de esta clase haga el banco, mayor será el prestigio que pierda en la comunidad a que sirve. Sin embargo, la liquidación forzosa, aun por ejecución de casos que implican falta de honradez de parte de un cliente, tiene una influencia favorable en las recuperaciones y en el respeto hacia la institución. La tolerancia del banco con estos clientes dará pie a otros para que le defrauden en varias maneras o para que se conviertan en descuidados.

Deben tomarse en cuenta, al efectuarse liquidaciones forzosas, las variaciones estacionales de los precios del ganado y equipos. Generalmente, tales garantías producirán más en ciertas épocas del año. Sin embargo, no debe posponerse la ejecución sólo por esta razón y mucho menos cuando haya motivos para creer que la garantía corre peligro en manos del deudor.

Renovaciones y prórrogas. Cada tipo de préstamo y cada caso individual debe considerarse según sus propios méritos. Las renovaciones de algunos préstamos tales como aquellos en que se proveyó para erogaciones de capital o refinanciamiento de deudas, pueden ocurrir al vencimiento. Las bases de estas renovaciones son las mismas que se aplicaron cuando se concedieron los préstamos. También son solicitadas renovaciones de préstamos para cosechas y para otras clases de operaciones en los cuales no se esperaba una renovación cuando se otorgó el crédito. Éstos son los que ofrecen más dificultades.

La política general en el caso de préstamos que no pueden ser pagados en su vencimiento debido a que las cosechas u otras garantías liquidables todavía no están para la venta, es que se mantengan vencidos los contratos si pueden ser pagados dentro de corto plazo. Generalmente estos préstamos pueden ser recuperados más rápidamente si se mantienen vencidos que cuando se otorga una renovación. Cuando el cliente tiene un buen récord de pagos y los otros factores del crédito le son favorables, las circunstancias justificarán la renovación del préstamo.

Las prórrogas no deben ser concedidas con el simple propósito de no mostrar moras. Un préstamo debe ser recuperado siempre que sea posible. Si las circunstancias lo justifican, debe renovarse después de haber logrado una razonable recuperación, o debe mantenerse en mora, a menos que una prórroga sea mejor para los intereses del banco. Bajo ciertas condiciones las prórrogas son aconsejables para facilitar la venta ordenada de los productos o para permitir el tiempo necesario para tener las cosechas o el ganado en condiciones de venta. Las prórrogas concedidas sin justificación dan lugar a malas recuperaciones y a que se relaje la moral crediticia de los clientes.

Nota final. El contenido de este Manual de Crédito es una adaptación a nuestra legislación del *Credit Manual* de la Administración del Crédito Agrícola de los Estados Unidos, la cual autorizó su traducción para el uso de los funcionarios y empleados del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

TEMA VII

USUARIOS DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

LA BANCA PRIVADA Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA

(Experiencias del Banco Nacional de México, S. A.)

Por Atanasio G. Saravia, *Asesor específico de la FAO, Subdirector del Banco Nacional de México, S. A.*

Sumario

LA BANCA PRIVADA Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA

(Experiencias del Banco Nacional de México, S. A.)

I. Generalidades

La banca privada tiene por misión recibir los fondos no invertidos para conservarlos a disposición de sus depositantes; pero para poder subsistir debe ponerlos en circulación en las proporciones prudentes y debidas, para que, sin perjuicio de auxiliar en lo necesario a los negocios que necesitan de fondos para su marcha, cuide escrupulosamente la necesaria liquidez para no dejar de atender las necesidades que de esos fondos tengan sus depositantes.

La banca privada debe contribuir, en la manera y proporción que le sea posible, al mantenimiento de la agricultura; base del desarrollo de muchas de las negociaciones que, finalmente, son las que dan vida a los bancos.

Los problemas que se presentan a la banca privada para poder concurrir en ese aspecto a la vida económica del país se refieren, de manera especial, a la forma de operar sus créditos para mantener la liquidez necesaria, pues si al tratarse de negocios de empresas comerciales e industriales no hay dificultad de recobro, al tratarse de la agricultura el problema es más complejo, porque son más los factores que deben tomarse en consideración para asegurar la cancelación de los créditos agrícolas a su tiempo y sin trastornos.

La experiencia, ya de larga fecha, del Banco Nacional de México, S. A., ha sido la de que el crédito agrícola concedido con las precauciones y limitaciones necesarias ha dado buenos resultados, sin que se hayan tenido que lamentar quebrantos de mayor proporción que los que normalmente ocurren en créditos de otra naturaleza, quebrantos que por su monto son fácilmente absorbidos, sin diferencia apreciable, en el conjunto de beneficios que el banco obtiene.

II. Créditos a la agricultura

En México existe una división esencial de los cultivos; los que gozan del beneficio de la irrigación y los de temporal que sólo cuentan con el agua que proporcionan las lluvias. Los primeros han ofrecido suficientes seguridades para la concesión de créditos, pues pueden ser liquidados por los agricultores con el producto de sus cosechas; los segundos se consideran aleatorios, por serlo así las lluvias, y, por tanto, ofrecen un margen de riesgo grande para no ser aconsejable la concesión de créditos por la banca privada, si no es con un apoyo especial que asegure la recuperación.

Al tratarse de cultivos ya conocidos y practicados en la región, se buscan referencias hasta donde sea posible sobre los rendimientos que se obtienen normalmente y sobre los gastos que reporta la obtención de los productos. Este estudio debe hacerse cuidadosamente, ya que el buen éxito de la operación depende de la apreciación correcta de ambos factores que permitan conocer el margen de utilidad que el agricultor podrá obtener al hacer la venta de la cosecha obtenida.

Si el margen es satisfactorio y, después de haberse previsto que el proyecto del agricultor esté debidamente en regla para que no se corran sino aquellos riesgos que se pudieran calificar de un tanto remotos, se toma una precaución más que se ha considerado como básica para asegurar mejor el buen resultado final; es ésta la de que no sea el banco el que proporcione el total de los gastos a efectuar para el cultivo y levantamiento de la cosecha, sino que el agricultor concurra con un porcentaje de esos gastos (alrededor de un 30 o 40%).

Desde luego, el cumplimiento de ese requisito da dos puntos de apoyo. el primero, que indica buen orden y previsión de parte del solicitante de crédito, ya que después de haber levantado su cosecha anterior ha quedado en posición de contar todavía con cierta proporción de capital propio y, por tanto, su solicitud de crédito es solamente para completar el costo de sus labores. Esto, desde luego, indica que se trata de un cliente que lleva buen método y buen orden en sus trabajos. El segundo, que el banco no corre el riesgo total de la inversión, por lo que, si los cálculos de costos y producciones están hechos con la necesaria aproximación, aumentan las probabilidades de una feliz recuperación, ya que se ha abierto un margen para los imprevistos equivalente a la proporción de gastos que el agricultor ha absorbido por su cuenta. En otros términos, se necesitaría que el valor de la cosecha no llegara ni al 60 o 70% de lo que costó producirla para que quedara insoluta una parte del crédito concedido.

Si se trata de cultivos nuevos que van a experimentarse en una zona, no se conceden créditos hasta no observar el resultado de los primeros ensayos que en esos cultivos hayan hecho los agricultores, cosa que se facilita bastante, porque normalmente el agricultor, antes de emprender un nuevo cultivo, conserva en su mayor parte el que ya le es conocido o, por lo menos, ya es bien conocido en la comarca el resultado que se obtiene y sólo por vía de experiencia empieza en corta escala a ensayar el cultivo nuevo que trata de establecer.

Sentados estos principios, se tiene el primer elemento para calcular la bondad del crédito que trata de concederse; pero, después, hay que considerar también si se cuenta con dos posibilidades: una, la de poder controlar debidamente el producto de la cosecha para evitar que la misma sufra sustracciones indebidas y que hagan fracasar el cálculo de la cosecha y cuyo valor debe bastar para cubrir el crédito; otra, las posibilidades que el artículo tenga en el mercado y facilidades de transporte al lugar en que la venta deba verificarse.

El control referido es indispensable ejercitarlo de manera directa, o sea por medio de personal dependiente

del banco, y con los conocimientos agrícolas necesarios para poder apreciar las tres razones siguientes:

Primera: que los cultivos se lleven debidamente y con la necesaria oportunidad para asegurar una buena marcha de las labores, dándose así la correcta inversión a los fondos que el banco suministre.

Segunda: para evitar que la cosecha o parte de ella sea sustraída para venta clandestina en vez de conservarse íntegramente para cubrir el crédito concedido por el banco antes de que el agricultor reciba el remanente.

Tercera: evitar que los deudores contraigan adeudos a cuenta de ventas futuras, pues pueden ser motivo de dificultades no obstante estar protegidas las cosechas por disposición legal.

Dentro de este sistema se han concedido por muchos años créditos sin tener que lamentar quebrantos extraordinarios, sino sólo los normales que en cualquier clase de negocios pueden ocurrir por circunstancias imprevistas; pero, tratando de dar mayor consistencia a esos créditos, se ha ido induciendo a muchos agricultores a formar sociedades que se denominan uniones de crédito, y en las cuales, agrupándose los agricultores en una organización, van formando un capital de reserva que viene a servir para cubrir los déficit en que pueden incurrir algunos de los miembros de la asociación en el momento de cubrir los créditos al banco.

Es decir, se coloca un organismo intermediario entre el banco y el agricultor individual que evita que los saldos de menor importancia queden sin cubrirse al final del ciclo agrícola.

Una cosa absolutamente indispensable para poder hacer efectivo el servicio de crédito agrícola por la banca privada es que el banco que concede esos créditos se encuentre situado a distancia conveniente de la ubicación de los cultivos a que se destine el crédito, pues, por la naturaleza del mismo, se hace necesaria la vigilancia constante de la marcha de los trabajos del agricultor, y eso no puede lograrse trabajando desde una oficina bancaria muy apartada del campo de acción de los agricultores.

No basta la vigilancia de los inspectores que visitan los campos, sino que también se necesita el contacto frecuente de los funcionarios encargados de la oficina que concede el crédito con los agricultores, pues hay que familiarizarse un poco con la manera de ser de ellos, para tener frecuentemente ocasión de cambiar impresiones y hacerles observaciones que contribuyan al buen éxito de la liquidación de los créditos.

Por tanto, el crédito agrícola sólo puede hacerse en condiciones de seguridad cuando la oficina bancaria interesada se encuentre situada en una zona agrícola que reúna las circunstancias apuntadas, o sea en que los grupos de agricultores que se vayan a refaccionar formen ciertas zonas, en donde se facilite la vigilancia con la debida economía. Cultivos demasiado alejados de la oficina bancaria que concede los créditos exponen mucho a una vigilancia defectuosa y a veces a sorpresas desagradables.

Además, hay que tener en cuenta el lugar y ubicación de las labores para las que se solicita el crédito. Es muy diferente la apreciación si se trata de agricultores aislados, o sea que no forman grupo de cierta importancia para la localización de sus labores, pues es mucho más difícil y más costosa la vigilancia de lugares pequeños aislados, que si se trata de cultivos inmediatos unos a otros y que formen zona de una importancia regular.

Los primeros tienen la desventaja de que es difícil que los vigilantes o inspectores del banco puedan ver con frecuencia el estado de los cultivos, y aun lográndose esto, resulta la vigilancia más costosa, puesto que tiene que dedicarse el viaje de ese empleado a ver sólo unas cuantas siembras.

Además, un grupo demasiado reducido es difícil de organizar para prestarse ciertos auxilios mutuos, que a veces son convenientes para mantener en buen estado los cultivos.

No es aconsejable, sino en casos muy excepcionales, refaccionar a un grupo mínimo de cultivadores; se vuelve más difícil la inspección y el control. Los agricultores que ocupan una zona, ya de cierta extensión, ofrecen las ventajas de su fácil vigilancia y control y, además, el de poderse organizar en determinadas asociaciones, aun cuando sean transitorias, en beneficio común, como el acondicionamiento de canales que sirven a grupos de ellos, operaciones preventivas contra las plagas, etc., sin contar con que a veces pueden también organizarse en esas zonas asociaciones más permanentes.

El crédito agrícola, generalmente, hay que concederlo a un tipo de interés superior al que se aplica, por lo general, a los préstamos comerciales; y, aunque a primera vista esto parece contradictorio, sabiéndose que la producción agrícola es básica para el desarrollo de negocios posteriores, como son las industrias y el comercio, hay dos razones que justifican ese mayor tipo de interés, y aun una corta comisión por apertura de crédito, al tratarse de operaciones ejercitadas por la banca privada.

El crédito agrícola, por su naturaleza, es más costoso para su manejo, ya que obliga a tener personal que visite los campos y que, dada la especialidad de su trabajo, no sólo debe percibir una remuneración además de la que recibe el otro personal que presta sus servicios de oficina para los diversos créditos que a las diversas ramás concede el banco, sino que hay que afrontar también los gastos de transporte de ese personal, al que, por lo general, hay que dotar de medios adecuados de transporte para que su vigilancia pueda ser eficaz, y esos medios de transporte, que esencialmente son camionetas o jeeps, se deterioran con rapidez, pues frecuentemente tienen que sujetarse a un trato muy duro por los malos caminos o campos por que transitan y, naturalmente, el banco debe recuperar esos gastos especiales de sueldos y amortizaciones por medio de los intereses que fija a esos créditos que le ocasionan costos extraordinarios.

Tampoco hay que perder de vista que, tratándose de la banca privada, sus recursos provienen de los depósitos de su clientela, que normalmente está constituída por industriales y comerciantes que mantienen saldos en sus cuentas de depósito en los bancos, mientras los agricultores, por lo general, no son clientes de depósito, sino temporalmente, cuando acaban de realizar su cosecha.

Como el banco destina parte de los depósitos de su clientela a la atención de los créditos agrícolas y los clientes agrícolas no son depositantes, es evidente que si el banco, en vez de colocar esos fondos entre la agricultura, los colocara en clientes susceptibles de reforzar los depósitos del banco, esos depósitos le darían capacidad para hacer cartera en otras ramas que, a su vez,

serían fuente de depósitos, lo que no ocurre con los créditos concedidos a los agricultores.

Expuestas estas dos razones, se comprenderá por qué, no obstante el interés primordial que debe existir en fomentar y auxiliar la agricultura, resulta necesario para la banca privada fijar un tipo de interés un poco mayor en estos casos que el que fija para otras operaciones.

Indispensable es también, como complemento para facilitar el control de las cosechas, que la legislación del país otorgue a los bancos seguridades especiales para el caso.

En México, de acuerdo con la legislación vigente, se puede disponer de lo que se llama crédito de habilitación o avío y del crédito refaccionario para adquirir mayores seguridades sobre el particular. Los créditos de habilitación o avío se rigen por una serie de disposiciones para garantía del otorgante del crédito, de las cuales pueden señalarse las siguientes: en virtud del contrato de crédito de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de las materias primas y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de la empresa. Estarán garantizados con las materias primas y materiales afectados y con los frutos y productos o artefactos que se obtengan con el crédito, aunque éstos sean futuros o pendientes. Expresarán el objeto de la operación y la forma en que el beneficiario podrá disponer del crédito materia del contrato. Fijarán con toda precisión los bienes que se afecten en garantía; se consignarán en contrato privado, que se firmará por triplicado ante dos testigos conocidos, y se ratificará ante el encargado del Registro de Comercio cuando la garantía consista en bienes muebles. El acreedor tendrá en todo tiempo el derecho de designar interventor que cuide del exacto cumplimiento de las obligaciones del acreditado.

En los casos de los créditos de avío, la prenda podrá quedar en poder del deudor y a éste se le considerará, para los fines de la responsabilidad civil y penal correspondientes, como depositario judicial de los frutos, productos, ganados, aperos y demás muebles dados en prenda.

El acreedor podrá reivindicar los frutos o productos dados en prenda, de un crédito de habilitación, contra quienes lo hayan adquirido directamente del acreditado o contra los adquirentes posteriores que hayan conocido o debido conocer la prenda constituída sobre ellos.

Disposiciones similares rigen a los créditos refaccionarios, con la diferencia de que estos últimos pueden garantizarse también con bienes inmuebles, y el orden de preferencia para su pago es el de que los créditos de habilitación o avío debidamente registrados se pagarán con preferencia a los refaccionarios y ambos con preferencia a los hipotecarios inscritos con posterioridad.

El crédito de habilitación o avío da la amplia seguridad de que la cosecha está afectada íntegra y directamente al pago de un crédito de avío debidamente registrado, y no podrá legalmente adquirir derechos sobre ella ningún comprador con preferencia al banco que concedió el crédito, pudiendo observarse también que el agricultor considerado como depositario legal de esa cosecha, si la desvía para otros fines cuando se encuentra bajo su guarda, incurre en responsabilidad penal.

El crédito refaccionario, regido por disposiciones similares, da la oportunidad de proporcionar fondos, cuando así conviene, al agricultor, para mejorar sus métodos de cultivo adquiriendo implementos agrícolas que quedan afectados al crédito concedido por el banco y con responsabilidades análogas para el agricultor en lo que respecta a la guarda de los implementos adquiridos, hasta que no haya liquidado su adeudo con el banco.

Estos puntos son de mucha importancia por las seguridades que, en cuanto a garantía, adquiere el banco que, dentro de contratos de ese género, concede crédito a los agricultores.

La garantía de la tierra, aun cuando puede tenerse, se ha considerado secundaria, si no es en casos especiales, como al suministrar crédito para mejoramiento de la propiedad, pues aunque técnicamente es una garantía real, se sabe que, salvo casos excepcionales, el mayor golpe que puede darse a un agricultor es enajenarle su tierra y, por tanto, se ha procurado por medios menos drásticos la recuperación de los créditos, la que normalmente se ha obtenido cuando, por circunstancias imprevistas y no imputables al agricultor, se encuentra con un déficit al final del año; si ese agricultor es digno de crédito, es preferible volver a concedérselo para que en el curso de uno, dos o tres años, cuando más, pueda cubrir tanto los créditos subsecuentes como el saldo que quedó a su cargo en el año en que su labor fracasó por circunstancias inesperadas o de fuerza mayor.

Dentro de estos métodos hemos podido conservar en nuestra lista de clientes un gran número de agricultores que han podido mantener sus cultivos sin interrupción, lo que al mismo tiempo que nos ha permitido ayudar en esa forma a la economía del país, ha mantenido también la vida normal de aquellos clientes que a esos negocios se dedican.

III. Créditos a la ganadería

Los créditos a la ganadería podemos dividirlos en tres clases:

1ª Créditos concedidos con garantía de la propiedad raíz para mejoramiento de las fincas, construcción de potreros, aguajes, etc.

2ª Créditos para la formación y sostenimiento de un pie de cría de ganado, y

3ª Créditos auxiliares para el sostenimiento de los gastos del negocio ganadero sólo para la temporada que transcurre del momento en que se hace el préstamo al ganadero, al momento en que éste realice la venta de sus reses.

Igualmente, créditos para compras de ganado para engorda de pronta realización, en cuyos casos, al hacerse el préstamo también con carácter de crédito de avío, se calcula suministrar crédito por sólo el 50% del valor del ganado que se prepara para la venta y colocando el vencimiento en la fecha que corresponde a esta última operación.

Los préstamos señalados en primero y segundo lugar sólo muy ocasionalmente deben concederse, porque tanto unos como los otros representan largos plazos para cubrirse y, en consecuencia, no son adecuados para la banca privada y depósitos, y puede considerarse su concesión como algo muy excepcional.

Los últimos, que se practican generalmente, ofrecen

bastante seguridad de recobro oportuno por la naturaleza misma de la operación, que se asemeja un poco a la del crédito a los agricultores, calculando el valor de su producto y la época en que debe realizarse.

Sin embargo, es de notarse que aun cuando se ejerce vigilancia sobre los ganados objeto del crédito, como se ejerce sobre los campos en cultivo, la solvencia moral del ganadero debe ser cuidada de manera muy escrupulosa, ya que si en el caso del agricultor se trata de frutos fijados al suelo hasta su cosecha, en el caso del ganadero la prenda es más susceptible de sufrir trastornos para el acreedor, dada la movilidad de la misma.

Considerando, pues, en primer lugar la solvencia moral del ganadero, las operaciones con clientes que se dedican a este ramo han sido hasta ahora satisfactorias y los métodos de operación que se han llevado consisten básicamente en lo siguiente:

1º Tener gran confianza en el solicitante de crédito respecto a que no abusará de su posición, defraudando los intereses del banco.

2º Conocer el número de reses que prepara para su venta, calcular su valor conservadoramente y hacer el préstamo por sólo la mitad del valor calculado.

3º Fijar la fecha del vencimiento para la época en que el ganadero debe realizar los animales de que se trata.

4º Constituir el contrato de habilitación o avío, a fin de tener las ventajas sobre esa prenda que ya se han expresado al tratar de los créditos de habilitación o avío concedidos a los agricultores.

5º Tener siempre vigilancia sobre los bienes dados en garantía a fin de ganar, con ello, mayores seguridades con respecto al estado que guarde la prenda.

Como se verá, fundamentalmente y como en todos los créditos, se tiene que descansar en la moralidad del deudor, en la bondad de la prenda constituída y en la seguridad de su realización en tiempo oportuno.

Asociaciones de agricultores

a) *Las uniones de crédito agrícola.* Por medio de las uniones de crédito agrícola, el banco adquiere mayores seguridades y al mismo tiempo logra una mejor vigilancia sobre la forma en que lleva sus negocios cada uno de los agricultores acreditados.

Esencialmente, el sistema se basa en una buena organización de esas uniones. Para que esa organización se mantenga dentro de las líneas de capacidad requeridas, su directiva está formada por agricultores competentes, de confianza y reputación reconocidas. Las uniones cuentan, al mismo tiempo, dentro de su organización burocrática, con buenos elementos contables que les permiten conocer exactamente el estado de sus operaciones.

Esta clase de asociaciones han dado un resultado muy satisfactorio, donde el número de agricultores es tan grande que la vigilancia directa del banco sobre los mismos podría llegar a ser demasiado complicada, pues aunque el banco en estos casos tampoco abandona su vigilancia directa, encuentra un precioso auxilio en la vigilancia que, a su vez y por interés propio, realizan no sólo la mesa directiva de la unión, sino también, en particular, los diversos agricultores interesados, ya que el bienestar y seguridad del conjunto se basan en el comportamiento individual de cada agricultor miembro de la unión.

Para iniciar una unión de esta clase, los agricultores de una región con intereses similares constituyen la unión de crédito agrícola dentro de bases autorizadas legalmente, haciendo cada uno su aportación de capital en la proporción que a cada uno le es posible, y así se integra el capital social con el que va a dar principio a sus operaciones.

Entre ellos mismos hacen la elección de los funcionarios de la mesa directiva que, a su vez, se encargará de nombrar al gerente de la unión para que se organice debidamente la oficina de la misma y que al mismo tiempo haya un ejecutivo que lleve en orden todo lo necesario a las operaciones de la institución.

Los agricultores, individualmente, hacen sus solicitudes de crédito a la gerencia de la unión, y ésta, auxiliada por los miembros de su mesa directiva, va calificando las solicitudes, y con conocimiento perfecto de las tierras en que el agricultor va a trabajar, de los equipos con que cuenta y de su aptitud y capacidades personales, hace la calificación de ese crédito fijando el monto del mismo, su calendario de ministraciones y demás detalles concernientes a un crédito de esta clase.

A su vez, la unión se dirige al banco con que puede contar, para hacer la solicitud, en conjunto, del monto del crédito necesario para la estación agrícola de que se trate.

Una vez estudiada esta solicitud por los funcionarios del banco, y dentro de las bases usuales para un crédito de esta naturaleza, el banco está en capacidad de resolver la concesión del crédito después de haber revisado el cálculo de costos de cultivo, escalonamiento de las ministraciones y demás datos necesarios para todo crédito agrícola, pero existiendo desde luego la ventaja de que, además de los márgenes de seguridad que el banco toma usualmente para la concesión de esta clase de créditos, existe el capital de la unión que va afectando a las garantías, porque el crédito ya no se concede por el banco al agricultor directamente, sino a la unión, que representa el conjunto de los mismos, y los títulos de crédito que el banco recibe son los pagarés que los agricultores, dentro de su contrato con la unión, van suscribiendo y que la unión endosa al banco, mancomunándose, por tanto, a la responsabilidad contraída por el agricultor.

Casi desde el inicio de esta manera de otorgar crédito, el banco pidió a las uniones que concertaran con todos los agricultores miembros de la misma que, al realizarse las cosechas, se hiciese efectiva a los agricultores una cuota por cada unidad de su cosecha, por ejemplo: tantos pesos sobre tonelada de trigo o sobre tonelada de algodón que cosecharen en las labores refaccionadas por la unión, para añadir a los elementos de ésta el producto de esas cuotas, a fin de reforzar su responsabilidad financiera.

Este sistema trae la ventaja de que así cada año va siendo mayor el interés que representa para los agricultores su inversión en la unión y, al mismo tiempo, la unión también aumenta, en virtud de ese crecimiento de sus recursos, su capacidad para obtener el crédito que del banco necesita.

La unión ejerce, por tanto, los métodos de control que le satisfagan, puesto que es acreedora directa de

cada uno de los miembros componentes de la misma, y en el interés común está evitar todas aquellas cosas que pudiesen perjudicar el resultado final de obtención del producto calculado, ya que cualquier diferencia que en el mismo hubiese afectaría en mayor o menor extensión a cada uno de los componentes de la asociación.

Este método ha dado para el banco que concede el crédito a las uniones un excelente resultado, pues normalmente las uniones han cumplido siempre con facilidad con los compromisos que con la banca contraen y, al mismo tiempo que han ido reforzando su situación financiera, han prestado un servicio educativo a los agricultores y se han ido capacitando no sólo para llevar normalmente sus trabajos, sino para ir reforzando poco a poco sus equipos y adquiriendo mayor importancia en sus cultivos, con los recursos sobrantes.

Frecuentemente, los directores de esas uniones son los encargados de vender, en conjunto, las cosechas obtenidas por sus miembros, lo que les ha traído también ventajas al tratar en el mercado esas cosechas, pues realizan operaciones de importancia, por cuya razón pueden obtener mejores precios y más facilidad para colocar sus productos con entidades serias, con las que no tropiezan con dificultades para el cobro de los mismos.

Estos créditos, pues, por todas las razones dichas, han venido a ser de mayores facilidades para los bancos que los de los agricultores aislados, a causa de las ventajas que acabamos de señalar.

La circunstancia de que el Gobierno Mexicano ha estado haciendo grandes operaciones para establecer regiones extensas de cultivos de riego, ha facilitado mucho la creación de uniones de este género, pues, como es natural, en esos nuevos sistemas de irrigación, los agricultores se encuentran agrupados en número importante y en forma homogénea en lo que respecta a clases de cultivos, calidad de tierras, etc. Además, han traído la ventaja de que las directivas de las uniones puedan también, en conjunto, adquirir fertilizantes e insecticidas para distribuirlos conforme se necesitan entre sus asociados, logrando así mayores seguridades en las cosechas, sobre todo cuando se trata de plantas muy sensibles a las plagas, como en el caso de los cultivos de algodón, que también atienden en algunas regiones agricultores agrupados en asociaciones del tipo que señalamos.

La reunión de elementos en un solo centro administrativo, como ocurre en las uniones, ha permitido también a éstas iniciar algunas mejoras técnicas de importancia, como son el poder contratar a veces servicios de entomólogos para que dirijan la vigilancia y combate de las plagas, el consejo de expertos, la fertilización de las tierras en donde así es necesario, etc.

Las uniones de crédito agrícola están comprendidas en México dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito, con el carácter de organizaciones auxiliares y, por lo tanto, sus obligaciones y sus derechos están perfectamente definidos por la ley, teniendo también, como consecuencia, personalidad jurídica para contratar.

Mencionaré algunas de esas disposiciones legales tendientes a dar seguridad en lo que respecta al manejo y buenas condiciones de administración de esas uniones.

Por ejemplo, la fracción 6ª del artículo 87 de la ley respectiva dice que los socios de una unión habrán de residir en la plaza donde opere la entidad o, por lo menos, en el estado, distrito o territorios federales donde radique la unión o en estados, distritos o territorios colindantes.

Esta disposición es importante porque tiende a buscar las mejores circunstancias para que pueda haber realmente intereses análogos entre los miembros de una de esas asociaciones, y al mismo tiempo mayor conocimiento mutuo de sus componentes y mayor facilidad de inspección y de conocimiento de los problemas por parte de los directivos de las uniones.

Las uniones no podrán tener participaciones en instituciones de crédito ni en organizaciones auxiliares, lo que, naturalmente, hace que esas uniones puedan mantener su independencia con respecto a otra clase de instituciones de crédito, de las cuales pueden ser clientes, pero no participantes. Tienen prohibido realizar operaciones de descuento, préstamos o crédito de cualquier clase, si no es con los miembros o asociados de la unión; pero, naturalmente, sí pueden contratar créditos con las instituciones de crédito, como se ha visto ya por la forma en que la banca privada opera con las mismas.

Algunas uniones, también dentro de facultades que la ley les concede, han podido extenderse a industrializar los productos agrícolas que obtienen sus asociados, llegando a ser propietarios de molinos de trigo, despepitadores de algodón, etc., cuando han llegado a encontrar benéfico para sus asociados el seguir ese sistema.

b) *Asociaciones de agricultores para protección de cosechas.* Independientemente de las uniones de crédito agrícola que hemos venido tratando, a veces se han formado organizaciones de agricultores, no como una unión de crédito agrícola, sino asociaciones dirigidas a algún punto concreto.

Un ejemplo de ellas puede ser la asociación que hace varios años establecieron varios agricultores en una región productora de trigo, y que da un buen ejemplo de cómo los agricultores de una misma región y con intereses análogos pueden protegerse mutuamente contra determinada clase de pérdidas.

En el año de 1938, diversos cultivadores de trigo de una de las regiones del país decidieron asociarse en alguna forma para protegerse contra los daños que el granizo solía causar en los plantíos, ocasionando a los afectados por ese fenómeno las consiguientes pérdidas al destruirles parcial o totalmente las cosechas que esperaban levantar.

A este efecto, hicieron una prueba para protegerse mutuamente contra esos daños, sentando como base fundamental la de que aquellos agricultores que perteneciesen o que ingresasen a esa asociación proyectada, tomasen el compromiso de abonar cuotas proporcionales a la extensión de los cultivos de cada uno, para cubrir las pérdidas que llegasen a sufrir aquellos de sus asociados que sufriesen el perjuicio de las granizadas; pues siendo un fenómeno que normalmente sólo azotaba parcialmente la zona de cultivo en que ejercían sus actividades los agricultores asociados, consideraban posible esa protección mutua.

Al hacerse la prueba en el año de 1938, se protegieron contra el granizo 3,505 hectáreas de trigo, con un costo de cultivo valuado en $450.680,00. Los perjuicios que el granizo originó entre los asociados y que fueron cubiertos por la asociación importaron $13.165,00, en-

tregando todos los asociados un 3% del valor manifestado como costo de los cultivos de cada uno, con lo que hubo para cubrir los siniestros y quedó un pequeño sobrante para gastos de la asociación el siguiente año.

En vista de esa prueba, que fué de resultado satisfactorio, los agricultores decidieron formalizar su asociación, y en el mes de marzo de 1939 protocolizaron ante un notario la organización con el nombre de "Protección Mutua contra el Granizo, Asociación Civil de Productores de Trigo".

Calcularon los costos de cultivo hasta la trilla haciendo una diferenciación de costos entre el trigo que se regaba con agua de río y el que se sembraba y cultivaba con agua de noria.

Señalados los precios de costo de esos cultivos en sus cifras máximas, los asociados manifestaron a la asociación los costos individuales de cada uno, y estos costos manifestados servían de base para calcular la aportación que para pago de siniestros debían enterar a la asociación.

Se señaló, como importe máximo de esa cuota con que deberían concurrir los agricultores, el 8% de las sumas manifestadas como costos de cultivo, en la inteligencia de que si esa suma máxima no bastase a cubrir el importe de lo que debería indemnizarse, se distribuiría proporcionalmente el producto entre los afectados, sin derecho de estos últimos a que se les completase la indemnización, ni obligación de los asociados a pagar más del porciento acordado.

Se estipuló también que cuando se tratase de cubrir indemnización a agricultores refaccionados por los bancos, sería a dichas instituciones a quienes se les entregase el importe de la indemnización que a sus clientes correspondiese.

Igualmente, estipularon que tanto la cuota máxima de indemnización como la estimación de costos de cultivo por hectárea podía modificarse anualmente por acuerdo de la asamblea de asociados o de su comité directivo.

Expresamente se convino en que ese pacto excluyese todo propósito de especulación y que, en consecuencia, los asociados no podrían percibir utilidades por ningún concepto, ya que sólo se trataba de establecer un principio de mutualismo, solidarizándose en el caso de perjuicio por el granizo que sufriera cualquiera de los asociados.

Agregaron a su escritura constitutiva diversos puntos de detalle, pero el fondo de la misma consistió en lo enunciado.

Esa asociación, desde sus principios, fué alentada por los bancos que refaccionaban a los cultivadores de la región, y ha estado trabajando desde entonces con buen éxito.

Es de notarse que no se trató nunca de que un agricultor afectado por el granizo pudiese hacer utilidad con la indemnización que recibiera, pues el avalúo de los daños se hace cuidadosamente, y sólo se indemniza al agricultor hasta cubrir la pérdida efectiva que sufre por el costo que le reportan los productos destruídos por el granizo, pero no para darle la utilidad que pudiese haber tenido al no ocurrir el fenómeno.

Es interesante observar cómo desde el comienzo se hizo notar el interés que en los agricultores despertó esa organización, pues mientras, como dijimos, en el primer año de prueba, 1938, se protegieron contra el granizo 3.500 hectáreas sembradas de trigo, en 1939 esa protección aumentó hasta 18.178 hectáreas, con un valor de $2,141.541,60. Los perjuicios del granizo en ese año importaron $9.465,50, por lo que sólo se decretó el ½% de cuota sobre las cantidades aseguradas para que quedase cubierto el total de las indemnizaciones, no aumentando en los años siguientes la superficie de trigo protegida porque esos cultivos no tomaron en aquella región extensión mayor, por dedicarse los agricultores principalmente al cultivo del algodón; pero entonces la asociación también fué protegiendo a los cultivadores de esta planta, estableciendo protecciones similares a las que tenía para el trigo, y así en 1940 encontramos que, además de 12.567 hectáreas de trigo protegidas, se incluyeron ya 15.775 hectáreas de algodón, continuándose la protección de ambos cultivos hasta la fecha.

Al iniciarse las actividades de la asociación, como dijimos ya, al principio de cada ejercicio agrícola se fijaron los costos base a proteger por hectárea; pero debemos añadir que se señalaba la vigencia de la protección y, además, el porcentaje máximo de pago por concepto de prima.

Para los plantíos de trigo se fijó la vigencia de protección del 1º de marzo al 31 de julio de cada año, considerando que para dicha fecha la recolección de trigo debería estar terminada, y en lo que a los plantíos de algodón se refiere, del 1º de abril al 30 de septiembre, época en que se estaba concluyendo la pizca del algodón, y en que, además, había terminado ya la temporada propensa al azote del granizo.

Sobre las cuotas señaladas a los agricultores y con las que deberían cubrirse las pérdidas que ocasionase el granizo a los miembros de la asociación que llegasen a sufrir ese contratiempo, sólo se llegarían a aplicar cuotas moderadas que no excedieran del 3%, habiéndose cubierto todos los años, salvo el del año de 1945, que sobrepasó considerablemente los daños previstos; ascendieron éstos a $919.606,84, contra una cifra protegida de $18,527.480; pero la prima máxima de 2% decretada para aquel ejercicio no fué suficiente para pagar íntegramente los daños, por lo que en ese año excepcional se cubrió sólo el 39% de los mismos.

A partir del año de 1950 se acordó cobrar un pequeño porcentaje sobre lo que se calculaba necesario, a fin de formar un fondo de reserva para garantía de eventualidades, y en esa forma hasta la fecha se ha logrado reunir un fondo de $352.000,00, que pertenece proporcionalmente a los agricultores, de acuerdo con las cuotas que cada uno ha pagado a partir de la fecha de esa disposición.

El asunto de los avalúos de las pérdidas se ha solucionado con facilidad, pues se hacen por los agricultores expertos de reconocida honorabilidad y con amplios conocimientos en los diferentes aspectos de la agricultura y que, además, prestan sus servicios de avalúo a las pérdidas en calidad de servicios honoríficos a la asociación, considerándose que han logrado toda confianza al hacer esos avalúos en forma justa y muy aproximada.

Se aprecia la importancia de esta asociación en los catorce años a que nos hemos referido, o sea desde 1938 hasta 1952, pues ha protegido labores de trigo por valor de $45,426.794,60 y de algodón por valor de $263,988.658,00, habiendo pagado daños por

valor en conjunto de $4,197.050,86, con muy poco esfuerzo de parte de los contribuyentes por lo corto de las cuotas que han tenido que satisfacer.

Recientemente y para concordar con la legislación que rige en la actualidad, esta Asociación de Protección Mutua contra el Granizo está tratando de modificar su organización legal para convertirse en una Sociedad Mutualista de Seguros Agrícolas y de Incendios.

En su nuevo proyecto se conservan las bases esenciales de su escritura primitiva con algunas modificaciones que conviene señalar, consistentes en ciertos detalles de perfeccionamiento sobre la escritura primitiva.

Una de las condiciones que señalan en su proyecto es la de operar tan sólo distritos inmediatos a la ciudad sede de la proyectada sociedad mutualista, señalando expresamente que operará sólo en esa región por ser agricultores unidos entre sí, que operan en regiones agrícolas semejantes, condiciones que, aunque siempre se han observado, no existían en la escritura primitiva.

El número de los mutualizados es indeterminado, reservándose la asamblea general el derecho de aumentarlo y disminuirlo.

Sus actividades se extenderán a asegurar también otros riesgos, estableciendo además, de acuerdo con su nuevo proyecto, seguro contra incendio para algodón en hueso o algodón en pluma ya empacado, semilla de algodón o cualquier otro producto o fruto agrícola ya cosechado, siempre que el solicitante haya manifestado todos los detalles con respecto a los productos que trate de asegurar, para que la sociedad pueda estimar si la petición se ajusta precisamente a las seguridades que la sociedad desea.

Los seguros se verificarán para daños, pérdidas totales o parciales que el incendio o el fenómeno meteorológico del granizo ocasionen; en el primer caso, en los frutos de algodón en hueso o en pluma hecho pacas, en la semilla de algodón y en cualquier otro producto ya cosechado, empacado y embodegado, que se encuentre, bien en los patios de los ranchos o de las plantas compresoras, o despepitadoras o en algún otro lugar; y, en el segundo, en las labores o sementeras de algodón, trigo, maíz, frijol, piña, tomate y otros similares que estén pendientes de recolectarse, a contar desde el nacimiento de las plantas hasta la fecha en que se precise en la póliza.

En cada caso de siniestro se hará la valorización parcial para determinar el monto del mismo.

No podemos saber todavía si llegará a formalizarse este importante cambio, pero sí indica que los agricultores han estado satisfechos del funcionamiento de su sociedad titulada Protección Mutua contra el Granizo, ya que trata de ampliar sus actividades.

Dos casos interesantes

En seguida se hace una breve relación de dos empresas de crédito agrícola que se hicieron dentro de condiciones un poco complicadas, pero sin apartarse de la doctrina que la experiencia general indica.

La primera empresa se destinó al cultivo del maíz en una zona en que la experiencia había demostrado que existían condiciones naturales favorables para ese cultivo; la segunda, para abrir a la producción una zona que se encontraba totalmente improductiva.

Se llamará a la primera empresa "caso del Estado de Nayarit", ejecutada con apoyo del estado, y a la segunda "caso de una región de la Baja California", ejecutada con la ayuda de la banca privada.

Las dos representan un esfuerzo muy interesante que pudo coronarse con buen éxito y que, por tanto, se ha considerado conveniente relatar, pues ambas se llevaron a cabo bajo determinadas circunstancias que las hacían dignas de atención en vista de las probabilidades con que se contaba para poderlas realizar sin pérdidas para el banco y en beneficio del país.

a) Caso del Estado de Nayarit. Hace cerca de siete años, en 1945, las autoridades de México, deseosas de aumentar la producción de maíz, que es uno de los elementos básicos de la alimentación del pueblo mexicano, estudiaron en conjunto con el gobierno del Estado de Nayarit las posibilidades de lograr un aumento apreciable en las cosechas del grano que se levantaban en el Estado mencionado, el cual siempre ha sido reputado como una zona en extremo favorable para la producción de ese cereal.

Se consideró, desde luego, que necesitaría hacerse un esfuerzo de bastante importancia para conseguir rápidamente una conveniente ampliación de esos cultivos, y para ello se analizaron los factores que había que reunir a efecto de obtener un resultado favorable.

En primer lugar, se necesitaba de un crédito con bastante amplitud para los agricultores, que debería establecerse dentro de las condiciones necesarias para que esas operaciones de refacción agrícola pudiesen ser hechas con las debidas seguridades de recuperación y, al mismo tiempo, buscar la forma de administrar correctamente la inversión y controlar debidamente la cosecha.

La región que se trataba de impulsar es extensa y su única vía de comunicación para el traslado de las cosechas a donde lo requiriesen las necesidades de consumo es una vía de ferrocarril que atraviesa el Estado de Nayarit en importante extensión.

Había que atender también a la fácil comunicación de los lugares productores de maíz a las estaciones de embarque.

El control de las cosechas ofrecía también problema interesante por tratarse de una región bastante extendida y de un número crecido de agricultores.

Después de diversas pláticas sobre el particular entre las autoridades federales y el gobierno del Estado de Nayarit, y con el concurso de los directores de una organización oficial que tenía como misión principal la correcta distribución y regularización de algunos de los artículos de primera necesidad, organismo que se había establecido en virtud de las circunstancias especiales por que entonces se atravesaba a causa del estado de guerra en que se encontraba el mundo, se llegó a formalizar un proyecto en que vino a caber parte al Banco Nacional de México, por lo que éste concurrió también a su estudio en lo que se refería a la manera de otorgar el crédito necesario para aquel conjunto de agricultores.

Las medidas que se tomaron para poder organizar ese esfuerzo que llevaba a una finalidad tan necesaria fueron, esencialmente, las siguientes:

Expedir una legislación especial para la producción de maíz en el Estado de Nayarit, a fin de que ese pro-

ducto quedase bajo el control definitivo de la Nacional Distribuidora y Reguladora, nombre de la organización oficial que antes he mencionado. La base de esa disposición fué que el Estado de Nayarit producía maíz en cantidad superior a su propio consumo y, por tanto, convenía regularizar y dirigir la distribución del excedente.

El gobierno del Estado de Nayarit promulgó una Ley local de Fomento Agrícola, estableciendo un departamento especial que se intituló departamento de fomento agrícola, que sería el encargado de ejecutar las diversas actividades relacionadas con el incremento del cultivo del maíz, declarándose éste como de utilidad pública para los efectos de la ley.

Al mismo tiempo y rápidamente fueron construyéndose caminos vecinales para establecer la fácil comunicación de los lugares de cosechas a las estaciones de embarque en el ferrocarril.

El banco, para conceder el crédito para esas operaciones, estimó necesarias algunas condiciones que fueron aceptadas por las respectivas autoridades y que principalmente fueron las siguientes:

a) Que se nombrara un comité encargado de la resolución de las solicitudes de crédito que se presentasen. Ese comité quedaría formado por un representante del gobierno del Estado, otro de la Nacional Distribuidora y Reguladora y el tercero sería el gerente de la sucursal del banco más inmediata a la región cuyos cultivos se iban a refaccionar.

b) Para la concesión de un crédito sería necesario el voto favorable de los tres miembros del comité.

c) Para mayor facilidad de control y vigilancia se dividieron las zonas de producción entre un número adecuado de jefes de grupo que para vigilancia y demás efectos escogió el departamento de fomento agrícola, a fin de que esos señores se encargasen de ver que se hiciese la correcta distribución de fondos, producto de los créditos, y que esos fondos quedasen debidamente invertidos, cuidando también esos mismos jefes que las cosechas del sector que tomaban a su cargo se trasladasen debida y oportunamente a las estaciones de embarque.

d) Los créditos para cada grupo de agricultores se otorgaban en pagaré firmado por el jefe del grupo, en vez de que se otorgasen pagarés individuales por cada uno de los agricultores en particular. El objeto de esta medida fué que el jefe del grupo, al contraer el compromiso de suscribir los pagarés para el conjunto de agricultores a su cargo, tomase todo empeño e interés en la buena marcha de las ministraciones y en el buen control de las cosechas; inútil es decir que estos jefes de grupo fueron escogidos entre personas de responsabilidad y suficientemente conocedoras de los agricultores que formaban su grupo, para poder confiar en que las cosas de cada grupo marcharían en buen orden, y, como se ve, ésta fué una nueva aplicación del sistema que el banco ha considerado como recomendable, o sea el de tener un organismo intermediario entre el banco y el agricultor, cuando se trata de zonas extensas, de vigilancia difícil de ejercer por el banco. El intermediario debe ser un organismo o persona interesada directamente en el buen fin de la operación de crédito de que se trata.

e) La Nacional Distribuidora y Reguladora haría de antemano un contrato de compra del maíz que se produjese por los agricultores refaccionados, fijándose en dicho contrato el precio mínimo de garantía para el agricultor por tonelada de maíz puesto a granel, libre, a bordo de carros de ferrocarril, en las estaciones de embarque.

f) La totalidad de las cosechas que se levantasen quedaría comprometida en los contratos de compraventa que habrían de celebrarse entre la Nacional Distribuidora y Reguladora y el gobierno del Estado, después de proveer a las necesidades de consumo local.

g) Se estipuló, igualmente, que las refacciones se harían por sólo un tanto por ciento conservador sobre el valor estimado para la cosecha de los agricultores refaccionados, y que al irse empacando los carros de maíz contra la carta de crédito que extendería la compañía compradora a favor del banco, éste haría una liquidación provisional, entregando el banco al departamento de fomento agrícola un tanto por ciento del importe de cada carro para que ese dinero llegase al agricultor interesado en su oportunidad, y el tanto por ciento complementario lo recogía el banco, desde luego, para abonarlo en firme al jefe de grupo respectivo suscriptor del pagaré, a fin de que éste fuese llevando en orden la cuenta de su adeudo.

h) El banco se reservó el derecho de aumentar ese tanto por ciento de primera recuperación cuando se estimase que la cosecha del grupo respectivo fuese a ser menor que la cantidad calculada al concederse el crédito.

i) Por último, el banco quedaría garantizado por el gobierno del Estado de Nayarit y por el gobierno federal contra cualquier saldo insoluto de esos créditos.

Sobre esas bases, que se consideraron necesarias para seguridad del banco y para la buena marcha del plan en conjunto, se inició la campaña de préstamos en septiembre de 1945, celebrándose un convenio tripartito entre el gobierno del Estado de Nayarit, la Nacional Distribuidora y Reguladora y el banco, quedando estipulada, dentro del mismo, la garantía que otorgaba el gobierno federal por medio de la Secretaría de Hacienda, firmando, por lo tanto, ese contrato, el secretario del ramo.

El primer crédito que se estableció fué por la cantidad de $4,400.000,00.

Como en el Estado de Nayarit se producen dos cosechas de maíz anuales, se hicieron los convenios necesarios para financiar las dos temporadas de cultivo, dentro de las condiciones ya señaladas, a fin de que la ministración de cada una de esas temporadas quedase documentada por medio de ese contrato tripartito.

Sin perjuicio de lo anterior, el banco iba haciendo las ministraciones contra los pagarés de los jefes de grupo, conforme se iba necesitando hacer la ministración de fondos.

El gobierno del Estado, por su parte, estableció una

central de maquinaria agrícola destinada a mantener debidamente equipados los cultivos, a fin de que por medio de esa mecanización pudiesen los trabajos hacerse más extensos y en mejores condiciones técnicas.

El banco se reservó el derecho de dar su resolución para contratar en cada nueva temporada o negarlo si así convenía a sus intereses.

Habiendo marchado satisfactoriamente la primera campaña, se siguieron financiando sucesivamente las posteriores, manteniéndose hasta la fecha el mismo sistema planteado desde el comienzo; pero se hizo una modificación importante: cuando la experiencia demostró que los resultados eran lo bastante satisfactorios, dispuso crearse en el departamento de fomento agrícola un fondo de garantía que añadiese una seguridad más para el buen cumplimiento de los contratos de crédito que el banco fuese otorgando.

Este fondo se ha venido formando con una cantidad determinada por tonelada de producto, y ha quedado constituído en fideicomiso en una sociedad financiera privada, de toda solvencia, para que en caso necesario se le dé al numerario acumulado la debida aplicación al fin a que se destina.

Hasta la fecha se han financiado las campañas correspondientes a las siembras y cultivos de maíz desde el año de 1945 hasta el actual de 1952, sin que hasta ahora haya sido necesario, en ningún caso, recurrir a la garantía del gobierno del Estado de Nayarit o del gobierno federal para la liquidación correcta de los créditos.

Las dos campañas correspondientes a este año todavía no llegan al tiempo de su liquidación, puesto que vencen en marzo y junio de 1953, respectivamente; pero los resultados de las campañas anteriores demuestran la mejoría que se consiguió a partir del establecimiento de ese sistema de crédito.

En efecto, sin considerar otros productos accesorios como fueron frijol, arroz y cacahuate, puede observarse el resultado del plan como sigue:

Antes de la iniciación de estas campañas, las producciones que se obtenían de los cultivos de maíz en la zona eran relativamente reducidas, pues las siembras del año de 1944 dieron 38.140 toneladas y el año de 1945, primera campaña que se financió, la cosecha alcanzó a 65.000 toneladas, aumentándose en las posteriores gradualmente hasta alcanzar, en el año de 1951, la cifra de 118.000 toneladas de maíz.

Como se ve, el incremento ha sido de importancia y ha compensado el esfuerzo de sostener esta campaña en favor de los mencionados productos agrícolas del Estado de Nayarit.

b) *Caso de una región de la Baja California.* Por circunstancias diversas, la dirección del banco consideró de importancia contribuir al desarrollo de la región de Mexicali en la Baja California, región fronteriza con los Estados Unidos del Norte, utilizando para ello el concurso de un banco regional, al que se prestaría la necesaria ayuda financiera, contando con sucursal adecuada para el caso.

El valle de Mexicali contaba con aguas para regadío procedentes del río Colorado, y así se habían establecido cultivos en el mismo que se habían mantenido por varios años.

Las tierras de cultivo eran de calidad aceptable, y su sistema de irrigación debidamente acondicionado.

Sin embargo, no eran ya suficientes para los agricultores interesados, y existía la circunstancia de que no lejos de la población de Mexicali había grandes extensiones de tierra susceptibles de irrigarse con aguas del mencionado río, pero sin que nada estuviese preparado para el efecto, pues solamente se trataba de tierras cubiertas de monte y que, por tanto, requerían una serie de trabajos previos para poder entrar en producción.

Para un banco privado el problema era un tanto complejo, pues eran muchas las circunstancias a prever y analizar antes de emprender la financiación de una obra de esa naturaleza.

Había que pensar no sólo en la manera de arreglar esas tierras para el cultivo, sino también en la forma de proveerlas de riego, pues aunque se contaba con el río, no existían canales, ni presas ni instalaciones de bombeo y, además, había que pensar en la forma de asegurar, de la mejor manera posible, la venta de los productos que de esas tierras se obtuvieren.

El programa llegó a trazarse, finalmente, en la forma siguiente:

1) Interesar a gente de negocios en el proyecto para el desarrollo de sus diversas fases, como sigue:

2) Establecer compañías de servicios agrícolas dotadas de todos los equipos necesarios para emprender en forma eficaz y económica los desmontes de las tierras, en los casos en que los agricultores interesados a las mismas no contasen con elementos para hacer ese trabajo, así como para las nivelaciones necesarias en las tierras para un buen funcionamiento del sistema de riego.

3) Organizar una compañía de irrigación para el establecimiento de los sistemas de bombeo de las aguas del río o los arreglos en los lugares en que fuese posible obtener el riego por gravedad; cobrando determinadas cuotas por el agua que requiriesen los agricultores.

4) Crear empresas industriales para preparar debidamente los productos que deberían obtenerse, considerándose como uno de los esenciales, por ser el más adecuado para la región, el del algodón.

5) Por último, hacer un arreglo únicamente para la parte agrícola, por el cual el banco regional, con oficina cercana a la zona que se trataba de operar, financiaría las labores de los agricultores, haciéndoles los créditos directamente, pero contando con la garantía de las empresas industriales interesadas en adquirir las cosechas, a fin de industrializarlas debidamente, y con auxilio financiero del Banco Nacional de México.

Habiendo logrado combinar el funcionamiento de todo ese engranaje, los agricultores comenzaron la preparación de sus tierras, empezándose a hacer gradualmente los cultivos.

Desde luego, empezó a funcionar la compañía de servicios agrícolas, ocupándose de los trabajos del arreglo de las tierras en todo aquello que los agricultores no podían hacer por sí mismos. Simultáneamente, la compañía irrigadora destinada a proveer a las labores

de las aguas necesarias para el riego, arregló sus instalaciones de bombeo en los puntos necesarios para utilizar el agua del río mientras iba preparando, en donde era posible, instalaciones de riego por gravedad, a fin de que el agua resultase a precio más económico. Esa compañía hacía sus contratos con los cultivadores, y en la refacción que el banco proporcionaba a estos últimos, se incluía la cantidad necesaria para el pago del agua. Los agricultores contribuían no sólo con su trabajo personal, sino también con los equipos de su propiedad, y de la refacción se destinaba una cantidad moderada para ayuda de los gastos familiares indispensables para el agricultor. La misma compañía irrigadora, auxiliada en lo necesario por la de servicios agrícolas, abría canales principales, quedando los canales cortos a hacerse por los agricultores, con auxilio, cuando así se requería, de la compañía de servicios agrícolas.

Naturalmente, el primer año no fué mucha la tierra que se puso en cultivo, pero año a año fué creciendo, guardándose la consideración necesaria a los agricultores para el pago de las refacciones que, naturalmente, eran más elevadas al comenzar los cultivos que lo que iban siendo en los años subsiguientes, en que los gastos iban acercándose a la normalidad, al cesar los recargos que se sufrían por los trabajos de arreglo de las tierras. Los saldos vencidos que quedaban a cargo de los agricultores, quedaban con la garantía para el banco de los industriales que iban adquiriendo las cosechas, formándose así un grupo de colonos agricultores que iban creciendo en número y en extensión de tierras, sin que los intereses del banco peligrasen, ya que los saldos transferidos contaban con garantías suficientes. Las compañías industriales iban adquiriendo las cosechas a los precios locales del mercado, procediendo a la industrialización de los productos.

Al tratarse del algodón, que desde un principio se consideró como de mayor interés, establecieron los industriales despepitadoras y compresoras, a fin de tener el producto debidamente arreglado para su exportación, ya que por la distancia de la región a los centros industriales de México, el algodón de la región no encontraba ventajas ni facilidades en el mercado interno, pero, en cambio, por su cercanía a la frontera con los Estados Unidos y a los puertos de mar, el comercio externo se facilitaba.

Al mismo tiempo, los industriales prepararon las instalaciones necesarias para beneficiar la semilla de algodón obteniendo la borra, el aceite y las pastas concentradas, todo lo cual contaba con mercados seguros para su consumo.

En lo que se refiere al trigo, no era necesaria ninguna industrialización nueva, puesto que en la región existían molinos de trigo que eran compradores seguros para ese producto, al que no se le llegó a dar sino una extensión moderada.

Como era natural, se presentaron en los primeros años de esos trabajos saldos vencidos a cargo de los agricultores, pero después empezaron a ofrecer más claras perspectivas de recobro directo, sin que por ello se abandonase, naturalmente, la garantía que para esos saldos tenían otorgados los industriales, que en franca prosperidad seguían llevando adelante los negocios de su ramo.

Al completarse el desarrollo de ese plan, se pudo contar, como se cuenta hasta la fecha, con alrededor de 50.000 hectáreas más de cultivo en la región, aunque el financiamiento no fué necesario hacerlo en ningún caso para esa cantidad de tierra, por las rotaciones que hubo en las labores refaccionadas. Esa extensión de labores dió lugar a que los industriales pudiesen levantar en Mexicali excelentes molinos de aceites, despepitadores modernos, desborradoras, descascaradoras y las demás cosas necesarias, aumentándose así fuertemente la potencia industrial de Mexicali.

Por su parte, los colonos prosperaron, llegando a contar con suficientes equipos propios, y así se fueron abandonando los servicios de la compañía de servicios agrícolas que prestara tanta utilidad en toda la primera fase de los trabajos.

La compañía irrigadora se traspasó a las autoridades del ramo de irrigación, y así quedó la situación normalizada, con el feliz resultado del aumento logrado en la producción, y también la situación financiera quedó debidamente solventada, pues dominada la facilidad con que en los primeros años quedaban saldos vencidos de los créditos de los agricultores, los industriales, sin sacrificio, pudieron cubrir al banco los que se consideraban incobrables, por tratarse de colonos que por una u otra causa fracasaron en su labor.

Tratándose de un conjunto grande de agricultores, poco a poco vino la selección natural de los mismos, y se pudo pensar, y se ha llevado a la práctica, el que se estableciese un servicio entomológico para el estudio constante de las plagas que en ciertas épocas atacaban a los cultivos, usando también pequeños aviones para el combate de las mismas.

Para el banco significa en la actualidad una clientela muy interesante la de aquella región, y, al mismo tiempo, los agricultores han ido mejorando sus condiciones personales y muchos de ellos son ya propietarios de las tierras que primero tuvieron en arrendamiento.

Durante el desarrollo de este plan, las autoridades bancarias manifestaron amplia comprensión de lo que ese plan significaba, permitiendo al banco regional mantener, por tiempo más largo que el usual, saldos vencidos a cargo de agricultores, mientras los mismos se encontraban debidamente cubiertos con la garantía de los industriales.

Los resultados del plan, en lo que respecta al aumento de producción, pueden condensarse diciendo que conforme se contó con mayor cantidad de tierras debidamente preparadas para el cultivo, se fué aumentando la producción, principalmente de algodón, pues se encontró éste más seguro que el trigo.

Al comenzarse el plan, las cosechas de algodón eran cantidades modestas, pero poco a poco han venido aumentando, y ya se puede considerar que desde 1942, en que la extensión de tierra había alcanzado la consideración necesaria, la cosecha de algodón empezó a aumentar, llegando a 21.000 pacas y manteniéndose en la actualidad en una cifra de alrededor de 40.000 pacas anuales, lo que no se ha podido menos que considerar satisfactoria, teniendo en cuenta también que a ese producto de 40.000 pacas de algodón deben añadirse todos los derivados de la semilla, como son los aceites, borras y pastas que en conjunto representan capital de importancia, por lo que todos esos productos han venido a ser producción que se agregó a la del país.

TEMA VIII

LOS PRÉSTAMOS DE CAPACITACIÓN COMO PARTE DE UN SERVICIO DE BIENESTAR SOCIAL

EL CRÉDITO AGRÍCOLA SUPERVISADO EN HONDURAS

Por el Lic. CARLOS HUMBERTO MATUTE, *Jefe de la sección de Crédito Agrícola Supervisado del Banco Nacional de Fomento de Honduras* [1]

Sumario

[1] En la preparación de este trabajo ha colaborado el ingeniero Gildo Insfrán Guerreros, experto de la FAO.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA SUPERVISADO EN HONDURAS

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA

1. Introducción

Con el incremento de las operaciones de crédito rural en Honduras por medio de los servicios del Banco Nacional de Fomento, se ha hecho notorio un sensible aumento de la producción agrícola y ganadera del país, con el consiguiente acrecentamiento de la renta de los sujetos directamente beneficiados con dicho crédito. Cabe atribuir esta repercusión no solamente al hecho de que se están incorporando nuevos capitales al servicio de la economía agraria nacional, sino también a la acción propiamente de fomento de la misma institución. La actividad desplegada en el campo por el Servicio de Extensión Agrícola del STICA (Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola), indudablemente ha contribuído también a la consecución de los amplios objetivos que se persiguen.

Es evidente que la mayoría de los productores agrícolas del país necesitan facilidades de crédito para mejorar y ensanchar sus actividades, sobre todo crédito barato y de fácil obtención, lo que permitirá a gran número de los mismos liberarse de los onerosos préstamos que contraen con particulares a intereses elevados. La política del Banco Nacional de Fomento es la de dar preferencia en la concesión de créditos a pequeños y medianos productores. Sin embargo, con todo el esfuerzo hasta hoy realizado, los beneficios del crédito agrícola corriente todavía no han podido llegar a gran número de agricultores de baja condición económica y escasa capacidad de pago.

Hay, en consecuencia, un margen elevado de agricultores que no pueden tener acceso al crédito corriente. Estos agricultores representan un considerable porcentaje de la población rural de Honduras y constituyen el grupo de la clase económicamente débil, caracterizada por su bajo nivel de vida, falta de elementos de producción y poca capacidad adquisitiva. Un banco corriente, sea oficial o privado, no puede arriesgar sus fondos otorgando ayuda crediticia al campesino de escasa capacidad de reintegración.

Pero como es propósito del Banco Nacional de Fomento hacer llegar los beneficios de su política crediticia y de fomento al mayor número de agricultores de la República, la directiva del mismo ha visto en el crédito agrícola supervisado la forma indicada para dar cumplimiento a aquel objetivo.

En tal sentido, el banco, por intermedio del gobierno, solicitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) los servicios de un experto en dicha especialidad, para que por medio del Programa de Asistencia Técnica se realizaran las investigaciones pertinentes y se formularan las recomendaciones necesarias para el pronto establecimiento de un programa de crédito agrícola supervisado en el país.

2. Objetivos

El convenio suscrito entre el gobierno de Honduras y dicha organización internacional especifica las funciones del experto y contempla la posibilidad de establecer dicho servicio, lo mismo que el adiestramiento del personal, para actuar en la dirección y ejecución del programa. El informe de dicho técnico, que contiene el proyecto del reglamento respectivo, con la aprobación de la FAO, fué sometido a la consideración de la junta directiva del banco, y el 8 de noviembre de 1951 quedó instalada oficialmente la Sección del Crédito Agrícola Supervisado (CAS), con las siguientes finalidades:

a) Proporcionar una adecuada facilidad de préstamos para aumentar la capacidad de producción del agricultor de escasos recursos y bajo nivel de vida, imposibilitado, por lo tanto, de poder gozar de los beneficios del crédito bancario regular.

b) Mejorar, por medio de la supervisión técnica y social, las prácticas agrícolas y domésticas del campesino y de su familia, para proporcionarles mayor bienestar rural.

c) Ayudar al beneficiario del crédito a obtener, en condiciones apropiadas, implementos y herramientas agrícolas, semillas seleccionadas, animales de trabajo y de cría y otros elementos necesarios para el mejoramiento de sus sistemas de trabajo.

d) Enseñar al beneficiario a producir suficientes artículos de consumo para uso propio y el de su familia, así como a aumentar sus ingresos con la venta de los excedentes de su producción.

e) Asesorar al prestatario en la colocación de los productos excedentes de su finca, estimulando la organización de asociaciones cooperativas, como una forma de mejorar su sistema de comercialización.

f) Prestar ayuda en las zonas donde fuere establecido el programa, en la solución de los problemas sociales y económicos de la comunidad.

El Crédito Agrícola Supervisado, como todo programa de reciente adaptación a los países de economía en desarrollo, reviste los caracteres propios de un plan experimental. Su política se está ajustando a las condiciones peculiares del país, y su aplicación se trata de acondicionar a las circunstancias propias del ambiente. Es función específica de este servicio propender al bienestar de la población rural mediante el afianzamiento económico y la orientación técnica y educacional del

pequeño productor. Los objetivos sociales y económicos del programa de habilitación se alcanzarán, en este caso, por la combinación de funciones educativas y crediticias. Esta forma de contemplar en un solo plan la solución de los principales problemas que atañen a la vida del precario productor agrario es algo que hasta hace poco no se había podido lograr por motivo de las dificultades relativas al financiamiento del pequeño empresario agrícola con los problemas que lo afectan en el orden social, técnico, económico y educacional.

El Crédito Agrícola Supervisado se propone, además, preparar al pequeño productor para participar activamente en el engranaje de la actividad económica del país, proporcionándole para el efecto los medios apropiados para hacer prosperar su finca con la introducción de nuevos métodos de organización y manejo, que le permitirán obtener mayores rendimientos con gastos más reducidos.

3. Beneficiarios

Si bien es cierto que el Crédito Agrícola Supervisado es un programa destinado exclusivamente a beneficiar a los agricultores de escasos recursos, también necesita seleccionar su clientela. De consiguiente, no todos los agricultores pueden ser admitidos en el programa. Es preciso que se trate de "sujetos que necesiten rehabilitación y que al mismo tiempo hayan de ser rehabilitables". En este sentido es necesario analizar previamente, en cada caso, las posibilidades de asimilación y las perspectivas de progreso de los interesados. Estas condiciones deben guardar, asimismo, estrecha relación con el grado de evolución cultural, capacidad de trabajo, idoneidad y costumbres de los candidatos.

El régimen de posesión de la tierra y la determinación de la superficie aprovechable son factores que también merecen especial consideración y estudio antes de admitir a un agricultor en el programa.

Para los fines del progreso conviene distinguir tres categorías de agricultores:

a) Campesinos con muy escasa capacidad de producción, insolventes, que viven en constante déficit, sin aspiraciones y cuyas tierras apenas les permiten subvenir precariamente sus propias necesidades. Estos elementos no pueden ser admitidos en el programa, porque los préstamos que llegaran a concedérseles, lejos de mejorar su situación económica, la empeorarían, con lo cual sólo se conseguiría aumentar la carga de sus deudas, creándoles más problemas.

b) Agricultores con capacidad de pago actual y garantías suficientes, que únicamente necesitan de recursos adicionales para aumentar su productividad y acometer determinada empresa agrícola. Estos sujetos tampoco podrían ser beneficiarios del Crédito Agrícola Supervisado porque, ayudándoles, se restaría asistencia directa a los campesinos verdaderamente necesitados. Para ellos están abiertas las puertas de los bancos de crédito corriente; y

c) Campesinos que practican generalmente la agricultura en forma rutinaria, con explotaciones que satisfacen ampliamente las necesidades de la familia, escaso potencial de producción y bajos ingresos, pero que ofrecen perspectivas de mejoramiento por sus condiciones de honestidad, comprensión y laboriosidad. Estos agricultores constituyen el grupo de candidatos para prestatarios del Crédito Agrícola Supervisado, ya que con adecuada utilización del préstamo, orientación técnica y educacional, es posible colocarlos en situación de progreso en un corto período.

El Reglamento del CAS en Honduras establece los siguientes requisitos para poder gozar de los beneficios de dicho servicio:

a) Ser jefe de familia o tener un hogar constituído.

b) Haber trabajado por lo menos dos años en la agricultura y ganadería.

c) Tener como medio principal de vida las actividades agropecuarias.

d) Poseer calificadas condiciones morales y de laboriosidad.

e) No ser adicto a los juegos de azar ni a las bebidas alcohólicas.

f) Gozar de buena salud.

g) Vivir y trabajar dentro del área en que se haya de aplicar el programa.

h) Manifestar deseos y propósitos de mejorar sus condiciones de vida.

i) Disponer de la extensión de tierra necesaria para satisfacer las necesidades alimenticias de la familia y obtener una renta adicional para amortizar sus deudas y mejorar su nivel de vida.

j) Estar, en lo posible, libre de deudas.

El crédito agrícola supervisado no es un crédito individual, es familiar. La acción de mejoramiento que lleva consigo adquiere, de consiguiente, efectiva repercusión en la organización de la vida doméstica. Por ese motivo, no debe ser aconsejable aceptar candidatos sin que tengan un hogar constituído. La falta de estabilidad de la familia crea dificultades económicas y problemas emocionales de tal magnitud, que todo esfuerzo que se realice por mejorar será negativo si le falta el aliciente familiar. De ahí la conclusión terminante de que no se puede pretender elevar el nivel de vida de la clase campesina sin que se encare resueltamente la consolidación de los lazos familiares. Y, aunque se reconoce que el problema planteado es un asunto de comportamiento que afecta la moral social y que, por lo mismo, su solución no encaja en las finalidades específicas del Programa de Crédito Agrícola Supervisado, se estima conveniente, sin embargo, fomentar dichas uniones sobre la base del matrimonio. La acción estimulante en este caso puede ser ejercida por medio de la supervisión social.

Las familias rurales que se hallan constituyendo un grupo homogéneo, integrado solamente por los padres e hijos, es decir, con número reducido de agregados, tienen mejores perspectivas de éxito.

Otro factor de mucha importancia se refiere al hecho de que los beneficiarios del CAS obtengan sus principales ingresos del ejercicio directo de las actividades agropecuarias que realiza la propia familia. Los agricultores que usualmente se ocupan en actividades ajenas a las de su finca, pueden verse incitados a distraer parte de los préstamos, sin contar que dichas actividades restan tiempo al cuidado de las faenas del campo.

Es, asimismo, conveniente que la familia prestataria

tenga fijada su residencia dentro de la propia finca o, por lo menos, en una aldea cercana y comprendida dentro del área en donde habrán de actuar los supervisores. Aquellos productores que viven en zonas urbanas nunca podrán ser buenos prestatarios, por su generalizada tendencia a ocuparse en otras actividades, a más de que con ello se perdería uno de los aspectos más interesantes del programa, cual es el relativo al mejoramiento básico de la comunidad.

Las personas que se hayan dedicado habitualmente a la agricultura y que hayan abandonado momentáneamente estas labores para dedicarse a otras actividades productivas, pueden ser admitidas como prestatarios siempre que reúnan los requisitos que establezcan los reglamentos respectivos y que manifiesten el sincero propósito de ocuparse nuevamente del cultivo de la tierra.

Como se había indicado, la extensión superficial de la finca es un factor decisivo en la selección de los prestatarios. La cantidad de tierra aprovechable, en relación a su productividad y al número de miembros de la familia, condiciona las perspectivas de rehabilitación económica del productor.

El régimen de propiedad de las tierras es otro factor que no debe dejar de estimarse. En este sentido, en Honduras la selección de los sujetos del crédito agrícola supervisado se establece, en lo posible, en orden a las siguientes categorías:

a) Propietarios.

b) Ejidatarios que hayan adquirido alguna superficie por medio de concesión municipal, llenando los requisitos que establecen las leyes y reglamentos respectivos; y

c) Arrendatarios que suscriban el respectivo contrato con el dueño de la tierra por un período igual o mayor a aquel en que estarán en vigencia los créditos que hayan de aprobárseles, con base en la planificación de los trabajos agrícolas que efectúen de acuerdo con el supervisor.

Las solicitudes de los comuneros también pueden llegar a considerarse, en defecto de las categorías antes mencionadas, siempre que la superficie del común se encuentre bien delimitada y sea perfectamente identificable; que, cuando haya de verificarse su partición y adjudicación en lotes, éstos no disminuyan en tal grado que hagan imposible su explotación racional; que el título de propiedad del común, al igual que el derecho del solicitante sobre una parte del mismo, se encuentren debidamente arreglados a derecho; y que el interesado, con sus propios fondos, haya introducido mejoras en el lote que actualmente posee.

Como en el país están operando simultáneamente los servicios de crédito corriente y crédito supervisado —con el objeto de mantener la posición de los mismos en sus verdaderas proyecciones de manera que no haya interferencias entre un programa y otro—, se ha estimado conveniente que el financiamiento de los préstamos para la adquisición de nuevas tierras corresponda a los créditos regulares, excepto el caso en que se trate de extender la superficie de la finca con tierras adicionales inmediatas a la misma, de manera que constituya con ésta una sola unidad económica. Este principio tiene su razón de ser en el hecho de que los préstamos a largo plazo prolongan demasiado el período de habilitación del prestatario, lo cual es contrario a las características del crédito agrícola supervisado.

4. Técnica de la supervisión

La técnica de la supervisión comprende los métodos de ayudar al prestatario y su familia en la preparación y desarrollo de su plan agrícola y doméstico, y de facilitar a la misma las enseñanzas prácticas necesarias para el perfeccionamiento de sus labores agrícolas, la administración de su finca y la adecuada organización de su hogar. De este modo, se enseña al prestatario el mejor uso de los implementos y herramientas, nuevos procedimientos de cultivo, contabilidad rural, defensa sanitaria, animal y vegetal, comercialización de los productos de la finca, aprovechamiento de los recursos naturales, hábitos de vida, administración doméstica, higiene, alimentación y, en general, todas aquellas actividades encaminadas al mejoramiento del individuo y al progreso de la comunidad.

La frecuencia de las visitas a las fincas o a las casas de los prestatarios, por parte de los supervisores, está sujeta a las necesidades de mayor o menor asistencia que cada caso requiera. La supervisión es más frecuente durante los primeros años.

Como es natural, la supervisión no se concreta solamente a educar al agricultor en forma individual. En ciertas oportunidades es necesario realizar trabajos de supervisión colectiva, tendientes a demostrar el uso de implementos, aconsejar nuevos métodos de trabajo, ayudarles a defender sus cultivos y sus animales contra el aparecimiento de plagas y enfermedades, señalar fracasos, evitar errores, organizar centros de trabajos domésticos, clubes juveniles, cooperativas u otras asociaciones dirigidas a fortalecer el espíritu de solidaridad y ayuda mutua de los prestatarios, la dignificación del individuo y el adelanto de la comunidad.

La falta de evolución cultural del campesino y sus precarias condiciones de existencia obligan a la institución encargada de la dirección y ejecución del programa de crédito agrícola supervisado a velar por que los préstamos que concede se inviertan en la forma más provechosa posible.

La característica esencialmente educativa del crédito agrícola supervisado se antepone, sin embargo, a la función crediticia, que le sirve sólo de complemento. Como crédito planificado, la parte del mejoramiento técnico de la empresa ocupa preferente atención. Siendo así, la supervisión no se interpreta como fiscalización de la inversión del préstamo; se supervisan los trabajos del agricultor, así como el uso del crédito en relación a la eficiencia de la labor realizada. En otras palabras, lo que se busca con la planificación es aplicar racionalmente el crédito a la empresa agrícola.

El programa de asistencia de cada familia responde a un plan general de habilitación, cuya ejecución debe realizarse en un período igual al de la vigencia de los préstamos. En esta inteligencia, se desea que las mejoras agrícolas y domésticas que se proyecta introducir durante el referido período se distribuyan racional y gradualmente para ser completadas durante el tiempo de la habilitación, de tal modo que la acción del supervisor se concentre específicamente hacia objetivos concretos y realizables.

El reglamento del Crédito Agrícola Supervisado en Honduras fija para cada familia prestataria un plazo en el que se completará el programa de la habilitación de la familia prestataria. Ese plazo guarda relación con el período de duración de los préstamos concedidos. Una familia que con la ayuda del programa no esté en condiciones de progresar dentro de un plazo prudencial, difícilmente podrá ser liberada de su situación angustiosa por más que se ejerza sobre ella una acción decisiva tendiente a transformar su capacidad de producción. En cambio, si el prestatario es capaz de asimilar beneficiosamente las enseñanzas que proporciona el supervisor y utiliza convenientemente los medios económicos puestos a su disposición, este sujeto, en un plazo relativamente corto, estará en excelentes condiciones de poder recurrir a otro servicio bancario en demanda de una ayuda financiera que pueda transformar más rápidamente su condición de trabajador del campo. Consideramos que en Honduras el período de habilitación puede cumplirse en un plazo de 5 a 7 años lo más tarde. Pasado este período, el agricultor necesitará préstamos especiales cuyo monto traspasa los límites fijados por el Crédito Agrícola Supervisado.

Para facilitar el proceso de habilitación de las familias prestatarias, es necesario preparar planes anuales de trabajo en que se contemplen no solamente las actividades a realizarse durante el año agrícola y las mejoras que se introducirán en el hogar para beneficio de la familia, sino también el correspondiente presupuesto de inversiones.

5. Plan agrícola y doméstico

El Plan Agrícola y Doméstico prevé, en primer término, la manera de satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia; y, en segundo lugar, proporcionar a ésta el mayor ingreso económico factible dentro de las posibilidades de los medios y recursos disponibles.

En este sentido, en el referido plan agrícola y doméstico se especifican los cultivos que se efectuarán durante el año agrícola, las necesidades del prestatario en equipos, herramientas, medicamentos, abonos e insecticidas, las mejoras que habrán de introducirse en la finca, la suma que ha de aportar la familia, el monto total de los préstamos requeridos y la forma como éstos serán invertidos, los rendimientos probables y el destino que se dará a los mismos. Asimismo, se contemplan en el referido plan las prácticas del mejoramiento en el hogar, el programa de subsistencia de la familia y los gastos que puedan presentarse en materias de salud y educación.

El refinanciamiento de deudas contraídas anteriormente por el prestatario también se considera en el plan antes mencionado, siempre que el monto de las mismas sea de baja cuantía —una deuda demasiado alta sustraería la mayor parte de los fondos que podrían prestársele al agricultor y demoraría el proceso de su rehabilitación— y que se compruebe que las mismas fueron contraídas con el objeto de atender las necesidades de subsistencia, mejoramiento de la finca o cualquier otra actividad lícita y necesaria de manera que pueda apreciarse que se está en presencia de un individuo responsable. Cabe adelantar aquí que en la selección de prestatarios se procura escoger a aquellos candidatos que en lo posible se encuentren libres de compromisos económicos. Sin embargo, hemos visto en la práctica que no se puede ser muy estricto en cuanto a esta exigencia; los agricultores de Honduras, a causa de su poca capacidad económica y falta de ayuda del crédito bancario, casi siempre tienen compromisos económicos pendientes con comerciantes o prestamistas a quienes venden anticipadamente sus productos. El 69% de las solicitudes hasta ahora recibidas en las oficinas del CAS acusan deudas contraídas por los peticionarios.

En el referido plan se precisa, finalmente, la fecha de vencimiento de los préstamos y la forma como ha de efectuarse su cancelación.

Como fase previa a la elaboración del plan se recoge una amplia y detenida información acerca de las condiciones de honorabilidad y laboriosidad del agricultor y su familia, de su situación económica y sus costumbres, aspiraciones y perspectivas de rehabilitación, informaciones que son obtenidas confidencialmente por los supervisores.

Se considera preferible que los préstamos a los agricultores se hagan en especie y no en efectivo. Por tal motivo, en todo lugar donde se establece el programa de crédito agrícola supervisado se contempla, además, la instalación de almacenes especiales para la venta de implementos, herramientas, semillas, etc. La distribución de animales y semillas seleccionadas es otro asunto al que se concede mucha atención. De aquí la conveniencia de coordinar el programa con la acción de las estaciones experimentales y centros de producción de semillas y animales que dependen de la misma institución que nos ocupa o de otros organismos oficiales.

Finalmente, cabe agregar que el plan agrícola y doméstico de la familia prestataria se formula respetando siempre la voluntad y deseos del agricultor y su compañera de hogar, a fin de obtener su participación activa en la empresa y de no despertar su desconfianza cambiando intempestivamente sus hábitos hogareños y prácticas agrícolas. En ocasiones en que se trata de modificar el comportamiento de la familia, de crear ciertos hábitos de higiene y de mejorar su dieta mediante la introducción de ciertos alimentos de reconocido valor nutritivo que pueden producirse en la finca, se prefiere agotar todos los recursos persuasivos antes de adoptar una actitud enérgica, lo cual únicamente vendría a aumentar su resistencia.

De lo anterior puede concluirse: que el éxito de la explotación agrícola del agricultor y el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia dependen de la adecuada preparación de su plan agrícola y doméstico y de la actividad que desplieguen los supervisores pero, principalmente, del trabajo que realice la misma familia en observancia de las instrucciones que se le hayan impartido. De aquí se sigue que solamente pueden esperarse resultados satisfactorios cuando los deseos y aspiraciones de los miembros de la familia coincidan con los propósitos y finalidades del programa, de tal manera que la familia considere la actividad que realiza como cosa propia, es decir, como el reflejo de su propia iniciativa y anhelo de superación en todos los órdenes.

6. Crédito agrícola corriente y crédito supervisado

Como se sabe, el crédito agrícola corriente y el crédito agrícola supervisado, no obstante presentar ciertas analogías, principalmente en lo que concierne al fomento de la producción —objetivo que ambos persiguen—, sustentan principios y observan métodos y procedimientos sustancialmente diferentes en su estructura y modo de actuar, diferencias que se evidencian más notoriamente en aquellos aspectos que se refieren a los sujetos de créditos, garantías, tipos de interés, inversiones, recuperaciones y períodos de habilitación.

Una de las notas de mayor diferencia entre uno y otro servicio es aquella que se refiere a que los créditos ordinarios son generalmente otorgados por una institución pública o privada, con características esencialmente bancarias, mientras que el crédito agrícola supervisado se administra como un servicio de gobierno o por alguna institución oficial sin estructura ni personalidad jurídica de carácter bancario. Una institución particular no podría sostener una organización de esta naturaleza. Su alto costo de administración y la escasa posibilidad de beneficios económicos no atraerían a los inversionistas. El crédito agrícola supervisado debe operarse en el carácter de servicio público y, por lo mismo que debe ser barato para el que recibe sus beneficios, resulta caro para la institución que lo administra.

La administración simultánea por una institución bancaria de los servicios de crédito corriente y crédito agrícola supervisado ofrece algunas ventajas, pero, al mismo tiempo, presenta serios inconvenientes.

Entre las ventajas, merece citarse, en primer término, la facilidad de planificar el desarrollo integral de una región mediante la coordinación de ambos servicios, y el de créditos dirigidos, con la acción de un plan de fomento encaminado a procurar determinados objetivos. En este caso, la misión que está llamada a desempeñar el CAS es la de preparar al pequeño agricultor de baja condición económica y escasa evolución cultural para que, por medio de las enseñanzas que habrán de impartírsele, se convierta en un productor suficientemente calificado para participar de los beneficios del crédito corriente.

Los inconvenientes que pueden presentarse son, por el contrario, numerosos y ofrecen aspectos distintos:

En primer lugar, se corre el peligro de que si los directivos de la institución, como es posible, operan con una mentalidad bancaria, se inclinen a conceder mayor importancia al fomento de aquellas actividades que dejan algún provecho medido en términos de beneficios económicos. Esto puede conducir, por otra parte, a que se prefiera la selección de aquellos prestatarios que ofrecen mayores garantías físicas y mejores posibilidades de pago, olvidándose de las necesidades del campesino retrasado. Este mismo criterio conducirá a velar principalmente por la recuperabilidad de las cantidades prestadas, descuidando la parte de mejoramiento técnico de la empresa.

7. Garantías

En un sistema de crédito agrícola supervisado, las garantías físicas no pueden tener otra finalidad distinta al efecto psicológico que con las mismas desea obtenerse, pues la verdadera garantía estará constituída por la adecuada selección de los agricultores, la correcta preparación del plan agrícola y doméstico que debe proveer ingresos para cubrir todos los gastos, incluyendo el reembolso del préstamo, y la supervisión continua de los prestatarios para asegurar la efectiva realización del plan.

Las garantías fiscales admisibles deberían estar constituídas exclusivamente por prenda agraria o mercantil sin desplazamiento sobre los cultivos permanentes existentes, las cosechas por obtener, los implementos y herramientas del prestatario y los bienes que adquirirá con el importe del crédito que se le conceda.

Las garantías inmobiliarias solamente son aconsejables cuando se trate de préstamos que se concedan para la compra de tierras adicionales o para introducir mejoras de amortización lenta. Con todo, quizás sea preferible explotar intensivamente la superficie de cultivos del prestatario para tratar de aumentar sus ingresos reales, colocándolo en una posición relativamente solvente, y encaminarlo entonces a los servicios del crédito corriente para que éste financie aquellas obras.

En términos generales, puede decirse que el Programa de Crédito Agrícola Supervisado en Honduras no ha tropezado con las dificultades apuntadas en lo que concierne al margen de las garantías físicas exigibles. La Ley del Banco determina que el monto de los préstamos garantizados con prenda debe ser equivalente al 80% de su valor real, de modo que los prestatarios, sumando el precio de los bienes adquiridos con los fondos del crédito y los que actualmente tienen, fácilmente pueden alcanzar dicho porcentaje.

8. Tipos de interés

El asunto de los tipos de interés es otro aspecto al que se concede mucha importancia cuando el crédito agrícola supervisado es administrado por una institución con personalidad bancaria, pues se espera que los intereses compensen hasta cierto punto los gastos de prestar. El interés a cobrar en el crédito agrícola supervisado debería ser el más bajo posible y debería cargarse al prestatario únicamente sobre el capital girado. En ningún caso se debería admitir la tasa de interés compuesto, ya que las pérdidas que económicamente hayan de producirse quedan compensadas con el progreso educacional alcanzado por el prestatario y su familia.

En Honduras no ha sido posible aplicar en su plenitud aquellos principios. Esto ha obedecido a que las tasas de interés de los créditos ordinarios que el banco concede a sus clientes habían sido fijadas con anterioridad al establecimiento del CAS, disposición que hubo necesidad de respetar por encontrarse agrupados en la misma clasificación general los préstamos de ambos servicios y, sobre todo, por razones de orden económico. Lo anterior ha dado lugar a que se cobre a los prestatarios del CAS la misma tasa que pagan los clientes del crédito corriente, indirecto: 6% de interés anual más 2% también anual que se adiciona en concepto de comisión para cubrir gastos de tramitación. En la práctica, de consiguiente, los prestatarios del CAS pagan el 8% de interés anual por los préstamos que utilicen en ese período, cualquiera sea su naturaleza. Si el cré-

dito se utiliza por un lapso menor de 5 meses, la tasa es de 4% más 2% de interés; y si la utilización excede este período y no sobrepasa el de 9 meses, el interés a pagar es de 5% más 2%.[1]

La experiencia adquirida en Comayagua, con motivo de la entrega de los primeros préstamos a los prestatarios del CAS, quizá sirva para ilustrar mejor alguno de los puntos a que antes nos hemos referido.

En aquella ocasión, por falta de uniformidad de criterio en lo que concierne a la interpretación que debería darse a las disposiciones contenidas en la ley del banco, respecto a los intereses a cobrar sobre los saldos a favor de la institución, hizo que la sección de contabilidad tratara de aplicar a los prestatarios del CAS las mismas normas que había venido aplicando a los clientes del servicio de crédito regular, a quienes se les cobraban intereses sobre el monto autorizado.

Esta medida, al querer aplicarse a los prestatarios del CAS, sin habérseles dado previamente explicaciones satisfactorias sobre el particular, provocó la reacción defensiva de éstos, quienes se negaron a aceptar, con excepción de uno, los préstamos que se les habían aprobado. Esto indujo a los directivos del banco a uniformar criterios con respecto a la política a seguir por la institución, estableciéndose que en lo sucesivo únicamente deberían cobrarse intereses sobre las cantidades retiradas por los prestatarios.

9. Vencimientos

La fijación de los plazos o la fecha de vencimiento de los préstamos es otro asunto que también puede originar dificultades. En un programa de crédito agrícola supervisado no es recomendable el señalamiento de vencimientos fijos. La dificultad de prever el ritmo con que se realizará la rehabilitación hace recomendable la adopción de un plan de pagos variables que guarde relación con los ingresos netos anuales del prestatario.

10. Reintegración de los préstamos

En ese sentido, el reintegro del capital e intereses de los créditos para producción y subsistencia del agricultor y su familia debería efectuarse con el producto de la venta de las cosechas de fácil comercialización, o en abonos mensuales, con los ingresos provenientes de la renta de animales y sus productos, de pequeñas industrias domésticas o de otros ingresos ajenos a la finca. Las amortizaciones de los créditos refaccionarios deberían efectuarse mediante el pago de cuotas anuales de capital, más los intereses correspondientes, por el período que determinen los reglamentos respectivos, de manera que su reintegro se produzca antes de la expiración del término de vida útil de los bienes motivo de la inversión o garantía. La exigibilidad procedería desde el momento en que dichas inversiones comiencen a producir en forma suficiente. En síntesis, la norma debe ser el establecimiento de un plan de pagos variables que permita a los agricultores abonar mayores sumas cuando tengan buenos rendimientos y menores en años de mala producción.

11. Prórrogas

El incumplimiento en el pago del crédito de producción y subsistencia ô de una cuota de amortización del crédito refaccionario, por motivos de fuerza mayor debidamente comprobados, debería dar lugar, en el primer caso, a la prórroga del plazo por un período igual o menor al original; y en el segundo caso, a la modificación del monto de las cuotas de amortización y el plazo de exigibilidad de las mismas, según las condiciones económicas en que se encontrare el prestatario.

La concesión de la prórroga no debería dar lugar al cobro de intereses penales. La falta de pago tampoco deberá conducir al cobro judicial de los créditos.

II. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PROGRAMA

1. Organización del CAS

La falta de medios económicos para promover la creación en Honduras de una nueva institución de servicio y la dificultad de conseguir personal especializado hicieron que el Programa de Crédito Agrícola Supervisado, con el objeto de evitar una duplicidad de esfuerzos y nuevas cargas a los contribuyentes, se llevara a la práctica, inicialmente y con carácter experimental, por medio del Banco Nacional de Fomento, institución que ya tenía dos años de experiencia en el otorgamiento de créditos corrientes y en el desarrollo de planes de fomento económico.

Sin embargo, con el fin de mantener en sus auténticos lineamientos el Programa de Crédito Agrícola Supervisado, se recomendó, y así se incluyó en el reglamento respectivo, que los aspectos de dirección técnica y administración dependerían del departamento de fomento del banco; y la función crediticia, del departamento de créditos y operaciones de la misma institución. Una comisión especial, integrada por siete funcionarios del banco, se ha encargado de la orientación de la política del programa, en los primeros tiempos, a la cual corresponde, asimismo, la consideración de las solicitudes con los respectivos planes de explotación que hayan levantado los supervisores rurales, para ser aprobados, desestimados o dejados en suspenso. Esta función se ejercitará por la referida comisión durante un período determinado, es decir, hasta que se haya recogido suficiente experiencia, en cuyo caso la consideración de las solicitudes deberá hacerse por el jefe de la respectiva división, con el auxilio de sus colaboradores. Cuando el programa haya adquirido bastante incremento, aquella función habrá necesidad de descentralizarla, y entonces corresponderá a los jefes regionales respectivos el ejercicio de la misma.

La aplicación de la política del programa está a cargo de un jefe de sección que ejerce sus funciones conforme a las directivas que le fija la comisión especial.

[1] En Honduras la fijación de los tipos máximos de interés a cobrar por los créditos que concedan las instituciones bancarias, corresponde al Directorio del Banco Central.

Corresponde, asimismo, a este funcionario la parte ejecutiva del servicio, el personal, las operaciones técnicas y administrativas y el entrenamiento de los supervisores.

Es de singular importancia para el éxito del servicio, que el jefe o director se rodee de un personal capacitado, conocedor del programa y, sobre todo, que tenga suficiente entusiasmo y cariño por el mismo.

En Honduras el jefe del CAS cumple sus atribuciones con la asistencia directa de tres colaboradores con funciones técnicas. Ellos son los auxiliares encargados de "manejo de fincas", "administración del hogar" y "planificación y análisis". A cada una de estas dependencias corresponde respectivamente: la orientación y vigilancia de los trabajos de los supervisores rurales; el trabajo de las supervisoras sociales y el estudio y tramitación de las solicitudes de préstamos, con su correspondiente plan agrícola y doméstico.

Si bien es cierto que el jefe debe mantenerse constantemente informado de todo el movimiento de la oficina central y de las oficinas del campo, no por eso es conveniente recargar sus funciones ejecutivas hasta el punto de rodearse de una pesada máquina burocrática. Habrá necesidad, consiguientemente, de dar mayor participación a los asistentes y auxiliares en el ejercicio de determinadas funciones, a medida que el programa cobre auge y diversifique el contenido de su actividad.

Se pone de manifiesto la importancia de que al lado del jefe del servicio permanezca un experto que se ocupe del asesoramiento técnico y de la orientación de estudios e investigaciones, para que con base en las experiencias recogidas se puedan subsanar errores y trazar planes tendientes al perfeccionamiento del programa. Más adelante podría contemplarse la creación de una sección consultiva que se ocupe de aquellas funciones y del servicio de estadísticas. Una sección de publicidad y propaganda también deberá ser prevista.

Hay dos clases de datos que deben ser recopilados para fines estadísticos. Unos de orden financiero y otros relativos a las operaciones prácticas. La estadística financiera tiene por objeto dictar normas para el perfeccionamiento de la función propiamente administrativa y financiera, mientras que lo relacionado con las operaciones de crédito y las actividades agrícolas y domésticas llevan por finalidad medir los adelantos experimentados por los prestatarios con la ayuda del programa y sirven para trazar planes futuros y expeditar la labor de los supervisores.

Teniendo en cuenta que todas las tramitaciones de orden administrativo y crediticio tienen por finalidad específica facilitar la labor de los supervisores, la organización de la oficina central debe estar estructurada convenientemente para coordinar y aligerar el proceso relacionado con dichos trámites. Será éste el medio más viable de asegurar la debida ejecución de las determinaciones y disposiciones emanadas de la superioridad y permitir a los supervisores el desempeño de sus funciones con verdadero sentido de responsabilidad. Además, ésta sería la forma de poner al alcance del agricultor, con la debida prontitud, los beneficios del CAS bajo un régimen de absoluta seguridad en lo que respecta a regularidad y control de las operaciones.

Es importante establecer límites de separación entre las funciones administrativas y técnicas. El jefe del servicio tiene que dedicarse preferentemente a los asuntos relativos al planteamiento y coordinación del programa, para cuyo efecto necesita disponer de un cuerpo de auxiliares que se ocupen de la parte administrativa.

En la actualidad, los servicios administrativos del CAS son atendidos directamente por el mismo cuerpo administrativo del banco. En la medida del desenvolvimiento del CAS, se hará notar la necesidad de contemplar la creación de una nueva dependencia administrativa, que se ocupe de todo lo relativo al personal, proveeduría, sueldos, inspección, presupuesto, etc. Esta repartición deberá estar sujeta a la fiscalización administrativa del banco.

La forma como se lleva la contabilidad del CAS es otro asunto que merece ser mencionado. Los asientos de cuentas, registros, provisión de préstamos y auditorajes se efectúan siguiendo exactamente las mismas normas del régimen general de contabilidad del banco, aplicado al crédito corriente. Estas normas crean desde luego entorpecimientos para la agilidad de las operaciones propias del CAS y la buena marcha del mismo. Es, desde todo punto de vista, necesario no recargar demasiado la función meramente administrativa del supervisor, porque si las exigencias en este aspecto son numerosas y complicadas, se le restaría tiempo al cumplimiento de las labores propias de supervisión. El supervisor, ciertamente, debe ocuparse de la administración de los préstamos otorgados por su intermedio; pero esas operaciones deben ser lo menos engorrosas posible para el agricultor. Con el correr del tiempo habrá también de estudiarse la forma de descentralizar el asiento de contabilidad, a fin de que los asientos de las cuentas sean llevados en las oficinas regionales, con la correspondiente intervención constante de la auditoría y contabilidad general.

Por las razones arriba expuestas y la experiencia recogida por el poco tiempo de funcionamiento del CAS en el Banco Nacional de Fomento de Honduras, opinamos que ambos tipos de créditos deben estar en cuentas claramente separadas y, aún más, es preferible independizar enteramente la administración del crédito supervisado de la del crédito agrícola corriente.

Del mismo modo, conviene establecer la autonomía de los recursos destinados al CAS. Si los fondos de operaciones de los créditos supervisados no estuvieren separados de los asignados por la institución para atender otros servicios, se corre el peligro de que las operaciones que producen rendimientos económicos o comportan menores riesgos tengan preferencia sobre las del crédito supervisado.

La expansión del servicio estará sujeta, en gran medida, a la disponibilidad de recursos financieros. En consecuencia, si el propósito es el de extender los beneficios del programa al mayor número de productores, habrá de considerarse necesariamente la extensión progresiva del capital de operaciones y gastos administrativos. Esto solamente podrá lograrse mediante la asignación al banco de nuevos aportes del estado, de carácter permanente, para servicio exclusivo del CAS. Si esto no fuera posible, los gastos administrativos del servicio deberían ser contemplados anualmente en el presupuesto general del estado en forma global. Las

operaciones de adelantos, descuentos y redescuentos de los créditos supervisados por el banco central podrían, en algún momento, ser una solución parcial del problema.

2. Clasificación de los préstamos

Usualmente, los préstamos de los sistemas de crédito agrícola supervisado comprenden el financiamiento de las operaciones de producción y subsistencia del agricultor y su familia, la adquisición de elementos de trabajo, explotación de granjas semiespecializadas, introducción de mejoras, cancelación de deudas, aportes para la integración del capital de cooperativas y adquisición de tierras adicionales.

En Honduras, el reglamento del CAS especifica que los préstamos se otorgarán de acuerdo a lo que establece la ley del banco, respetando las categorías establecidas y los principios que regulan la concesión y plazos de los créditos de avío y refaccionarios corrientes, pero amplía el destino de los mismos y establece la siguiente clasificación: clase A (de avío), a 18 meses plazo; clase B (refaccionario), a 4 años plazo; y clase C (refaccionario), a 7 años plazo. Estos plazos deben entenderse como máximos.

El crédito de avío (clase A) tiene por objeto el financiamiento de los gastos correspondientes a la producción agrícola y al sustento de la familia; el crédito refaccionario (clase B), la adquisición de equipo, animales, abonos de asimilación lenta, mejoras permanentes, etc.; y el crédito refaccionario (clase C), para la compra de reproductores y ganado mejorado, maquinaria y construcciones o instalaciones rurales de amortización lenta, etc.

3. Monto

Los créditos mencionados se conceden combinada o separadamente, según los casos, y el monto total de los mismos no puede exceder de lempiras 2.000,00.[1]

La experiencia adquirida por el banco en su corto período de funcionamiento, a través del servicio de crédito corriente, parece indicar que aquella suma puede considerarse como la más ajustable a las necesidades del campesino que cultiva fincas de magnitud familiar, facilitándole equipo y medios de producción y subsistencia en límite que pueda atender al pago de sus deudas regularmente y aumentar su pequeño capital de manera de garantizar préstamos futuros.

En todo caso, el monto a concederse a cada prestatario, dentro del límite antes indicado, se determina estrictamente conforme a las necesidades del solicitante de acuerdo con el plan que se haya preparado para la explotación de la finca y el mejoramiento del hogar. Su entrega se hace en cuotas periódicas por medio del supervisor, o por orden de éste a medida que el prestatario necesite hacer las erogaciones correspondientes.

4. Concesión de los préstamos

Como es natural, la concesión de los préstamos del programa del CAS está sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones que se puntualizan en el plan agrícola y doméstico. Entre esas condiciones merecen mencionarse aquellas que obligan al prestatario a no contraer nuevas deudas ni disponer de los bienes prendados sin consentimiento previo del CAS, a aceptar la modificación de las cuotas de amortización de la deuda y todas las medidas que se estimen convenientes para la cancelación del crédito y la liquidación de la deuda, así como aquellas otras relativas a la inspección y fiscalización de los fondos para la ejecución de los trabajos planeados.

5. Entrega de fondos

Cabe hacer resaltar que al hacer la primera entrega de los préstamos el supervisor proporciona al prestatario una hoja en la que especifica los trabajos que el agricultor y su familia deberán haber realizado antes de la fecha de su próxima visita a la finca, de tal modo que en ningún caso se procede a la entrega de suma alguna al prestatario, sin que el supervisor haya comprobado previamente el destino que se dió a las cantidades entregadas y la necesidad de las nuevas inversiones.

6. Contrato de préstamo

La formalización de los préstamos está sujeta, asimismo, a un contrato que tiene el carácter de documento privado, el cual es suscrito por el supervisor como representante del banco y el prestatario y su compañera de hogar, en presencia de dos testigos del domicilio del interesado. Dicho contrato se hace en formularios impresos y en él se especifican las condiciones generales del préstamo de que antes se habla.

Con el objeto de salvaguardar los intereses de terceros y los propios del banco, las firmas de los otorgantes y testigos se autentican por un notario público o juez cartulario, inscribiéndose la prenda en el registro mercantil respectivo. Esta tramitación, si bien bastante sencilla, ocasiona al prestatario algunos gastos, como son los que se refieren al pago del notario y la inscripción del documento. Por esa razón, generalmente se acostumbra incluir en el plan agrícola y doméstico una suma destinada a cubrir el importe de dichas erogaciones.

7. Liquidación de las deudas

Si el prestatario no quisiere continuar recibiendo los beneficios del programa, se le faculta para separarse del mismo siempre que deposite el importe del saldo de la deuda a favor del banco.

Si el prestatario no atiende debidamente las indicaciones que le hacen el supervisor y la supervisora para la efectiva realización de su plan agrícola y doméstico, o cuando diere un destino diferente a los fondos del préstamo que se le ha concedido, o transfiere o constituye un nuevo gravamen de los bienes dados en garantía, sin conocimiento y aquiescencia de la institución administradora, lo mismo que cuando se compruebe, mediante la valuación de los trabajos, que el agricultor, no obstante la asistencia que se le ha proporcionado, no ha mejorado su capacidad de producción y condi-

[1] Un lempira tiene un equivalente de U.S.A.$0,50.

ciones de vida, el banco se reserva el derecho de considerar vencido anticipadamente el plazo y exigible el préstamo.

8. Zonas de trabajo

No es aconsejable diluir demasiado el programa en zonas dispersas. Mejor es llevar la acción con todo empuje en una determinada región, a fin de que desde allí se ataquen simultáneamente todos los problemas de la comunidad con base en los trabajos de acción individual. En tal sentido, una vez satisfechos estos objetivos, se pasará a otra región que necesite también de los beneficios del programa.

Sin embargo, para tener una idea general del resultado de la aplicación del programa con respecto a las condiciones particulares de los diferentes sectores de Honduras, se han elegido diversos puntos donde se ha principiado a operar. En Choluteca, Comayagua y Danlí se actúa en colaboración con el STICA; en Namasigüe, Villa de San Antonio y San Marcos de Ocotepeque, en forma independiente, y en Catamacas, complementando un plan de colonización. La selección definitiva del campo de acción del programa, donde se concentrarán los mayores esfuerzos, se hará con base en los estudios que al efecto habrán de practicarse en cada una de dichas regiones y en otras que oportunamente se consideren, a fin de determinar sus posibilidades de desarrollo económico.

No se pretende que los efectos del programa lleguen muy rápidamente a influir en toda la población rural de Honduras capaz de ser prestataria. La integración de estos elementos se hará paulatinamente de acuerdo con los medios disponibles, las circunstancias ambientales y, sobre todo, en relación con el número de personal especializado disponible.

9. Instalación de oficinas rurales

Las oficinas de campo se establecen con preferencia en las localidades de mayor potencialidad agrícola del área elegida, y si el número de pobladores sujetos del crédito lo justifica, se toma la aldea como centro de unidad activa. También puede tomarse un pueblo para servir desde allí a varias aldeas y zonas agrícolas circunvecinas. De todos modos, las zonas de acción de los supervisores no deben estar muy dispersas ni alejadas de la base, para que pueda existir buena conexión entre aquéllos y los prestatarios. No es aconsejable que estos últimos abandonen constantemente sus tareas agrícolas para gestionar sus menesteres en las oficinas del CAS. Justamente, una de las modalidades más interesantes del CAS consiste precisamente en proporcionar asistencia a los clientes en sus propias fincas.

La jurisdicción del CAS se determina por el número de supervisores con que se cuenta en determinada región y el número de agricultores que reúnen condiciones de ser prestatarios. En la selección de los primeros candidatos a prestatarios los supervisores procuran elegir a aquellas personas que por su experiencia, capacidad de trabajo y condiciones de honorabilidad, ejerzan influencia sobre los agricultores del lugar, con funciones de liderazgo, porque esta circunstancia favorece la rápida difusión del programa.

Las oficinas de campo las integran los supervisores rurales y las supervisoras sociales, quienes actúan por parejas y en forma permanente en determinada área rural.

En lo posible, cada pareja de supervisores no puede tener a su cargo un número mayor de 50 familias de prestatarios durante el primer año de supervisión, y de 70 familias, cuando se trata de beneficiarios con más de un año de actuación en el programa.

Se ha notado la conveniencia de que cada oficina de campo tenga un jefe, el que deberá ser uno de los supervisores, quien se encargará, asimismo, de la administración de los fondos para préstamos de la zona de influencia de dicha oficina. Este jefe debe estar asistido por el número de oficinistas necesarios, de acuerdo con la magnitud de los trabajos.

Las actividades de los supervisores se desarrollan conforme a un plan que comprende cuatro etapas. El período de investigación es el primer paso y tiene por objeto el conocimiento de los vecinos y el reconocimiento de la zona donde habrá de actuar el supervisor; el segundo período, de organización, implica la instalación de la oficina, selección de candidatos, recepción de solicitudes y preparación de los planes agrícolas y domésticos; el tercer período es de realizaciones y envuelve las prácticas de supervisión propiamente dichas; y el cuarto se refiere al control y evaluación de las actividades realizadas por la familia prestataria.

10. Personal de campo

Las relaciones que deben existir entre supervisor y prestatario es algo que reviste fundamental importancia para el éxito de los trabajos del CAS. La supervisión es una labor ardua que reviste los caracteres de apostolado y que requiere, por lo tanto, de quien la ejerce: capacidad, energía, paciencia, bondad, iniciativa, comprensión y espíritu de servicio altamente desarrollado.

Por esas razones se insiste en la conveniencia de seleccionar cuidadosamente el personal de campo y en proporcionarle un entrenamiento lo más eficiente posible.

En lo que concierne a la selección, en Honduras se da preferencia a los agrónomos, maestros rurales y enfermeras visitadoras. Las candidatas a supervisoras deben poseer, además, ciertas aptitudes para los trabajos de economía doméstica. El proceso de selección se hace atendiendo a los siguientes factores: capacidad, inteligencia y espíritu de servicio, a cuyo efecto los candidatos son sometidos a exámenes de oposición y a ciertas pruebas de carácter psicológico. Es necesario, asimismo, que los postulantes gocen de buena salud y reputación, para lo cual se practican exámenes médicos y de laboratorio a los candidatos que han obtenido los más altos porcentajes en las pruebas de admisión, siguiéndose una cuidadosa investigación acerca de sus antecedentes morales y profesionales. Es indispensable, asimismo, para ser admitido en el curso, haber nacido o haber desenvuelto parte de su vida en el medio rural. La experiencia nos ha indicado que las candidatas a supervisoras oriundas de la ciudad o con obligaciones

de hijos menores, no son recomendables para el trabajo de supervisoras.

11. Curso de supervisores

La capacitación de los supervisores se hace en forma intensiva e incluye enseñanzas teórico-prácticas en las siguientes materias de técnica de la supervisión: régimen administrativo, legislación rural, economía agrícola, cooperatismo, sociología rural y asignaturas relacionadas con la explotación de la industria agrícola y la educación para el hogar. Las prácticas agropecuarias se realizan en una finca ubicada en las inmediaciones de la capital durante las horas de la mañana; las prácticas de cocina, costura y trabajos manuales se hacen en el local que ocupan las oficinas del CAS.

La duración del curso depende, en gran parte, del grado de preparación y experiencia de los candidatos, pero se estima que en ningún caso debe ser menor de cuatro meses. El personal docente está integrado por técnicos del banco y los funcionarios del CAS. En el primer curso de capacitación han colaborado, asimismo, con muchísimo éxito los doctores Sarah Rodríguez Chacón y Raymond Scheele, especialistas en economía doméstica y sociología rural de las universidades de Puerto Rico y Michigan State, respectivamente, al servicio del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de Estados Americanos. La embajada norteamericana y la Escuela Agrícola Panamericana de El Zamorano también colaboran muy entusiastamente en la realización del programa.

En un sincero afán de cooperación, se han concedido becas a agrónomos de Costa Rica, El Salvador y Panamá, quienes actualmente prestan sus servicios de supervisores, con contratos de trabajo por dos años. Un ofrecimiento para entrenar a cinco alumnos se ha hecho a las autoridades de Guatemala.

Si en el futuro los demás países centroamericanos estuvieren interesados en el desarrollo del programa de crédito agrícola supervisado, quizás podría contemplarse la posibilidad de establecer en alguno de dichos países una escuela permanente de supervisores.

12. Colaboración con STICA

En virtud de un memorándum de entendimiento suscrito entre el Servicio Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA) y el Banco Nacional de Fomento, ambas instituciones se han comprometido a prestarse asistencia recíproca en el desarrollo de los servicios de extensión agrícola y crédito supervisado. Estos servicios se complementan muy bien en razón de que el CAS está preparando futuros clientes del Servicio de Extensión Agrícola, quien, a su vez, por medio de sus respectivos agentes, sirve de asesor a los supervisores no agrónomos en la planificación de los trabajos agrícolas de los prestatarios, supliéndoles, además, semillas y animales seleccionados y algunos implementos y herramientas. Los resultados obtenidos hasta ahora con dicha colaboración pueden calificarse de bastante halagadores.

13. Comisiones locales de consulta

En cada distrito o municipio en donde funciona el CAS se ha creado una comisión local de consulta integrada por cinco personas representativas de la localidad. Esta comisión tiene por objeto determinar si las personas que solicitan los servicios del programa reúnen o no las condiciones y requisitos que se exigen en el reglamento respectivo. Además, esta misma comisión colabora con los supervisores en la difusión del programa entre los vecinos de la localidad y promueve el desarrollo de servicios comunales.

Existen dos criterios para proceder a la elección de los miembros que han de integrar dichas comisiones. Cuando el área elegida es un distrito o municipio y las aldeas de su jurisdicción, con las cuales habrá de operarse, se encuentran bastante próximas, la oficina principal se establece en la cabecera y allí mismo se seleccionan las personas más caracterizadas del lugar, que conozcan a los agricultores, para integrar la referida comisión. Si, por el contrario, los principales núcleos de población campesina quedaren bastante alejados los unos de los otros o del centro de acción principal, se procede a constituir comisiones de consulta en cada una de las aldeas, dando participación en las mismas a algunos prestatarios de la localidad.

14. Fomento cooperativo

La organización de asociaciones cooperativas es una actividad que se piensa impulsar decididamente a medida que el programa del CAS cobre desarrollo. Se pretende solucionar en esta forma uno de los problemas que más agobian al campesino: la inadecuada comercialización de sus productos. El pequeño productor agrario de Honduras, acometido por necesidades de subsistencia y producción, vende sus cosechas en épocas de abundancia o anticipadamente, en forma desventajosa. En esa forma, la valorización que dichos productos adquieren posteriormente deriva en provecho exclusivo del intermediario. Ante esta situación, muy intrascendente sería la acción del CAS si se limitara a fomentar el aumento de la producción agrícola del prestatario y a mejorar su nivel de vida, descuidando el aspecto de la comercialización de sus productos. En este sentido el CAS está llamado a jugar un papel decisivo para romper las condiciones monopolistas que prevalecen en la distribución de los productos agrícolas. Y aunque este problema, a causa de los diversos factores que favorecen su desarrollo, sólo puede ser resuelto a base de créditos para levantar las cosechas, graneros y almacenes de depósito, construcción de carreteras y un servicio de información sobre las condiciones de mercado, es evidente que la organización de las ventas en conjunto de los productos de los prestatarios por medio de los servicios de cooperativas de mercado y crédito deberá mejorar notablemente su situación económica.

La acción de las cooperativas no debe limitarse, sin embargo, a tratar de solucionar el problema de la comercialización de los productos de los prestatarios. Es preciso ser más ambicioso. En Honduras se aspira a dejar organizada en cooperativas la economía de las regiones en donde actúe el CAS, a fin de que los prestatarios, una vez que el programa haya de retirarse por haberse cumplido el período de habilitación de los agricultores de determinada zona, continúen en el ejercicio de las prácticas de mejoramiento agrícola y domés-

tico que se les hayan inculcado, por su propia iniciativa y recursos.

La orientación del sistema cooperativo en la forma prevista permitirá, asimismo, neutralizar los inconvenientes económicos que presenta la explotación de pequeñas fincas, recoger y canalizar hacia fines productivos los ahorros de los prestatarios y, sobre todo, estimular el desarrollo de sus iniciativas individuales, encauzándolas hacia fines de mejoramiento social y económico, con el objeto de evitar que en los campesinos se forme un espíritu de dependencia absoluta de los poderes centrales, lo cual constituye siempre un peligro para la organización democrática de la sociedad.

Se reconoce que la organización de asociaciones cooperativas en el medio rural es una empresa harto difícil porque su existencia y consiguiente desarrollo está condicionada por el mayor o menor grado de educación, sociabilidad, espíritu de iniciativa y responsabilidad de los agricultores.

En esa virtud, se estima conveniente que en el primer año de actuación del CAS el fomento de asociaciones cooperativas se limite a preparar el ánimo de los prestatarios, a instruirlos en los propósitos y finalidades del movimiento cooperatista y a exponerles las ventajas que obtendrán con dicho sistema, campaña que deberá hacerse por medio de entrevistas personales, reuniones, proyecciones cinematográficas, divulgación de material gráfico, clubes de ahorro, etc. La orientación del movimiento en su etapa inicial estará a cargo de la división técnica del banco con el auxilio de dos personas que actualmente realizan estudios sobre la materia en Puerto Rico.

III. REESTRUCTURACIÓN AGRARIA Y COLONIZACIÓN

1. Antecedentes

El estudio de la realidad campesina de Honduras nos enseña que los problemas que confronta el pequeño productor agrario no se circunscriben únicamente a su bajo nivel de vida, falta de educación, aislamiento social, estrechez económica, sino también a un defectuoso sistema de tenencia de la tierra.

Honduras, como la mayoría de los países latinoamericanos, necesita relocalizar parte de su población rural. Aunque la propiedad no se encuentra grandemente concentrada, ya que apenas el 48% del territorio es de propiedad privada, el problema de las subsistencias principia a hacerse sentir en algunas regiones del país, a causa de la presión demográfica sobre áreas submarginales, consecuencia de la mala distribución de la población, la cual se agrupa en su mayor parte en el área occidental de la república, quedando extensas regiones de terrenos nacionales y ejidales en la zona oriental, sin colonizar o explorar. Excluídos estos territorios, la disponibilidad teórica *per capita* de tierras aptas para cultivo es de una hectárea.[1] Existen sobradas razones, por otra parte, para esperar que la población se duplique en los próximos 25 años, de tal manera que si no se verifican profundos cambios en la actual estructura, el área cultivable *per capita* se reducirá notablemente.[2]

La mala localización de la población obedece a causas históricas y en parte a la tendencia del campesino a ocupar las tierras altas a causa de la insalubridd de los valles, pero, principalmente, a que la propiedad de éstos se encuentra bastante concentrada.

La naturaleza accidentada del terreno, la falta de irrigación, la pérdida de la fertilidad del suelo a causa de la erosión, los cultivos migratorios y el empleo de métodos de explotación primitivos, la superexplotación y destrucción de los bosques, así como la ausencia de facilidades médicas y hospitalarias, unidos a la falta de vías de comunicación, agravan, cada día más, la situación de los habitantes de varios departamentos del sur y occidente de la república.

Esas poblaciones, para aumentar su productividad, no solamente necesitan de asistencia crediticia, social y educacional, sino también, y principalmente, de cambios efectivos en su localización y categorías jurídicas, en lo que concierne al régimen de tenencia de la tierra. El Programa de Crédito Agrícola Supervisado, con todo que ha sido concebido para el desarrollo de comunidades retrasadas, muy poco podría hacer para elevar la producción y el nivel de vida de los habitantes de aquellas regiones. Lo único que habría de conseguirse con su establecimiento sería mantener y reforzar una situación de suyo insostenible, retardataria del progreso, que debe procurarse hacer desaparecer por todos los medios posibles: la agricultura submarginal. Esto viene a confirmar la tesis de que en la mayoría de los países de este hemisferio, el mejoramiento del campesino no siempre puede lograrse en el lugar donde se encuentra, sino que, en la mayoría de las ocasiones, necesita ser cambiado de lugar.

Es preciso, entonces, delinear un plan de desarrollo económico que haga posible el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del productor agrario. Hace resaltar esta necesidad el hecho de que aproximadamente el 59% del producto nacional deriva de las actividades agrícolas y que el 84% de la población económicamente activa se ocupa del ejercicio de las mismas.[3]

Lo anterior implica, naturalmente, estudios concienzudos acerca de la capacidad de inversión del país, una reforma del sistema tributario, una mayor concentración de medios financieros públicos en obras de fomento económico y la determinación de una política general de inversiones del sector público y privado.

En consecuencia, es necesario que la acción crediticia qua actualmente desarrolla el Banco Nacional de Fomento sea completada con un programa más decisivo enfocado hacia cambios en el sistema de tenencia de la tierra y colonización.

---

1 Servicio Informativo del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento: *Aprovechamiento y dominio de las tierras en 1950–51.*

2 Servicio Informativo del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento: *Aspectos demográficos y económico-sociales de la población de Honduras.*

3 Servicio informativo del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento: *Aspectos demográficos y económico-social de la población de Honduras.*

La reforma agraria de Honduras debe ser un programa ambicioso, destinado no sólo a remediar las desigualdades sociales provenientes de un defectuoso sistema de estructuración agraria, sino principalmente encaminado a aumentar la capacidad productiva del país. En este sentido, su acción debe dirigirse hacia la abolición progresiva del latifundio improductivo, al mismo tiempo que se contemple la extirpación del minifundio. Esto no significa que haya de acudirse necesariamente a la expropiación de la propiedad privada, lo cual únicamente deberá hacerse para fines de explotación racional, cuando las circunstancias así lo aconsejen, ya que aquella medida, a nuestro juicio, no se justifica por ahora, pues el estado es dueño de cerca de las dos terceras partes de las tierras del país y carece, por otra parte, de los recursos financieros necesarios para pagar las indemnizaciones correspondientes.

La reforma agraria, de consiguiente, debe ser una obra de redención nacional que es necesario emprender con suma prudencia y sin afán de dar al problema soluciones parciales o de carácter temporal, sino, por el contrario, a base de planes de largo alcance, técnicamente preparados, con un criterio de conjunto que enfoque el problema en todos y cada uno de sus diversos aspectos.

2. Bases

A nuestro juicio, el procedimiento a seguir para los efectos de la reestructuración agraria en Honduras podría dividirse en cuatro etapas:

1ª Nombramiento de una comisión nacional integrada por representantes de los poderes legislativo y ejecutivo, de la banca nacional y de entidades agrarias no oficiales, bajo el asesoramiento de expertos competentes, la cual se encargaría de realizar los estudios e investigaciones conducentes a la reforma, en los aspectos legislativo, financiero, administrativo y técnico.

2ª Promulgación de una ley de reestructuración agraria, dinámica y flexible, de manera que la institución encargada de la dirección y ejecución del programa, cuya organización administrativa y funcional, atribuciones y recursos, deberían contemplarse en el mismo cuerpo, elabore los reglamentos que correspondería aplicar a cada región, los cuales entrarían en vigencia después de haber sido aprobados por el poder ejecutivo. Dicha institución debería gozar de un amplio margen de autonomía jurídica, económica y funcional, para cumplir satisfactoriamente con su cometido.

Lo anterior presupone necesariamente una reforma de la Ley Agraria.

3ª Organización administrativa de la institución antes mencionada y preparación de estudios y proyectos de reestructuración agraria y colonización.

4ª Ejecución inicial del programa, el cual debería orientarse en dos direcciones: una general, extensiva, aplicable a todo el país; y otra especial, intensiva, encaminada a promover el desarrollo integral de determinada región o regiones.

3. Finalidades

La reforma extensiva tendría por objeto remover los obstáculos que actualmente impiden el aprovechamiento económico de las tierras nacionales y ejidales y su distribución; regulación de los cánones de arrendamiento y aparcería; imposición de medidas fiscales a los propietarios absentistas de latifundios improductivos; y la extensión de los servicios de crédito supervisado y corriente, educación agrícola y cooperativas.

La modalidad intensiva debe considerarse como la verdadera obra de reestructuración agraria e implica, necesariamente, la realización de estudios previos de parte de la institución encargada de la ejecución del programa acerca de los recursos humanos y naturales de cada región, con planteamiento detallado de sus problemas, necesidades y probables soluciones y el desarrollo de un programa de parcelación, distribución y colonización dirigida, de carácter mixto, de las tierras nacionales, ejidales y privadas. Este programa deberá ser complementado con un plan de comunicaciones, saneamiento, irrigación, drenajes, facilidades médicas y hospitalarias y obras portuarias y escolares. El establecimiento de los servicios de extensión agrícola, cooperativas y créditos supervisados, corrientes y dirigidos, serían el complemento necesario de aquella obra.

4. Colonia Agrícola Nacional de Catacamas

El gobierno de la república está actualmente empeñado en la organización, con carácter experimental, de una colonia agrícola modelo en el municipio de Catacamas, departamento de Olancho, para la ubicación de familias de agricultores hondureños.

En la realización del proyecto cooperan: el poder ejecutivo, por medio de la Secretaría de Agricultura, el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por medio de uno de sus expertos; el Ministerio de Educación Pública y el Banco Nacional de Fomento, por medio de la sección del crédito agrícola supervisado.

La administración de la colonia la ejerce un supervisor rural del CAS, correspondiendo a este servicio la orientación agronómica y doméstica de los colonos.

5. Instituto Hondureño de Bienestar Rural

La orientación y aplicación del programa de reestructuración agraria y colonización, en la forma prevista, debe corresponder necesariamente a una institución investida de todas las garantías y facultades del caso, para que su actuación se sujete únicamente a lo que la técnica indique, libre de interferencias de orden político partidista o de otros intereses extraños a su finalidad esencial de promover el desarrollo económico del país y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población de Honduras.

Esa institución podría ser el Instituto Hondureño de Bienestar Rural, que se ocuparía de todo lo concerniente a la política agraria del estado, cuya dirección estaría a cargo de una junta integrada por representantes de las secretarías de Agricultura y de Fomento, Banco Cen-

tral, Banco Nacional de Fomento y tres entidades agrarias no oficiales.

Las funciones ejecutivas y administrativas de dicho instituto corresponderían a un gerente, de nombramiento del poder ejecutivo, quien duraría seis años en el ejercicio de su cargo, y que en lo posible debería ser un experto de reconocida experiencia y capacidad en la materia, de nacionalidad hondureña.

La estructura funcional del Instituto habría de incluir divisiones que se ocuparían específicamente de todo lo relativo a planes de colonización e inmigración, registro agrario, tenencia de la tierra, crédito agrícola supervisado y fomento cooperativo. Divisiones administrativas para asuntos de personal, contabilidad y auditoría y asesorías técnicas y legales completarían el cuadro de organización general del referido Instituto.

Con el objeto de evitar una duplicidad de esfuerzos y servicios y de que las gestiones del Instituto constituyan un hecho aislado dentro de la política general del estado, sus actividades deben coordinarse, en íntima armonía, con las que ejercitan otras dependencias públicas y privadas para promover el desarrollo económico y social de la nación.

Las funciones del Instituto podrían ser las siguientes:

a) Atención de los asuntos relativos a la reestructuración agraria.

b) Adquisición, por compra, de tierras para los fines de la reestructuración agraria.

c) Parcelamiento de las tierras incultas o insuficientemente explotadas.

d) Redistribución de la propiedad inmobiliaria rural.

e) Colonización oficial y supervisión de la colonización privada.

f) Fomento, selección y control de la inmigración.

g) Orientación para la intensificación, industrialización y comercialización de la producción agrícola en los núcleos coloniales.

h) Ejecución del catastro nacional.

i) Fomento y apoyo al movimiento cooperativo y servicios de interés colectivo en las comunidades rurales.

j) Aplicación del programa de crédito agrícola supervisado.

k) Adopción de medidas tendientes al elevamiento del nivel económico y social de las comunidades rurales.

l) Mejoramiento de la vivienda campesina.

ll) Regulación del canon de arrendamiento de las tierras públicas y privadas.

m) Planificación y regulación del riego artificial.

n) Fomento y defensa de la riqueza forestal en las colonias nacionales y particulares.

Conclusiones

1º El crédito agrícola supervisado es un programa de bienestar rural, esencialmente educativo.

2º El crédito agrícola supervisado tiene por objeto capacitar al campesino para participar activamente en el engranaje de la economía nacional.

3º Los candidatos del crédito agrícola supervisado deben escogerse de entre los campesinos que practican la agricultura en forma rudimentaria, con explotaciones que satisfacen plenamente las necesidades de la familia, escaso potencial de producción y bajos ingresos, pero que ofrecen perspectivas de mejoramiento por sus condiciones de honestidad, comprensión y laboriosidad.

4º La técnica de la supervisión, para ser efectiva, debe cimentarse en principios técnicos y en prácticas adecuadas, acordes con las costumbres y hábitos de las familias campesinas, a fin de ir introduciendo modificaciones o cambios en su comportamiento, progresivamente.

5º El crédito supervisado debe ser operado por una institución oficial sin personalidad ni estructura bancaria.

6º En los casos en que no fuere posible el establecimiento de una institución de aquella naturaleza, el crédito supervisado puede operarse por medio de una institución bancaria de carácter público, siempre que se establezca una estricta separación administrativa y financiera de ambos servicios.

7º El éxito de la explotación agrícola y el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia prestataria dependen primordialmente de la adecuada preparación de su plan agrícola y doméstico y de su participación activa en la realización del mismo.

8º La habilitación de las familias prestatarias del crédito agrícola supervisado, hasta donde sea posible, debe realizarse en la propia casa del agricultor, por medio de las visitas del supervisor.

9º La garantía del crédito supervisado descansa principalmente en la adecuada selección de los agricultores, la correcta preparación de su plan agrícola y doméstico y la supervisión continua a los prestatarios.

10º El interés a cobrar en el crédito agrícola supervisado debe ser el más bajo posible y deberá cargarse al prestatario únicamente sobre el capital girado.

11º El programa de asistencia de cada familia prestataria debe responder a un plan general de habilitación. Una vez alcanzados los objetivos previstos, conviene transferir las cuentas del prestatario con el crédito supervisado a una institución de crédito agrícola corriente.

12º En el crédito supervisado no es recomendable el señalamiento de vencimientos fijos. La cancelación de los préstamos debe responder a un plan de pagos variables que guarde relación con los ingresos netos del prestatario.

13º La organización de asociaciones cooperativas es una actividad que merece ser intensificada por medio de los servicios del crédito supervisado si se desea consolidar y robustecer la obra realizada.

14º Para asegurar la efectividad de la acción del servicio

de crédito supervisado y poder evaluar sus resultados, es necesario investigar previamente las causas que motivan el atraso y las condiciones estacionarias de la región en que se actúa, el grado de evolución cultural de sus habitantes y los factores que limitan u obstaculizan el progreso.

15º Las oficinas rurales del crédito supervisado deben establecerse con preferencia en la localidad de mayor potencialidad agrícola del área elegida, y muy especialmente cuando el número de pobladores sujetos al crédito lo justifica.

16º La capacitación de los supervisores rurales debe hacerse en forma intensiva en un curso de enseñanzas teóricoprácticas no menor de cuatro meses.

17º Para la calificación de las condiciones morales y de laboriosidad de los candidatos a prestatarios del crédito supervisado deben organizarse comisiones locales de consulta en cada aldea o municipio, según lo aconsejen las circunstancias.

18º El crédito agrícola supervisado, para poder conceptuarse como un instrumento de desarrollo conómico directo, debe integrarse en un plan de reestructuración agraria y colonización, cuando las necesidades del país así lo exijan.

Bibliografía

1.—Consejo de Bienestar Rural, *Informe anual;* Venezuela, 1950.
2.—Darío Brossard, *El crédito agrícola supervisado en el Paraguay,* 1950.
3.—Darío Brossard, Ramón Fernández y Fernández y otros, *Crédito agrícola supervisado para Guatemala;* Instituto de Fomento de la Producción, Guatemala, 1951.
4.—Gildo Insfrán Guerreros, *La Colonización y el crédito agrícola supervisado en Honduras;* Banco Nacional de Fomento, Honduras, 1951.
5.—Gildo Insfrán Guerreros, *Manual de instrucciones para los supervisores del CAS;* Honduras (en preparación).
6.—Roberto L. Petit, *El programa del crédito agrícola supervisado en el Paraguay,* 1950.
7.—Servicio Informativo del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento, *Aprovechamiento y dominio de las tierras en 1950,* 1951.
8.—Servicio Informativo del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento, *Aspectos demográficos y económicosociales de la población de Honduras,* 1952.

TEMA IX

FACTORES EXTERNOS

LA DEFENSA DEL MERCADO PARA EL AGRICULTOR COMO ACTIVIDAD AUXILIAR DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el Ing. BERNARDO R. IGLESIAS, *Asesor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)*

Sumario

LA DEFENSA DEL MERCADO PARA EL AGRICULTOR COMO ACTIVIDAD AUXILIAR DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Generalidades

La proyección de más señalada importancia del crédito agrícola estatal es la habilitación del mediano y pequeño agricultor, que, generalmente, no tiene acceso a las fuentes usuales de crédito.

Sólo en raras oportunidades el pequeño agricultor puede colocar su producto en manos del consumidor y obtener, así, en forma directa, el precio justo y favorable que le corresponde. Por lo general, se ve obligado a valerse del intermediario que opera en la localidad, especialmente en tiempos de abundancia, comprando el producto a precios bajos. Con frecuencia, las personas que se dedican a esta clase de actividades comerciales se organizan en forma tal, que logran excluir el efecto benéfico de la competencia, y el agricultor se ve forzado a entregar su producto al precio que el intermediario indique, por las razones siguientes:

a) Porque necesita el dinero para atender sus necesidades elementales de vida.

b) Porque carece de conexiones con el mercado para la colocación de su cosecha en forma favorable.

c) Porque el artículo que produce es perecedero o susceptible de deterioro por la acción de los insectos y no dispone de los medios necesarios para su debida conservación.

Si por las razones apuntadas el agricultor no recibe sino una parte relativamente pequeña del valor de su esfuerzo en la producción agrícola, una de las más importantes finalidades del crédito se frustra. Y esto es evidente, ya que el propósito fundamental del crédito agrícola es el de la habilitación del agricultor en forma tal que pueda desempeñar su importante función económicosocial con el máximo posible de rendimiento, a fin de que beneficie, así, a la colectividad con una mayor productividad del trabajo, que redunde, al mismo tiempo, en un mejor nivel de vida personal, disfrutando de una existencia más agradable y fructuosa.

Por otra parte, si el agricultor no percibe el valor íntegro de su producto, no puede apreciar en toda su magnitud el beneficio que el estado le brinda con la organización del crédito agrícola y, consecuentemente, su actitud de defensa a esa protección del estado —que debe manifestarse en un recto cumplimiento de sus obligaciones y en censura para actuaciones ajenas que pudieran ser lesivas para la institución— no se expresaría con la completa intensidad deseada. En otras palabras, es necesario que el agricultor que recibe el beneficio del crédito lo sienta con toda su fuerza para que sea su propia actuación personal, en relación con la institución que otorga el crédito, la mejor defensa y seguridad para ésta.

Corrientemente se escucha la expresión de que el pequeño agricultor constituye el problema más serio del sistema de crédito agrícola, por el hecho de que es grande el riesgo de operar con él. Esta expresión tiene fundamento cuando el agricultor no percibe los beneficios de la institución de crédito en su máximo valor y, por lo tanto, cuando no se arraiga en él ese sentimiento filial hacia la fuente de la protección económica que se le otorga, sentimiento que constituye la mejor garantía para la operación del crédito.

Disfrute el pequeño agricultor del beneficio completo de la protección del estado y encontraremos en su firma la mejor garantía para el crédito.

Con base en las consideraciones anteriores es que se insta a los señores participantes en este seminario a resolver que toda organización de crédito agrícola racional debe enfocar los problemas del agricultor relacionados con el mercado de sus productos y encontrarles solución a tales problemas en forma adecuada a las condiciones especiales de la producción en el sentido de que quede al productor la mayor parte posible del valor del artículo que se produce.

2. El precio mínimo como medio efectivo de defensa del mercado en beneficio del agricultor

La institución de crédito agrícola regional debe contar con un organismo adjunto, a cuyo cargo estará el planeamiento y operación del precio mínimo como instrumento que resuelve efectivamente el problema del agricultor que no encuentra un mercado favorable para su producto, lo que le inhibe de disfrutar del rendimiento económico completo de sus esfuerzos en el campo de la actividad agrícola.

3. Condiciones determinantes de la efectividad del precio mínimo

1º Debe aplicarse exclusivamente a los productos agrícolas que constituyen elementos normales en la economía del país.

2º Debe fijarse con antelación a la época de la siembra del producto que se protege.

3º Debe mantenerse invariable por el término de un año.

4º Debe aplicarse en la compra ilimitada del artículo protegido.

5º Las variaciones en el precio mínimo deben ser justificadas por las variaciones que se operen en la economía agrícola general del país.

Cuando el precio mínimo se aplica en forma empírica puede causar desquiciamientos inconvenientes en la actividad de producción agrícola. Determinado el precio mínimo en forma científica y operado técnicamente, constituye un valioso instrumento nivelador de la economía agrícola, pues logra despertar y mantener interés uniforme en el agricultor respecto a las diferentes actividades de la producción, con la debida estima de la adecuación de los factores ambientales óptimos para cada producto.

Para lograr este efecto deseable, es necesario fijar en qué período de la economía agrícola del país los factores determinantes operaron en la forma más equilibrada, rindiendo el más conveniente resultado económico para el agricultor; y considerar el precio medio, de entonces, del producto agrícola que se desea proteger, en relación al correspondiente índice general de los precios de los productos agrícolas nacionales, a efecto de establecer esa relación entre el precio mínimo que se desea fijar y el índice general que se considera corresponde al momento presente.

Siguiendo este sistema en la fijación del precio mínimo de cada producto y siempre que sea posible ofrecer en tal forma una adecuada utilidad para el productor, se logra mantener el equilibrio de la época considerada como normal en el nuevo nivel de precios que corresponde precisamente al estado económico del momento.

Para saber si el precio mínimo a fijar permite un margen de utilidad aceptable para el productor, es necesario hacer un estudio a fondo, de ponderación de los factores de costo normales que intervienen, relacionándolos con el valor de una producción también normal en una explotación agrícola económicamente consolidada.

Si el margen de utilidad para el productor es exiguo, será necesario fijar un precio mínimo mayor que el señalado por los índices mencionados, sin que por ello se afronte el riesgo de causar con este precio un desquiciamiento de la producción.

4. Agencias de compra

Para que una política de precios mínimos sea realmente efectiva, debe tener aplicación general en todo el país, por lo que es indispensable que el estado compre, en forma ilimitada, el producto protegido, siempre que éste se ofrezca en condiciones satisfactorias para el consumo. El estado debe proporcionar también toda facilidad para que el productor perciba los beneficios de esa función protectora y, al efecto, es necesario el establecimiento de agencias de compra en toda localidad donde, usualmente, se efectúen transacciones de compra y venta de los artículos protegidos, con la participación directa del productor.

En esta actividad de compra, la organización del precio mínimo puede utilizar, cuando sea posible y conveniente, los servicios de las agencias de crédito rural que estableciere la institución de crédito agrícola en las diferentes localidades; o bien podrá servirse de comerciantes honorables que no actúen como intermediarios en el mercado de los productos que se protegen. Estos comerciantes podrán ser remunerados con un sueldo mínimo que justifique su función de estar alerta, en forma permanente, para comprar cuando se presente un productor interesado en vender y, además, con una adecuada comisión por unidad de producto que compren y despachen.

La agencia de compra debe instalarse en un local debidamente acondicionado que permita el almacenamiento de mercadería por el tiempo necesario para efectuar su despacho a los centros de almacenamiento y conservación.

5. Bodegas regionales de almacenamiento provisional

Son pocos los agricultores que conservan en sus propias fincas los productos indispensables para satisfacer las necesidades de consumo propio durante el año; en su mayoría, se ven precisados a vender toda la producción, ya sea por urgencia económica o por falta de medios de conservación, teniendo que recurrir luego al mercado para obtener el mismo producto para el consumo doméstico.

Los comerciantes establecidos en los centros de producción, cuando no tienen facilidades de almacenamiento y conservación de los artículos que demanda el consumo local durante el período comprendido entre dos cosechas, adquieren en forma directa de los productores únicamente la cantidad del producto que es factible de venta durante un término prudencial, recurriendo luego al mercado central para obtener el artículo que necesitan para sostener su negocio durante el resto del tiempo. Estas actividades comerciales en los centros de producción originan el movimiento de los artículos agrícolas en ambos sentidos, que por ser económicamente inconveniente, y para evitarlo, hacen necesario establecer en localidades de importancia comercial bodegas de almacenamiento provisorio que recojan y conserven el producto durante el tiempo comprendido entre dos cosechas, a fin de mantenerlo accesible a las exigencias del consumo local, evitando en esa forma que el producto tenga que moverse a distancias considerables en sentido inverso a los centros de su propia producción.

Los excedentes, cubiertas las necesidades de consumo de la población regional, se movilizarán luego a graneros, frigoríficos o bodegas de mayor amplitud, según el caso, acondicionados especialmente para conservar el producto, que se mantendrá en tal forma durante el tiempo que sea necesario a efecto de satisfacer las necesidades del consumo general del país.

6. El sistema de precio mínimo debe respetar y aun proteger la legítima función de la actividad comercial privada

En el engranaje de la producción agrícola, la empresa comercial es de primordial importancia por cuanto que, mediante su actividad, el producto de la tierra tiene efectiva colocación en donde existe la necesidad de consumo.

Debe ser virtud del sistema de precio mínimo afectar la economía general por sus condiciones ventajosas y nunca con medidas de carácter compulsivo.

El agricultor debe mantener una absoluta libertad para entregar su producto dondequiera que encuentre el mejor precio y el comerciante, a su vez, debe mantenerse en el derecho irrestricto de adquirir el artículo protegido en cualquier lugar donde su interés personal le indique, al precio mínimo fijado o a mejor precio, si la oferta y la demanda operan en intensidad suficiente para que se manifiesten los efectos de la competencia en beneficio del productor.

Por otra parte, la organización estatal que, por medio del precio mínimo, recoge los excedentes estacionales, debe mantenerlos a la disposición amplia del co-

mercio a un precio que cubra los costos de operación y la utilidad que, en la actividad comercial corriente, corresponde al elemento mayorista.

7. La organización de precio mínimo debe proteger al consumidor contra la especulación como medida de defensa a la demanda del consumo en beneficio de la producción

Un aspecto importante de la política de precio mínimo es el de que ésta entrega en poder del estado existencias considerables de artículos de primera necesidad en la vida del pueblo, que le permiten, sin acción compulsiva alguna, eliminar cualquier posible actividad especulativa del comercio durante períodos de escasez de tales productos agrícolas. Manteniendo estas existencias en estancos convenientemente situados en los lugares de mayor movimiento comercial de los centros urbanos importantes, accesibles al consumidor al precio que corresponde a la legítima actividad del comercio minorista, se elimina la posibilidad de que el público se vea obligado a adquirir los artículos protegidos a precios especulativos.

Si el volumen de operación de la organización de precios mínimos no ha alcanzado un nivel que justifique el establecimiento de una red de estancos para la distribución directa al consumidor, de los artículos protegidos, esta distribución puede efectuarse, económicamente, por medio de contrataciones con comerciantes de reconocida solvencia moral, en los lugares que reúnan las condiciones deseables para que esta medida sea efectiva en el sentido de frenar la especulación por parte de comerciantes inescrupulosos.

8. Disposición de excedentes de producción nacional recogidos por medio de la organización de precio mínimo

La forma más efectiva de disponer de los excedentes recogidos por el sistema de precios mínimos es mediante su canalización hacia el desarrollo de nuevas actividades en el orden industrial. Esta fórmula, sin embargo, requiere un estudio muy a fondo de los múltiples factores que pueden afectar el aspecto económico de la actividad industrial que se desea propulsar y, al mismo tiempo, hace necesaria una considerable inversión de capital, así como la preparación de un equipo de personal idóneo. Consecuentemente, la adopción de esta política debe postergarse hasta que la organización de precio mínimo haya desarrollado, por su propia actividad, la capacidad suficiente para justificar la estructura técnicaeconómica que requiere la importante medida apuntada.

Mientras tanto, es necesario recurrir al mercado mundial con el objeto de lograr la colocación de los excedentes generales de la producción, recogidos por medio del sistema de precio mínimo.

A fin de no incurrir en el error de exportar excedentes estacionales necesarios para el consumo interno eventual, es conveniente formar reservas de existencias lo suficientemente apreciables,[1] que aseguren la atención de las necesidades del consumo interno antes de ofrecer el artículo a la demanda que se presente del mercado exterior.

Si los precios internacionales no fueren momentáneamente favorables, los excedentes consolidados podrán mantenerse en espera de mejores manifestaciones del mercado; pero si los precios fueren permanentemente inferiores al nivel de costo del producto, los excedentes deben colocarse aun con pérdida, como resolución proteccionista a la producción nacional. En este caso, los déficit habrán de cubrirse con las utilidades que la organización deriva de su actividad comercial en el mercado interno.

Conclusiones

1º Toda organización de crédito agrícola regional debe enfocar los problemas del agricultor relacionados con el mercado de sus productos y encontrarles solución adecuada y efectiva a las condiciones especiales de cada actividad de la producción, en el sentido de que al productor quede la mayor parte posible del valor del artículo que se produce con la ayuda del crédito, a fin de lograr así la realización completa de la finalidad de la protección que el estado otorga al agricultor.

2º El sistema de precio mínimo, científicamente organizado y técnicamente operado, ofrece solución favorable a los problemas de mercado que corrientemente confronta el agricultor, y le favorece en forma que le permite disfrutar del rendimiento económico completo de sus esfuerzos en el campo de la producción.

3º Debe ser virtud del sistema de precio mínimo lograr la finalidad que persigue por sus propias condiciones ventajosas para la producción y nunca recurriendo a medidas de orden compulsivo.

4º El sistema de precio mínimo debe respetar y aun proteger la legítima actividad comercial privada, por ser ésta colaboradora eficiente en la colocación del producto de la tierra en donde se manifiesta la necesidad de consumo.

5º El sistema de precio mínimo debe operar en el engranaje del libre comercio, en protección del consumidor, como medida defensiva de la demanda de consumo que es condición indispensable para que se desarrolle la producción.

---

1 Sin mayores probabilidades de error, estas existencias pueden estimarse en un 20% del consumo interno anual.

LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS TIERRAS Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el Dr. ARTHUR W. PETERSON, Economista del uso *de la tierra. Zona Norte, Programa de Cooperación Técnica de la Organización de Estados Americanos a cargo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.*
Turrialba, Costa Rica.

Sumario

LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS TIERRAS Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA

En este trabajo presentaré algunos de los principios en que se basan las relaciones entre las características de las tierras y la capacidad potencial de las fincas para pagar sus deudas. Son el resultado de numerosos estudios, el primero de los cuales fué realizado por el Dr. A. B. Lewis en el condado (distrito) de Tomkins, Estado de Nueva York, en los comienzos de 1930.[1] *Uno de los últimos está en desarrollo actualmente en Costa Rica.*

Las tierras se clasifican en grupos, de acuerdo con sus dos factores económicos: a) *su capacidad de pagar sus gastos de operación;* b) *su capacidad de acumular capital. Estos grupos o clases se llamarán en este trabajo "clases económicas de tierras" por brevedad y conveniencia. Este concepto debe entenderse y se debe tener presente al estudiar el resto de este trabajo.*

Los estudios hechos muestran que las características de las tierras están directamente relacionadas con los ingresos que sirven para acumular capital y pagar los gastos de operación. El método usado emplea un análisis de las características mencionadas en su relación con las regiones agrícolas y con las clases económicas de tierras dentro de esas regiones.

I. REGIONES AGRÍCOLAS [2]

Algunos de los factores que afectan el uso de la tierra y el bienestar de la familia rural tienden a ser de carácter regional. De nuestra experiencia se desprende que tales características regionales deberían clasificarse usando los factores climáticos y de mercado, antes que los factores geológicos, de suelos y topográficos.

Experiencias en Costa Rica. Desde el punto de vista económico, estas características regionales de las tierras aparecen como diferencias entre los sistemas de uso de la tierra o como diferencias en el área de tierra trabajadas por cada familia rural, o en ambas. Por ejemplo, en Costa Rica, donde acabamos de completar un estudio regional agrícola, dividimos al país en 15 regiones.[3] Los principales factores causales usados para delimitar las regiones fueron: *el clima,* según un mapa ecológico del país; *el geológico,* y la *distancia a los centros de consumo* o rutas de transporte. Estos factores causales fueron relacionados, por un proceso de yuxtaposición de varios mapas, con dos características económicas: los diversos sistemas de uso de la tierra y el área de tierra por familia rural. El área de tierra por familia rural resultó ser bastante constante dentro de regiones con características similares de tierra, pero varió al compararse con el área de regiones diferentes. Se estimó el número de manzanas alrededor de 5 por familia rural para la región cafetalera y hasta casi de 400 en la región de ganadería extensiva.

Este procedimiento nos permitió localizar los cambios críticos de clima, suelos, topografía y condiciones de mercado desde el punto de vista del uso de la tierra. Los límites de las regiones agrícolas se basaron en dichos cambios y sus nombres están dados según el uso dominante de la tierra. Los cuadros 1, 2, 3 y 4 muestran algunas de las diferencias entre regiones agrícolas determinadas de acuerdo con datos del censo de 1950.[4]

Los cuadros 2 y 3 sumarizan datos que muestran importantes variaciones, tanto en las clases de uso de la tierra como en el número de cabezas de ganado.

El cuadro 4 muestra la posición relativa de las cinco actividades más importantes, basada en una estimación del valor de la producción. En la mayoría de las regiones son preponderantes una o dos actividades, pero en otras la producción está diversificada. Las regiones cafetalera y bananera son ejemplos de agricultura altamente especializada, mientras que la región de granos ilustra el tipo de región de agricultura diversificada.

Aunque los actuales límites de las regiones agrícolas fueron trazados usualmente sobre la base de ciertas características terrestres, tales como el clima, la adaptación de los agricultores a esas características se evidencia en los números que indican el uso de la tierra. Este estudio de regiones agrícolas nos prueba, como lo han mostrado estudios previos, que la disposición que hacen de la tierra los agricultores no se efectúa al azar ni por casualidad, sino que es una adaptación y ajuste a las características fundamentales de la tierra. En una economía de proceso de desarrollo tales ajustes pueden variar, pero siempre continuarán mostrando relación con los factores fundamentales de la tierra. El uso presente de la tierra es un factor resultante que, junto con los factores causales de clima, suelos, topografía y distancia al mercado, permiten establecer una relación entre la política agrícola y dichos factores. Esto facilita también la predicción de cualquier cambio, permitiendo así adaptar dicha política en la requerida dirección. El reconocimiento del principio de que, en general, las di-

---

1 Lewis, A. B., *Method Used in an Economic Study of Land Utiilzation in Tomkins County, New York.* Cornell Agricultural Experiment Station, Memoir 160, 1934.

2 Como descripción del método usado, véase *Studying Land Use in Costa Rica, Applicability of the Method to Other Regions,* Inter-American Institute of Agricultural Sciences, Technical Cooperation Program, Northern Zone, Turrialba, Costa Rica.

3 El tamaño de las regiones en Costa Rica es relativamente pequeño si se compara con regiones de diferencias económicas similares en un país tal como los Estados Unidos.

4 Un informe completo sobre este estudio está en *Agricultural Regions of Costa Rica,* Inter-American Institute of Agricultural Sciences, Technical Cooperation Program, Northern Zone, Turrialba, Costa Rica. Este estudio está en forma de manuscrito para futura publicación.

ferencias en el uso de la tierra determinan la formación de diversas clases que están relacionadas íntimamente con las características de la tierra, significa el inicio de una comprensión básica que se considera absolutamente necesaria para estudios agrícolas, tales como los del crédito agrícola.

Relación con los problemas de crédito agrícola. Las diferencias económicas importantes entre regiones agrícolas son: *1)* las variaciones en el uso de la tierra (incluyendo la ganadería), y *2)* el área de tierra operada por la familia rural. Ambos factores son importantes al extender el crédito agrícola.

En primer lugar, estas diferencias están en relación con el valor de la tierra por unidad de área: el valor más bajo de la tierra se encuentra donde se trabajan las áreas más grandes de familia.

Un segundo factor de importancia al otorgar crédito es el conocimiento de la adaptación económica de las varias combinaciones entre los cultivos y la ganadería en

Cuadro 1

AREA DE TIERRA AGRICOLA POR PERSONA Y POR FAMILIA Y PERSONAS POR FAMILIA DE LA POBLACIÓN RURAL DE COSTA RICA, 1950 [1]

Basado en el censo de 1950

Región agrícola	Área en manzanas [2] Por persona	Por familia [3]	Número de personas por familia
Cafetalera	0,8	5	5,9
Cañera	1,5	9	5,9
General-cafetalera	1,8	10	5,7
Cafetalera-cañera	2,2	13	6,0
Lechera del Norte	2,3	14	6,0
Bananera	2,9	15	5,2
Cacaotera-bananera	4,0	18	4,6
Lechera del Sur	4,6	28	6,0
Granera	3,7	22	6,0
Granera-ganadera	5,8	32	5,6
Ganadera-granera	7,9	48	6,1
Ganadera intensiva	8,5	55	6,5
Agricultura general	10,7	58	5,4
Ganadera extensiva	59,4	398	6,7

1 La población rural se determinó por segmentos de censo. El número total de manzanas de las fincas en cada segmento se dividió entre el total de la población. Todos los segmentos que tenían 0,2 de manzanas o menos de tierra por persona se les denominó urbanas.

2 Una manzana es un área cuadrada de cien varas por cada lado. La vara equivale a 0,8365 metros. Una manzana es igual a 0,7 hectáreas o a 1,7 acres.

3 Los números que indicaban manzanas por personas fueron convertidos a manzanas por familia multiplicando cada número regional por el tamaño promedio de la familia rural de cada región.

Cuadro 2

USO DE LA TIERRA EN FINCAS POR REGIONES AGRICOLAS, COSTA RICA, 1950

Regiones	% del total del área: Tierra cultivada	Pastos [1]	Otras tierras [2]	% de la tierra cultivada: Cultivos anuales	Cultivos permanentes	Otros cultivos [3]
Cafetalera	61	26	13	14	82	4
Cañera	42	42	16	23	66	11
General-cafetalera	38	34	28	36	36	28
Cafetalera-cañera	30	35	35	11	81	8
Lechera del Norte	20	51	29	42	39	19
Bananera	52	21	27	15	72	13
Cacaotera-bananera	34	14	52	8	69	23
Lechera del Sur	11	41	48	41	27	32
Granera	21	44	35	46	14	40
Granera-ganadera	24	30	46	42	16	42
Ganadera-granera	14	36	50	32	33	35
Ganadera intensiva	14	53	33	33	6	61
Agricultura general	16	17	67	32	21	47
Ganadera extensiva	6	29	65	19	6	75

1 Pastos naturales y sembrados.

2 Tierras con árboles, rastrojos, en panteones, caminos, ríos o construcciones rurales.

3 Barbecho, campos donde se perdió la cosecha, tierra que está siendo preparada para cultivar.

las diversas regiones. Por ejemplo, dentro de una misma región agrícola aquellas fincas cuya combinación de cultivos difiera del tipo común deben estudiarse más detenidamente en cuanto a su capacidad de cumplir con obligaciones que aquellas otras cuyo tipo se conforma al usual de la región. Sin embargo, un estudio de la interrelación entre las causas y los resultados que determinan el sistema presente del uso de la tierra también aumenta la habilidad del técnico agrícola para predecir cambios en el uso de la tierra.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE LAS FINCAS EN CADA REGIÓN AGRÍCOLA CON CLASES DE GANADO, Y PORCENTAJE DE VACAS LECHERAS ORDEÑADAS AYER. COSTA RICA, 1950

Regiones	*Animales* [1]	*Todo ganado* [2]	*Vacas lecheras*	*% de lecheras ordeñadas ayer*
Cafetalera	57,6	48,6	41,5	60,3
Cañera	76,1	66,4	52,0	52,9
General-cafetalera	80,0	57,4	48,3	53,4
Cafetalera-cañera	76,0	66,2	56,8	51,0
Lechera del Norte	76,7	72,2	65,6	60,7
Bananera	64,6	37,6	35,8	54,3
Cacaotera-bananera	75,0	41,4	36,3	42,3
Lechera del sur	78,2	65,9	59,7	60,5
Granera	87,1	66,4	62,3	39,2
Granera-ganadera	88,8	59,8	44,2	44,1
Ganadera-granera	91,0	68,5	63,8	46,9
Ganadera intensiva	93,3	73,5	69,0	30,5
Agricultura general	84,6	60,5	54,6	43,1
Ganadera extensiva	89,8	59,6	65,2	14,6

1 Con excepción de aves.
2 Incluyendo bueyes y vacas lecheras.

Cuadro 4

PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y GANADEROS CLASIFICADOS POR ESCALA SEGÚN EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN EN CADA REGIÓN AGRÍCOLA. COSTA RICA, 1950

	Lugar en la escala					*% del valor total de los cultivos y de ganado* [1]					
	1º	*2º*	*3º*	*4º*	*5º*	*1º*	*2º*	*3º*	*4º*	*5º*	*Total*
Cafetalera	Café	Leche	Caña	Aves [2]	Sombra [3]	79,1	4,9	4,0	2,6	2,4	93,0
Cañera	Caña	Café	Leche	Aves	Maíz	40,9	29,0	6,1	4,5	3,9	83,4
General-cafetalera	Café	Leche	Maíz	Aves	Frijol	40,3	9,6	9,2	7,5	6,1	72,7
Cafetalera-cañera	Café	Caña	Leche	Ganado	Sombra [3]	63,7	21,1	6,4	1,9	1,6	94,7
Lechera del Norte	Leche	Café	Caña	Papas	Ganado	35,6	25,2	9,3	9,2	6,5	85,8
Bananera	Banano	Arroz	Plátanos	Maíz	Leche	90,8	2,4	2,2	1,0	1,0	97,4
Cacaotera-bananera	Cacao	Banano	Maíz	Leche	Cocos	39,8	38,7	4,2	3,8	3,5	90,0
Lechera del Sur	Leche	Café	Ganado	Aves	Maíz	46,0	31,8	8,2	3,7	3,5	93,2
Granera	Arroz	Leche	Ganado	Maíz	Aves	17,6	17,1	12,1	11,2	8,4	66,4
Granera-ganadera	Maíz	Arroz	Leche	Plátanos	Aves	16,4	13,9	13,8	8,6	7,9	60,6
Ganadera-granera	Leche	Banano	Ganado	Arroz	Cerdos	23,6	15,2	11,6	7,4	7,1	64,9
Ganadera intensiva	Leche	Ganado	Maíz	Arroz	Cerdos	21,2	20,4	14,5	12,4	10,0	78,5
Agricultura general	Banano	Maíz	Leche	Arroz	Café	18,5	13,9	11,3	9,1	8,8	61,6
Ganadera extensiva	Ganado	Leche	Maíz	Cerdos	Plátanos	32,6	16,2	8,6	8,3	6,4	72,1
País	Café	Banano	Leche	Maíz	Caña	23,6	16,6	12,9	6,6	6,5	66,2

1 Los siguientes productos y artículos fueron incluídos en la escala de producción por regiones agrícolas: maíz, frijoles, arroz, papas, yuca, tabaco, café, cacao, caña de azúcar, bananos, plátanos, naranjas, cocos, aguacates, plátanos como sombra, ganado, cerdos, pollos, otras aves, leche, huevos, miel de abejas.
2 Incluye pollos, huevos y otras aves.
3 Plátanos y otros cultivos usados como sombra en cafetales en crecimiento.

Un tercer factor necesario en el estudio de una región agrícola es la variación en el área usual de la tierra por familia rural y sus causas, un conocimiento que es de importancia primaria para el otorgamiento exitoso de crédito agrícola. Esto sucede porque la unidad económica básica tanto de las fincas con una sola familia como de las multifamiliares parece ser la cantidad de tierra asociada con una sola familia. En cada región esta cantidad de tierra es la unidad más pequeña en la cual es posible que operen en forma integral los varios factores de producción de la tierra, el trabajo y el capital para lograr producir entradas, acumular capital y pagar las deudas.

El plazo del préstamo se relaciona con la rapidez con que las varias inversiones de capital se transforman en entradas. Este último factor varía con las actividades agrícolas y, por consiguiente, con las diversas regiones. Préstamos hechos para incrementar las plantaciones de café o bananos requerirán más tiempo que aquellos hechos para producir maíz y frijoles. Son necesarios varios años para que un préstamo hecho para comprar vacas se transforme en recuperaciones, mientras que uno hecho para aves tiene una rápida devolución. Las regiones agrícolas proveen la posibilidad de variar la política de préstamos por regiones.

Al delimitar el territorio para los préstamos de una oficina dada, los límites de las diferentes regiones agrícolas pueden ser considerados como los lógicos para un área específica de servicio debido a su relación con las diferencias agrícolas básicas.

Para el representante de una agencia de crédito debiera ser más fácil el familiarizarse con los detalles de la agricultura en su territorio si cada unidad de servicio está localizada y sirve a una o dos regiones agrícolas en lugar de hacerlo para muchas. Es especialmente importante relacionar un área de servicio con las regiones agrícolas si la organización de crédito está vinculada con unidades cooperativas agrícolas locales. Así los agricultores de una misma región tendrán más en común y una mejor apreciación de los problemas de sus vecinos que si la unidad de servicio tuviera que intervenir en los asuntos de muchas regiones diferentes. Podemos imaginarnos los contratiempos de un grupo minoritario compuesto por ganaderos tratando de que sus necesidades de crédito sean atendidas por una cooperativa cuya política está dominada por agricultores de granos. Un esfuerzo consciente para organizar las unidades de servicio local de crédito en relación con las regiones agrícolas podría evitar tales dificultades.

Usos de los estudios sobre regiones agrícolas en áreas nuevas. La experiencia obtenida y acumulada en regiones agrícolas ya desarrolladas debiera ser una gran ayuda para la extensión del crédito agrícola hacia áreas nuevas en proceso de desenvolvimiento. Lo mismo para aquellas en las que se están efectuando cambios drásticos en el sistema de uso de la tierra, tales como el cambio del sistema de secano por el de irrigación. Es entonces básica para la extensión del crédito la habilidad para predecir el sistema de uso de la tierra y el área que estará eventualmente asociada con el trabajo y manejo de una familia rural. Sin embargo, cuando se está efectuando el desarrollo de nuevas regiones agrícolas es aconsejable permitir una mayor variación en el tamaño de las fincas que el usual, si consideramos las diferentes corrientes que existen entre trabajadores de diversas familias y la variada capacidad administrativa de mandadores y gerentes.

Los estudios sobre regiones agrícolas como base para la clasificación de tierras de acuerdo con factores económicos. El conocimiento de las regiones agrícolas de un país constituye la base necesaria para estudiar los efectos de la variación en la capacidad o la productividad económicas de las áreas de tierra de cada región.

Las regiones agrícolas difieren una de otra principalmente en la cantidad de tierra cultivable por familia rural y en la clase de agricultura que se desarrolle. Dentro de una misma región, sin embargo, las áreas pequeñas varían enormemente en su capacidad para producir entradas y acumular capital, debido generalmente a variaciones locales de los suelos y de la topografía. En numerosos estudios de clasificación económica de la tierra, tales áreas han sido clasificadas de acuerdo con su productividad económica relativa. Esta última clasificación es de extrema importancia para las agencias de crédito agrícola, ya que los estudios previos han mostrado la estrecha relación que existe entre la magnitud de entradas por familia rural y las diversas clases económicas de tierra. También se ha mostrado que el éxito de créditos agrícolas está íntimamente relacionado con las entradas por familia rural.

II. ESTUDIOS SOBRE CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA TIERRA

Clases económicas de la tierra y la entrada de la finca. Existen muchos estudios de las relaciones entre las clases económicas de la tierra y varias estimaciones de la entrada de capital, en los Estados Unidos, Canadá y China. Se ha escogido un estudio hecho en el estado de Nueva York para ilustrar esta relación, ya que hace un resumen de datos por un período de 25 años, en tanto que los otros estudios se limitan a los de un año solamente.

La tierra de un área seleccionada de cerca de 72 millas cuadradas en una región agrícola frutera de los Estados Unidos fué clasificada en cuatro clases económicas de la tierra, las cuales podemos llamar regular, buena, muy buena y excelente. Los datos sobre entradas y gastos de las fincas de esta área habían venido siendo coleccionados cada año desde 1913 hasta 1937.[1] Las diversas tierras variaban en la forma que especifica el cuadro 5.

Es notorio, en primer lugar, que los agricultores con la tierra menos productiva no habían podido aumentar el tamaño de sus fincas y sobrepasar el de fincas con

[1]Ver *Relation of Income to Capital on Farms, Newfane-Olcott-Area, Niagara County, New York, 1913 to 1937*, por A. B. Lawis, mimeografiado por United States Department of Agriculture, Farm Credit Administration, May, 1941. Un total de 3,411 records de fincas están disponibles por un período de 25 años.

Cuadro 5

Capacidad productiva de la tierra	Acres por finca	Total por finca	Ingresos por acre	Total de gastos por finca	Gastos por acre	% de gastos frente % ingresos	Ingresos [a] menos gastos por finca
Regular	62	$1.555	$25	$1.173	$19	75	$ 382
Buena.	63	2.442	39	1.723	27	71	719
Muy buena.	81	3.989	49	2.707	33	68	1.282
Excelente	87	6.181	71	4.303	49	70	1.878

[a] Esto representa la cantidad disponible para ser distribuída a la familia por su trabajo y administración y como capital.

mejores tierras. Esto sucede porque todos estaban ubicados dentro de la misma región.

Segundo, la intensidad de uso, cuando se mide ya sea por ingresos o por gastos de acre, aumentó cerca de dos veces y media de la tierra regular a la excelente.

Tercero, las fincas en las mejores tierras produjeron mayores ingresos que las situadas en las tierras más pobres, aunque los gastos siempre fueron altos y prácticamente dentro de la misma proporción. Los ingresos por dólar gastado fueron casi iguales en tierra buena y pobre. La cantidad disponible para el agricultor y su familia y para acumulación de capital aumentó desde la tierra regular a la excelente en casi la misma proporción a ingresos que los gastos por finca. Ésta es una relación que se encuentra usualmente en la mayoría de los estudios de las clases económicas de tierra. Refleja una fuerte tendencia de los diferentes elementos de la producción a recibir una cuota proporcional de la entrada bruta. Aquellas entidades que dan crédito a los agricultores están sujetas probablemente a las mismas leyes económicas de la distribución de los ingresos, que afectan a otras que contribuyen al proceso de la producción. Muchas equivocaciones al colocar demasiado dinero en tierras pobres se han debido por presumir que la agencia de crédito tiene prioridad de derecho para reclamar y, de ser necesario, que puede recaudar una cantidad mayor de la cuota proporcional de las entradas. Más acorde con la realidad sería reconocer que, en tiempos de ingresos bajos, los gastos de una familia en tierra pobre, de por sí obligadamente mínimos, tienden a ser pagados con prioridad.

Cuarto, la diferencia en la cantidad real de dólares entre los ingresos y los gastos por finca fué mucho mayor en las tierras buenas que en las pobres. Es esta *diferencia absoluta* la que mantiene la familia rural y el capital de la finca.

Este ejemplo nos muestra cómo, en la práctica, diferencias locales en las tierras (generalmente diferencias en profundidad, textura y estructura del suelo y en inclinación y configuración de la superficie) se reflejan en los ingresos que obtiene el agricultor común y en el capital que pueda acumular en su finca. Cualquier tentativa, ya sea por extensión del crédito o en otra forma, de mantener mayor capital en una finca del que proporcionan las entradas promedias, en un período de años, está condenada al fracaso.

Clases económicas de tierras y la política de crédito. Un sistema de clasificación de tierras que se relacione con las variaciones de los ingresos a que está sujeta la familia rural es, en consecuencia, de gran interés para aquellas que prestan dinero a los agricultores. En la parte noroeste de los Estados Unidos donde el autor ha trabajado de cerca con administradores de crédito agrícola y con peritos evaluadores, se ha apreciado que ellos consideran los estudios de clasificación económica de las tierras entre los más importantes instrumentos de ayuda tanto para la evaluación del precio de las fincas como para establecer una política crediticia.

Estas agencias usan los mapas de regiones agrícolas y los mapas de clases económicas de tierras como una importantísima guía para el evaluador local. Datos agrícolas de varias clases tales como rendimiento de cosechas, uso y precio de las tierras, se acumulan en cada región agrícola para cada clase de tierra. Por ejemplo, los evaluadores de estas agencias han informado que para un sistema de evaluación es indispensable el tener los datos, para cada clase de tierra, sobre los precios de venta anteriores. Lo necesitan porque ellos siempre compran la finca bajo valuación, con fincas similares situadas en la misma clase de tierras, lo que les permite llegar a su primer cálculo de valor aproximado y luego, con esta base, hacer todos los ajustes que juzguen necesarios, tales como los de nivelación de precios. Cada finca está sujeta a una evaluación independiente, pero los estudios sobre el uso de la tierra sirven como el punto básico de partida. Las personas encargadas de revisar tales evaluaciones, incluyendo las que lo hacen desde sus oficinas, consideran también de gran utilidad la ayuda que prestan los mapas de clases económicas de tierras.

Las gentes de cada localidad pueden ser entrenadas para buscar diferencias existentes en las regiones agrícolas y en las clases económicas de tierras, aun cuando no se tengan mapas que muestren tales diferencias. En los Estados Unidos, el Federal Land Bank entrena a sus evaluadores para hacerlo. Cuando no se consiguen tales mapas el evaluador da su opinión en cuanto a la clase de la productividad del área. Esta información se torna útil en las decisiones que hay que hacer sobre solicitudes de créditos.

A las agencias de crédito hipotecario en los Estados Unidos generalmente se les prohibe el prestar más de cierto porcentaje del valor dado por los peritos de la finca. Los dirigentes de agencias de crédito con los cuales el autor ha trabajado sostienen que la evaluación de una finca y la determinación de la cantidad de préstamo para la misma son dos funciones independientes.

Ellos han encontrado que las fincas situadas en las clases menos productivas de tierra no pueden hacerle frente a un préstamo cuyo porcentaje del valor de la finca sea tan alto como el de las fincas localizadas en las clases de tierras más productivas. Su experiencia es que estos ajustes sobre la capacidad de pagar préstamos no deben ser hechos como parte de la función evaluadora, sino que deberán ser efectuados por el comité encargado de la política crediticia, el cual tiene en sus manos los datos y la experiencia necesaria. En esta forma los administradores de agencias de crédito esperan evitar algunas de las equivocaciones pasadas, que condujeron a invertir demasiado en las clases menos productivas de la tierra y poco en las mejores áreas.

Los sucesivos directores de investigación del Federal Land Bank de Spokane, Estado de Wáshington, han efectuado estudios amplios de su experiencia prestataria para regiones agrícolas y por clases económicas de tierras. Uno de los usos importantes que dicha institución de crédito da a esos estudios es como medio para determinar la cantidad de reserva que deberá ser apartada para pérdidas que pudiesen ocurrir.

En junio de 1946, el finado Dr. Orlo H. Maughan, director de investigaciones del Farm Credit Administration District de Spokane, Wáshington, revisó los estudios y la experiencia con créditos rurales de esta institución en la asamblea anual de la Western Farm Economics Association.[1] En el material que sigue se cita de ese informe del doctor Maughan. Las áreas de ingresos netos a que se refiere dicho trabajo son similares a las clases económicas de tierras.

"De las instituciones de crédito de los Estados Unidos, el Federal Land Bank de Spokane es el que probablemente ha efectuado el análisis más detallado de su experiencia. El interés demostrado por el banco en conocer esa experiencia es perfectamente comprensible. Aunque el Federal Land Bank de Spokane está en excelentes condiciones,

"Los agricultores son sus únicos dueños;

"El capital del gobierno de los Estados Unidos ha sido completamente pagado;

"Todos los gastos de operación, los dividendos de las acciones de sus miembros y las reservas son pagados de las ganancias presentes;

"Las reservas, el capital y el sobrante ganado son iguales a cerca del 30 por ciento de los préstamos hechos.

"Sin embargo, por un número de años el Banco de Spokane se encontró en apuros. En 1923 la Spokane Commission fué formada por los otros 11 bancos federales de tierras para ayudar al Banco de Spokane a sostenerse durante un período de insolvencia.

"No obstante, la experiencia no fué uniformemente pobre en los cuatro estados de Oregón, Wáshington, Idaho y Montana, y los oficiales de los bancos están determinados a evitar repetición de las equivocaciones anteriores. El estudio intensivo de las experiencias prestatarias del Banco de Spokane empezó en 1935. En cooperación con la Works Progress Administration se gastaron entre $50.000 y $60.000 para desarrollar un registro-archivo con tarjetas perforadas que contenían informes sobre cada préstamo efectuado. Desde 1935 hasta 1940 la experiencia de crédito fué analizada en su relación a un gran número de factores. La experiencia fué estudiada por:

"Distritos (Condados) y las subdivisiones legales menores:

"Tipo de áreas agrícolas;

"Tamaño de las fincas;

"Suma prestada por finca;

"Edad del prestatario;

"Estado civil del prestatario;

"Ocupación previa del prestatario;

"Años de experiencia agrícola en las áreas;

"Año en que se pagó el préstamo;

"Tipo de suelo y otros factores.

"Se encontró una relación bastante fuerte entre la experiencia crediticia y el año en que se pagó el préstamo. Sin embargo, algunas áreas no tuvieron dificultades para pagar préstamos aun para aquellos que se vencían durante el período 1917–20, mientras que otras áreas tenían dificultades con todos los préstamos hechos, sin ser óbice el nivel de precios al tiempo en que se efectuara el préstamo.

"Las diferencias en experiencia pudieron ser notadas usualmente cuando se agruparon los préstamos por tipos de suelo. Pero esta clasificación no fué del todo satisfactoria por las grandes diferencias en la experiencia con préstamos en el mismo tipo de suelos cuando otros factores físicos y económicos variaban. Conforme avanzaban los estudios llegó a ser evidente que en un área particular la experiencia crediticia estaba íntimamente asociada con el nivel de los ingresos de la finca. Resumiendo, cuando quiera que variaciones en la experiencia crediticia se encontraron asociadas con diferencias en algún sector económico o físico, saltó la evidencia de que tales diferencias afectaban materialmente los ingresos. Vemos, pues, que por lo menos indirectamente estábamos clasificando o agrupando de acuerdo con el nivel del ingreso de la finca.

"Por el año de 1941 estábamos tan convencidos de este hecho, que comenzamos un programa desarrollando reconocimientos *(surveys)* de áreas de ingresos netos. En estos estudios se prepararon mapas usando un procedimiento que era prácticamente idéntico al usado por el State College de Wáshington en áreas dedicadas permanentemente a labores agrícolas. En otras áreas donde la agricultura es sólo parte de la fuente de ingresos, esos mapas reflejaron este hecho.

"Hasta el momento los mapas con áreas de ingresos netos han sido completados para 40 distritos[2] de los cuatro estados:

"11 distritos en el área lechería-aves-hortalizas del oeste de Wáshington;
6 distritos en el área trigo verano barbecho y guisante-trigo del oeste de Wáshington;
1 distrito en el área desmontada del noroeste de Wáshington;
2 distritos en el área lechería-cultivo general de Boise Valley;
6 distritos en el área lechería-cultivo general de la sección de Twin Falls;

[1] Proceedings of the Western Farm Economics Association, Nineteenth Annual Meeting, Gearhart, Oregon, June, 1946, pp. 61–68.

[2] O condados.

7 distritos en el área lechería-cultivo general de Upper Snake de Idaho;
7 distritos en el área tierra seca-trigo del noreste de Montana.

"Durante el período 1917–32 un total de 13.883 préstamos representando $45,000.000 se hicieron en estos 40 distritos. En diciembre de 1946 estos préstamos tenían, para madurarse, de 14 a 29 años. Ustedes notarán que un número estadísticamente significativo de los préstamos de 1917–32 están representados por cada una de las cinco áreas de ingreso neto mostradas en el cuadro 6.

"Ustedes también notarán que en cada área de ingreso neto se prestó el mismo porcentaje del valor de la evaluación. Esto, en cierto sentido, representa un experimento enormemente grande para los préstamos de 1917–32 del Federal Land Bank. Usando los precios de mercado fijados por los mismos agricultores, el Banco de Spokane prestó el mismo porcentaje del valor en plaza al mismo tipo de interés y por el mismo tiempo de pago. Esto es casi como si el Banco de Spokane hubiera dicho:

"A los 440 agricultores del área de ingresos netos nº 1 les prestaremos 36 por ciento del monto de la evaluación de sus fincas y veremos si cada uno puede hacerle frente con un plan de amortización de 34½ años.

"A los 1.723 agricultores del área de ingresos netos nº 2 les prestaremos 37 por ciento del monto de la evaluación de sus fincas y veremos si pueden pagar la amortización en 34½ años.

"Y casi exactamente el mismo porcentaje a los agricultores de las áreas de ingresos netos núms. 3, 4 y 5.

"Los datos del cuadro 6 muestran que una proporción muy alta de los préstamos en las áreas de ingresos netos 1 y 2 (79 y 75 por ciento) fueron completamente pagados antes de su madurez. Una proporción mucho más pequeña, pero significativa (36 por ciento) del área 5 fué pagada antes de su madurez. Por definición, el área 5 es un área submarginal. ¿Cómo es posible, entonces, que el 36 por ciento de los préstamos hayan sido pagados antes de su madurez? La respuesta se encuentra en dos direcciones.

"Primera, los préstamos hechos en el área 5 eran mucho más pequeños que en las áreas de ingreso neto más elevado. Por ser los pagos anuales relativamente menores en el área 5, fué posible a veces reducir el nivel de vida u obtener fondos suficientes de fuentes fuera de la finca para pagar los préstamos.

"Segunda, y mucho más importante, fué el pago completo obteniendo capital externo. Los agricultores en el área de ingresos netos 5 obtienen subsidios de una gran variedad de fuentes; pero la fuente más importante de subsidios está en el movimiento de capital desde áreas urbanas y desde áreas agrícolas más productivas. Un comprador mal informado trayendo capital de fuera de la finca hacia el área 5, en muchas ocasiones paga el préstamo, aunque al tiempo su capital acumulado allí se disiparía.

"De mayor significación es el porcentaje de préstamos sin pagar, y las propiedades adquiridas por el Land Bank a través de juicios hipotecarios voluntarios de traspaso de escrituras. En el área de ingresos netos 1, el 3 por ciento de los prestatarios remataron sus fincas. Estos casos fueron de naturaleza más o menos accidental. Por ejemplo, en el área de Twin Falls, Idaho, dos remates tuvieron lugar en el área 1. Uno fué un frutal de 40 acres donde el finquero usó plantas de dondiego como cultivo de cobertura. El frutal fué un fracaso y el Banco de Spokane se quedó con una finca de 40 acres de dondiegos. En otro caso, el Federal Bank de Spokane había invertido $6.500. Cuando esta propiedad fué al remate, una tercera persona ofreció $13.000. Obviamente, si el prestatario hubiera sido algo razonable, el remate hubiera sido innecesario.

"El 6 por ciento de adquisiciones en el área 2 son algo más que accidentales y comienzan a representar algún peligro.

"En el área 3 el 13 por ciento de adquisiciones comienza a representar una situación muy seria. Aun una organización cooperativa de crédito no puede evitar algunos remates. El hacerlo en esa forma necesitaría hacer préstamos en cantidades tan conservadoramente pequeñas que serían inadecuadas a las necesidades de crédito de los agricultores. Sin embargo, debemos admitir que cuando uno de cada seis o siete agricultores pierda su finca, la proporción de remates es demasiado grande.

"En el área 4, el 23 por ciento de todos los préstamos de 1917–32 fueron rematados. Es éste un récord ruinoso tanto para el acreedor como para el agricultor.

"En el área 5 aproximadamente la mitad de los agricultores se vieron imposibilitados para hacerle frente a

Cuadro 6

EXPERIENCIA DEL FEDERAL LAND BANK DE SPOKANE EN 40 DISTRITOS (CONDADOS) EN WASHINGTON, IDAHO Y MONTANA SOBRE PRÉSTAMOS HECHOS DESDE 1917–32. EXPERIENCIA HASTA DICIEMBRE 31, 1945

Area de ingresos netos	*Número de préstamo*	*Valor total apreciado (millones)*	*Cantidad total prestada (millones)*	*Porciento del valor prestado*	*Porciento del número*		*Pérdidas por $1.000 prestados*
					Pagado	*Adquirido*	
	Número	*Dólares*	*Dólares*	*Porciento*			*Dólares*
1	440	7,5	2,7	36	79	3	1
2	1.723	23,7	8,7	37	75	6	2
3	6.222	55,5	19,5	35	66	13	29
4	3.503	25,0	8,7	35	55	23	91
5	1.995	14,3	4,9	35	36	48	278

la deuda sobre sus tierras. Esta proporción de fracasos en los préstamos fué casi un desastre para el Land Bank y, por lo tanto, representaba una situación intolerable para los prestatarios.

"Es, además, importante notar que todas las adquisiciones de tierras hechas por el banco en áreas 1 y 2 fueron el resultado de juicios hipotecarios, mientras que en áreas 4 y 5 un porcentaje grande de adquisiciones fué obtenido con el consentimiento de los prestatarios.

"Las pérdidas en el cuadro 6 representan la diferencia entre la inversión al tiempo de vender y el precio de venta. La inversión al tiempo de venta incluye intereses vencidos no pagados al tiempo de la adquisición y cualquier otro gravamen directo tal como el pago de impuestos, impuestos sobre el agua, seguros, el mantenimiento de edificios, menos entradas por renta de los mismos. En la inversión no está incluído el interés pagado por el prestatario ni los gastos de operación prorrateados.

"Por liquidaciones de propiedades en área 1 se obtuvieron pequeñas ganancias netas a pesar de que la mayor parte de estas propiedades fueron adquiridas durante la depresión y vendidas, por término medio, a los 6 meses siguientes.

"Propiedades adquiridas en área 2 fueron vendidas por casi la misma cantidad invertida en estas propiedades.

"Pérdidas por venta de propiedades adquiridas en área 3 montaron a $29 por cada $1.000 prestados.

"Pérdidas por venta de propiedades adquiridas en área 4 montaron a $91 por cada $1.000 prestados. Esta proporción de pérdidas excede considerablemente lo que una cooperativa de crédito agrícola debiera sobrellevar.

"Pérdidas en área 5 se pueden considerar desastrosas, pues montaron a $278 por cada $1.000 prestados. Estas pérdidas en áreas 4 y 5 se produjeron a pesar de que las propiedades fueron vendidas después de un considerable restablecimiento de su agricultura.

"Estos datos señalan conspicuamente el hecho de que el Federal Land Bank de Spokane se sobrepasó en sus empréstitos en las áreas 4 y 5. De ninguna manera es esto una crítica de los oficiales y directores del Banco de Spokane porque, como señalamos anteriormente, la proporción del promedio de valor en plaza prestado en cada una de las áreas de ganancia neta era casi idéntica. En otras palabras, la capacidad de las fincas para sobrellevar deudas en las áreas más pobres en relación al precio de compra de las fincas (según precios establecidos por los mismos agricultores) es mucho más baja en las áreas más pobres que en las mejores.

"Se ha encontrado un marcado grado de invariabilidad o consistencia en la experiencia de empréstitos con relación a cada una de las 5 áreas de ganancia neta en las distintas secciones de los cuatro estados del Pacific Northwest Farm Credit Administration District.

"Una vez terminados los mapas y los empréstitos posteriormente localizados con referencia a los mismos mapas, la experiencia en empréstitos para estas mismas áreas fué tan parecida, que casi ha sido imposible anticipar los resultados.

"La poca capacidad para sobrellevar deudas en relación a los precios de las fincas en las áreas más pobres es puesta de manifiesto por los datos en el cuadro 7. Estos datos fueron recopilados por el State College de Wáshington valiéndose de informes tomados durante el período de 1935 a 1939. Datos de las clases de tierra 2, 3, 4 y 5 representan el sumario de 125 informes sobre fincas de lechería en 1939. Los datos sobre clase 1 han sido interpolados de otros estudios. Datos sobre el costo de vida han sido calculados del Farm Consumer Purchases Studies de 1936 del Departamento de Economía Doméstica. En la clase 1 de tierra cuando las ganancias de la familia promediaron $3.000 y el costo de la vida se estimó en $1.400 quedaron $1.600 disponibles para acumulación de capital. Este residuo disponible se fué aminorando progresivamente según las clases de tierra iban siendo más pobres, hasta que en la clase 5 de tierra el promedio disponible para acumulación de capital era de $69. El cálculo de los agricultores acerca del capital promedio invertido varió desde $30.000 en área 1 hasta $6.935 en área 5.

"Con $1.600 netos disponibles para acumulación de

Cuadro 7

CALCULO SOBRE GANANCIAS DE LA FAMILIA, COSTO DE VIDA, INVERSIÓN TOTAL E INVERSIÓN JUSTIFICADA POR CLASES ECONÓMICAS DE TIERRAS (AREAS DE INGRESOS NETOS). WASHINGTON, 1935–39

Partida	*Clases económicas de tierras*				
	1	*2*	*3*	*4*	*5*
Entrada de la familia	$ 3.000	$ 1.740	$ 1.197	$ 644	$ 469
Costo de vida	1.400	1.000	700	500	400
Disponible para acumulación de capital	$ 1.600	$ 740	$ 497	$ 144	$ 69
Cálculo de los agricultores sobre capital invertido (valor de venta)	30.000	17.163	13.876	8.572	6.935
Valor justificado asumiendo que la clase 2 de tierra está correctamente valorizada	37.120	17.168	11.530	3.341	1.601
Suma de empréstitos, a 34 años y al 4%, que podría ser atendida	29.600	13.700	9.200	2.700	1.300
Proporción de empréstito a capital (%)	99	80	66	31	19
Años para acumulación de capital si los intereses ganados igualan los intereses pagados	18,8	23,2	27,9	59,5	100,0

capital sería factible acumular los $30.000 de capital promedio invertido en área 1 en 18,8 años. Sin embargo, en área 2 se necesitarían 23,2 años; en área 3, 27,9 años; en área 4, 59,4 años; y en área 5, 100,0 años.[1]

"Asumiendo 23,2 años como un período razonable para que la acumulación de ganancias netas iguale el precio de compra, entonces un precio de $37.120 en vez de $30.000 en área 1 pudo haber sido justificado. Sin embargo, en área 4 con $144 disponibles para acumulación de capital un precio de sólo $3.341 pudo haber sido justificado si se hubiere comparado con el capital de $6.935 actualmente invertido.

"El pago anual al 4% sobre $1.000 alquilados y de ser amortizados en 34 años sería de $54. De acuerdo con esto y con $1.600 disponibles para acumulación de capital o al servicio de deudas en área 1, un empréstito de $29.600 puede ser sobrellevado. Esto representa un 99% del cálculo de los agricultores sobre el capital invertido. De la misma manera, de la cantidad neta disponible para acumulación de capital, una deuda ascendiendo a un 80% de esa cantidad pudo haber sido sobrellevada en la clase nº 2 de tierra y hasta 66% en la clase nº 5 de tierra.

"La capacidad limitada para sobrellevar deudas en relación al valor es un hecho muy importante. Aún no hemos llegado a la meta. ¿Cuál es la capacidad de sobrellevar deudas en relación al valor de cada una de las 5 áreas de entradas netas? El Federal Land Bank ha intentado contestar a esta pregunta analizando sus experiencias dentro de cada una de las áreas de entrada neta en intervalos de 5% de la proporción entre el empréstito y el valor estimado. Como se esperaba, se encontró un alto grado de correlación entre la experiencia (o historia) del empréstito y la proporción del mismo al valor estimado. Sin embargo, mientras en cada área de ganancia neta la proporción de fracasos en empréstitos era progresivamente mayor al paso que la razón del empréstito aumentó en relación con el valor estimado, el nivel absoluto de fracasos en préstamos entre las áreas de entrada neta fué muy diferente. Como una regla empírica, casi los mismos fracasos en préstamos ocurrieron en los siguientes grupos:

Entrada neta	Razón de préstamo a la suma evaluada
1	Más de 50 por ciento
2	35 a 44 por ciento
3	25 a 34 por ciento
4	15 a 24 por ciento
5	Menos de 15 por ciento

"Este sistema ha reafirmado lo suficiente las conclusiones a deducir de los estudios de las áreas de ganancia neta para permitir que el Federal Land Bank de Spokane reexamine su programa actual de préstamos por áreas locales. Se han llevado a cabo una serie de cursos de entrenamiento en los cuales han participado secretarios-tesoreros y directores del National Farm Loan Association, junto con avaluadores y oficiales del Loan Bank. Los oficiales del banco han estado lo suficientemente entusiasmados acerca de los resultados obtenidos durante la primera serie de sesiones, que se ha resuelto planear cursos similares en todas partes de los cuatro estados.

"Estudios menos amplios pero de mucho significado sobre experiencia en préstamos para producción han sido hechos por la Production Credit Corporation de Spokane. Los resultados de estos estudios están sumarizados en la declaración final de los oficiales de la corporación.

"Por las evidencias acumuladas en los análisis de tanto el Federal Loan Bank como del Production Credit Association en sus respectivas experiencias sobre préstamos, pareciera haber una tremenda diferencia en la capacidad de sobrellevar deudas en cada una de las cinco áreas de entradas netas.

"Estas conclusiones no atañen de ninguna manera al grado de honestidad, integridad y habilidad de las gentes en esas áreas, sino que únicamente reconoce que hay una gran diferencia en el potencial para producir ganancias.

"Este estudio indica claramente que otros factores, además de 'hombre y colateral', deben entrar en las decisiones de crédito. La capacidad de pagar constituye un factor principal que es muchas veces incontrolable por el individuo."

Muchos de los problemas sobre crédito agrícola en la América Latina están relacionados más a préstamos de producción que a hipotecas sobre bienes raíces. Para nuestro próximo ejemplo de experiencia sobre crédito echemos una mirada a través de todos los Estados Unidos, desde el Pacífico Noroeste hasta el distrito de Aroostook en Maine. Este distrito, colocado en la esquina extrema del Noreste del país, es famoso por su producción de papas.

En 1937 representantes del Farm Credit Administration en Wáshington, D. C., hicieron un estudio de los préstamos sobre las cosechas de papas de 1934 a 1936 en Mapleton en el distrito de Aroostook, Maine.[2] Experiencias sobre préstamos para tierras buenas y para pobres dentro de la misma región agrícola fueron estudiadas. Se descubrió que las fincas financiadas en la clase de tierra más pobre eran más pequeñas, con menos acres de papas y con un porcentaje más bajo de tierra cultivada que las fincas en las clases de tierra más productivas. También los rendimientos de las cosechas de papas por acre en este último grupo eran de un 15% más alto que en el anterior.

Estas diferencias en la productividad por finca se reflejaban en las experiencias de los préstamos. El préstamo por acre de papas fué casi el mismo en ambas clases de tierra. Pero por cuanto las fincas en la buena clase de tierra aumentaron su número de acres de papas más que las fincas de clase inferior de tierra, el préstamo por finca fué 50% más grande en el grupo anterior que en este último. Las fincas en la mejor tierra no solamente sobrellevaron ese préstamo mayor, sino que su morosidad en pagos fué nada más que 9% en comparación con 19% en áreas menos productivas (cuadro 8). Los empresarios de las fincas en áreas pobres debían aún 12% de la cantidad original prestada comparada con el 3% en la mejor clase de tierra. Se espe-

1 Véase cuadro 7.

2 Para mayores detalles véase: Lewis, A. B., *Land Classification and Its Relation to Short-Term and Long-Term Loan Experience*, Division of Finance and Research, Farm Credit Administration, February, 1938.

raba que únicamente 24% de la cantidad adeudada en mala tierra sería pagada en comparación con un 62% en mejores tierras. En resumen, estos investigadores concluyeron que probablemente un 9% de la cantidad prestada en tierra pobre no sería pagada en comparación con 1% en tierra buena.

Esta experiencia indica que no es aconsejable prestar la misma cantidad de dinero por unidad de superficie para la producción de cierta cosecha en toda clase de tierra. Agricultores que cultivaban papas, por ejemplo, en tierras poco buenas para papas reducen un tanto sus gastos de producción en proporción con los bajos rendimientos esperados, mientras que agricultores en mejores tierras pueden gastar más dinero en abonos, en control de pestes y en peones. Si los agricultores en las clases más pobres de tierra aumentaran sus gastos al mismo nivel que los de sus vecinos en las mejores tierras, aumentarían su producción, pero finalmente perderían dinero. De la misma manera, cuando las agencias de crédito prestan las mismas cantidades sobre cosechas que se venderán al contado (*cash crop*), ellos perderán dinero en sus préstamos sobre las clases de tierra más pobres.

Los estudios sobre crédito de los que se informa aquí, ilustran la existencia de una relación que ha sido verificada muchas veces en los Estados Unidos. Estamos ahora en el proceso de estudiar algunas de estas mismas relaciones en Costa Rica. Es mi opinión, basada en experiencia y observaciones en la agricultura de Costa Rica sobre un período de más o menos 2 años, que las mismas relaciones básicas entre tierra, hombre, ingresos y préstamos de dinero existen en Costa Rica. En otros 6 meses esperamos tener más datos estadísticos sobre este particular. El material a continuación describe los estudios e informes de algunos de los resultados obtenidos en Costa Rica.

Cuadro 8

PORCENTAJE DE PRESTAMOS ATRASADOS. PRINCIPAL SIN PAGAR Y ESTIMACIÓN O CALCULO DEL PRINCIPAL QUE PROBABLEMENTE NO SERÁ PAGADO EN LAS DIFERENTES CLASES DE TIERRAS. MAPLETON, MAINE, 1934–1936

Clase de tierras	*Número de préstamos hechos sobre cosechas*	*Porcentaje de préstamos delincuentes*	*Préstamos sin pagar en porcentaje de cantidad de préstamo*	*Porcentaje que probablemente no será pagado*
Pobre	32	19	12	9
Buena	65	9	3	1

III. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE TIERRAS EN COSTA RICA

El estudio de Turrialba. En 1951 se llevó a cabo en el cantón de Turrialba un estudio económico de dos áreas diferentes.[1] Estas dos áreas están en la misma región agrícola de caña y café. Área 1 fué localizada en una región de nuevos suelos geológicos volcánicos; área 2 en una región de material volcánico más viejo. Los datos más importantes encontrados se sumarizan a continuación:

	Área 1	*Área 2*
Área cultivada por persona	1,2 manzanas	1,5 manzanas
Producción por persona convertida a colones. . . .	1,422 colones	524 colones

Estos datos indican que el área trabajada por persona es casi la misma, pero que la producción por persona es aproximadamente 3 veces mayor en el área 1 que en el área 2. Se deduce de aquí que el mismo principio de relación entre tierra y hombre aparece tan verídico para estas áreas de Costa Rica como lo ha sido en estudios similares en otros lugares.

Procedimiento seguido al hacer los mapas mostrando las clases de tierra según sus características económicas. Un estudio económico del uso de las distintas clases de tierra en la parte superior de la cuenca del río Reventazón en Costa Rica está actualmente en progreso. Un mapa preliminar se ha preparado y será publicado para una distribución limitada. Para principios de 1953 estará terminado el trabajo que incluye un estudio sobre administración de fincas.

El problema básico de la clasificación económica de las tierras consiste en descubrir y delinear en forma de mapa aquellas características de la tierra y combinaciones de características que se asocian con las *diferencias de las áreas* en producción económica (ingresos probables de la familia por finca [2] a través de los años). Éstos son dos extremos de una cadena continua de factores interrelacionados. Los factores tierra están al extremo causal de la cadena y los ingresos de la familia por finca están como resultado al otro extremo. Hay muchos eslabones entre los dos extremos. Algunos de éstos son la intensidad del uso de la tierra, rendimientos y la cantidad de producción animal.

El primer paso al iniciar el mapa fué el de revisar los mapas y material ya existente relacionado con la cuenca superior del río Reventazón.

Como hemos descrito anteriormente, ya se había preparado un mapa de las regiones agrícolas de todo el país, lo que se considera como un paso esencial para los estudios posteriores.

Un mapa representando el uso actual de la tierra y de la posición de fincas grandes en el cantón de Turrialba estaba a nuestra disposición. Este mapa dejaba entrever marcadas diferencias en la intensidad de uso de la tierra dentro de la misma región agrícola. También teníamos a nuestra disposición datos estadísticos de los censos de 1950 sobre el cantón.

1 Rodríguez, Pánfilo y Peterson, Arthur W., *Capacidad de producción económico-agrícola de dos áreas del cantón de Turrialba, Costa Rica*, Turrialba, vol. 1, n 5, pp. 234–239, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1951.

2 Finca trabajada por una sola familia.

Además de los mapas y demás información, disponíamos de fotografías aéreas que cubrían nuestra *área de estudios*, íntegramente, a una escala de 1:40.000. Basándonos en las experiencias anteriores, se presumió que estas fotografías, después de algunas comparaciones en el campo, podían usarse para revelar diferencias en la intensidad del uso de la tierra en diferentes áreas.

La Sección de Suelos del Ministerio de Agricultura e Industrias, bajo la dirección del Ing. José Alberto Torres había empezado un mapa de suelos, en los territorios vecinos a Cartago. El ministerio consintió muy amablemente en cooperar en este estudio del uso de la tierra extendiendo el examen de suelos hasta nuestra área de estudios. Después de 4 meses, el reconocimiento de suelos había cubierto aproximadamente ¾ partes del área en estudio. No hubo ningún estudio sobre el resto del área, por lo que el mapa de las clases se completó sin el beneficio de un examen de suelos, habiéndose considerado, sin embargo, las características del suelo en el campo.

El segundo paso fué el de preparar un mapa base del área sobre el cual tendríamos que anotar los datos. Se decidió hacer un mapa a la misma escala de las fotografías aéreas, pues el mapa de suelos había sido hecho así. Se planeó, también, usar papel transparente (*aerolid*) sobre las fotografías aéreas para registrar algunos datos económicos adicionales. Estos datos fueron transferidos en la oficina al mapa base.

El tercer paso fué el de encontrar una medida que reflejara el "resultado final de la cadena" o, en otras palabras, los ingresos probables por cada finca de familia (*farm family*) sobre un período de años. En los Estados Unidos, donde fué primeramente ideada la clasificación económica de la tierra, la agricultura tiene dos características que se han considerado muy importantes en el desarrollo de este trabajo. Primeramente, la mayor parte de las fincas son de tamaño pequeño, puesto que la mayor parte del trabajo y administración están al cuidado del agricultor y su familia. La observación o dato sobre la finca tiende a ser dato por unidad familiar. Segundo, la mayor parte de las familias en los Estados Unidos viven en las fincas que ellos mismos manejan. Muy al principio, en el desarrollo de esta clasificación, se descubrió que en lugares donde se había practicado la agricultura por unas generaciones, las diferencias en la capacidad de la tierra para producir ganancias se reflejaba en el capital visible acumulado en la mayoría de las fincas. Los clasificadores de tierra, se descubrió, que podían ser enseñados a juzgar la cantidad y condición de capital visible en una finca en relación a otra, de la misma manera que especialistas en ganadería están entrenados en calificar sus animales comparándolos con ciertas normas. Cuando estas apreciaciones se colocaron sobre mapas, formaron patrones que fueron eslabones importantes en la cadena que ayudó al clasificador a colocar un área de tierra en una clase económica y otra área de tierra en otra clase económica.

Pronto descubrimos que este método de valorar productividad económica era más difícil de aplicar en el área del Reventazón que en la mayoría de los lugares de los Estados Unidos. Primero, la variación en el número de familias por finca es mucho más grande en Costa Rica que en los Estados Unidos. Segundo, una proporción muy grande de las familias viven en villas y es difícil darse cuenta cómo el capital que se ha acumulado, por ejemplo en forma de edificios, está asociado con áreas definidas de tierra.

Unas áreas fueron reconocidas por personas que ya conocían de antemano la historia de tales propiedades, unas con reputación de relativa alta productividad y otras de baja productividad. Esto indicó que era posible observar diferencias en cuanto a acumulación de capital. Tomando en cuenta las dificultades previstas, se inició la calificación sistemática y anotación de capital acumulado. El tipo predominante de cultivos, la clase de caminos y la presencia o ausencia de electricidad fueron anotadas en el campo al mismo tiempo que se anotó la acumulación de capital.

Papel transparente colocado sobre fotografías aéreas se usó como mapa de campo. Se usaron diferentes símbolos para indicar los tipos de agricultura, sin ser posible decidir en cada instante si lugares donde habita una familia indicaban fincas o no. En estos casos se hizo únicamente una calificación de casa. La cantidad y condición de capital fué indicada por el color del lápiz usado para apuntar los datos. Las casas se anotaron por separado de otros capitales agrícolas por cuanto hay muchas casas con muy poco capital agrícola o sin él. Primero, las casas se dividieron en dos clases distintas, las de patrón y las *no-patrón*, usando la letra P para la casa del patrón y la V para la no-patrón.[1] Clasificaciones relativas dentro de cada una de estas clases se indicaron usando colores. Usando este sistema de calificación, residencias de familias con fincas cayeron en la misma clase que las de los peones y fueron calificadas en relación a éstas.

Ventanas de vidrio aparecieron estar relacionadas a otras evidencias de la cantidad y condición del capital. Se diseñó un símbolo para poder identificar estas diferentes características en las casas para que así pudiesen ser identificadas y anotadas en el mapa de campo.

También fueron utilizados mapas de segmentos censales, además de las fotografías aéreas. Estos mapas ayudaron en la localización de residencias y viviendas en las fincas. Su uso en el campo permitió hacer algunas pequeñas correcciones en estos mapas.

El *field party* (compañía de campo) consistió, por lo menos, de dos personas, pero usualmente de más de dos, pues algunas estaban siendo entrenadas durante el trabajo de campo. Se hicieron numerosas paradas para conversar con agricultores y trabajadores acerca del uso de la tierra, producción, prácticas en sus trabajos y organización general de las fincas.

Toda el área de estudios, con excepción del cantón de Turrialba, estuvo sujeta a este procedimiento. En el área de Turrialba se hicieron apuntes sobre grupos de casas más bien que sobre casas individuales. Este último método no es tan exacto, pero consume mucho menos tiempo que el primero.

Las diferencias observadas en el campo en el uso de la tierra fueron examinadas en contraste con las fotografías aéreas para aumentar la habilidad en interpretar estas fotografías más adelante. Algunas veces se hicieron anotaciones en las hojas superpuestas.

---

[1] Los dueños de fincas grandes son llamados *patrones*. Ellos algunas veces administran sus fincas y proveen el capital. Usualmente hay, sin embargo, administradores y mandadores.

El cuarto paso fué el de transferir los datos del campo a los mapas de oficina. Los apuntes sobre la finca y casa fueron colocados en mapas diferentes a los de los apuntes sobre vías de comunicación y electricidad. Esta última información no se recopiló para el proceso de la clasificación económica de la tierra, pero será necesaria cuando se necesite formular recomendaciones o política a seguir al final de nuestro estudio.

El quinto paso fué el de interrelacionar los diferentes "eslabones de la cadena". El personal de suelos trabajó independientemente y delineó aquellos grupos de tierras que tomarán características comunes de acuerdo con sus normas. También usaron papel transparente superpuesto sobre fotografías aéreas, sobre el cual apuntaron sus datos y dibujaron sus mapas.

Se estudiaron las calificaciones de fincas y casas. Existió la tendencia hacia la formación de estas calificaciones, especialmente por las de fincas. Se hizo el intento de delinear estas áreas de acuerdo a su clasificación similar. Este procedimiento tuvo más o menos buen éxito cuando las áreas se generalizaron. Sin embargo, cuando este mapa fué comparado con las fotografías aéreas, se evidenció que muchas diferencias en intensidad de uso que ocurrían actualmente no mostraban una gran relación con la calificación basada en la acumulación de capital. Se cambió entonces este procedimiento y se delinearon las áreas que se diferenciaban entre sí por su intensidad de uso dentro de las regiones agrícolas.

La intensidad del uso de la tierra fué juzgada según el porcentaje relativo de tierra que estaba ocupado por cosechas que se sabía requerían mayores gastos por hectárea en esa región. Esto fué puesto de manifiesto por las fotografías aéreas e inspecciones de campo. Las calificaciones de casas y fincas estuvieron, sin embargo, bajo constante observación durante el tiempo en que se delineaban áreas de un uso similar de tierra. Su función mayor se convirtió en presentar una marca en el nivel de clasificación económica dada a cada área de uso de la tierra dentro de cierta región agrícola.

El mapa preliminar de uso y clase de tierra basado principalmente en la *intensidad relativa de* uso dentro de las regiones agrícolas fué entonces comparado con el mapa de clasificación de suelos. Esto sirvió para demostrar cómo los distintos usos de la tierra están relacionados con las diferencias de suelos, dando como resultado algunos refinamientos en la clasificación de tierras. Algunas diferencias en intensidad de uso, asociadas con la topografía del terreno, no fueron reconocidas como diferentes áreas de tierra en el mapa de suelos. En general, sin embargo, la armonía entre la intensidad del uso de la tierra y el mapa de suelos fué bastante.

La función más importante de la evaluación económica de las áreas de uso de tierra es la de agrupar en pocas clases aquellas similares en capacidad económica e intensidad de uso a que se adaptan.

El sexto paso fué el de revisar en el campo el mapa preliminar de las clases de tierra. A aquellos lugares donde dos o más de los varios factores mapeados parecían estar en desacuerdo se les prestó una atención especial. Se pidió a agentes agrícolas, avaluadores de tierras del Banco Nacional y a agricultores sobresalientes que revisaran el mapa en aquellas áreas donde ellos conocían las diferencias locales de la tierra.

El séptimo paso está actualmente en progreso. Consiste en un estudio en el manejo de fincas, aproximadamente de un 10% de las fincas en el área de estudios. Las fincas fueron seleccionadas al azar, pero sistemáticamente, valiéndose de una lista de fincas tomada de los censos llevados a cabo en 1950.

Un enumerador entrenado entrevistó cada agricultor, apuntando la contestación de éste de acuerdo con su lista de preguntas. La información fué confidencial y la cooperación en el estudio era voluntaria. Más del 95% de los agricultores cooperó contestando las preguntas y dando la información financiera pedida. Las entrevistas duraron de media hora en las fincas pequeñas a varias horas en las fincas grandes de esa área.

La fórmula solicitó información sobre:

a) Uso de la tierra.
b) Producción.
c) Ingresos.
d) Gastos.
e) Capital invertido.
f) Prácticas agrícolas.

Esta información será resumida y usada de tres maneras:

a) Para chequear o verificar la calificación comparativa de las áreas según la clase económica de tierra.

b) Para describir las regiones agrícolas y las clases de tierra.

c) Para estudiar las variaciones en el uso de la tierra entre grupos de fincas del mismo sitio. Puede ser posible que con estas bases se puedan hacer recomendaciones de cambios beneficiosos en el uso de la tierra.

IV. RESUMEN

Los hechos más importantes discutidos en este trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Las variaciones en el uso de la tierra por regiones agrícolas no ocurren fortuitamente, sino que están asociadas con diferencias en las características de la tierra como el clima y factores de transporte y mercado.

2. Al igual que entre regiones agrícolas, la tierra varía no solamente en sus formas de uso, sino también en el número de personas que mantendrá por unidad de superficie. Esta última característica se refleja en el área usual de tierra asociada con una familia, siendo el área más pequeña de tierra que puede llamarse "unidad económica" en cada región agrícola.

3. Algunos de los usos de los estudios sobre regiones agrícolas en los programas de crédito son:

a) Servir de guía en el avalúo de la tierra por unidad de área en cada región.

b) Para demostrar que las diferencias del uso de la tierra están relacionadas con las características de la misma y para determinar dónde ocurren los cambios críticos de estas características de la tierra, en cuanto

afectan su uso en términos regionales. Por esta razón fincas de un "tipo enteramente distinto" dentro de cierta región agrícola deben ser examinadas más cuidadosamente en cuanto a su habilidad de pagar préstamos, en contraste con aquellas otras que se conforman al tipo usual de la región.

c) Para determinar para cada región agrícola la "unidad económica" más pequeña, dentro de la cual trabajo, capital y administración pueden integrarse para producir ingresos. De este ingreso bruto el operador de la finca debe pagar los gastos de la finca, la manutención de la familia o familias, además de mantener o acumular capital. Deudas contraídas para solventar adelantos de la finca o compra de la misma y que tienen que ser pagadas sustrayendo de aquella cantidad disponible para acumulación de capital. Otras deudas contraídas para producción actual tendrán que pagarse como gastos de la finca.

d) Para servir como guía en la localización del centro y límites del territorio de la agencia de crédito para que cada unidad de servicio represente un grupo de fincas con intereses similares.

e) Para establecer las relaciones importantes entre las características de la tierra (los factores causantes) y el uso de la tierra (el factor resultado), para que los cambios probables en el uso de la misma sean evaluados más exactamente. El estudio de áreas desarrolladas provee las bases para predecir cambios en el uso de la tierra cuando se proponga el desarrollo de nuevas regiones; por ejemplo, la sustitución de cultivos de secano por los que requieren irrigación.

4. Dentro de regiones agrícolas, hay pequeñas áreas de tierra que varían en sus posibilidades de productividad económica (entrada potencial) debido comúnmente a diferencias de suelo o topografía. Estas clases de tierra varían en intensidad del uso a que se adapten y en las posibilidades de ingreso que proveen para el agricultor y su familia. Debido a esta relación directa con los ingresos, las agencias de crédito en los Estados Unidos han encontrado relaciones importantes entre las clases económicas de tierras y las experiencias de préstamos a corto y largo plazo. Mapas de clases de tierra que indican variaciones en productividad económica dentro de regiones agrícolas han llegado a ser instrumentos muy importantes en el avalúo y decisiones sobre préstamos de la Administración de Crédito Agrícola y otras agencias de crédito agrícola de los Estados Unidos.

5. Uno de los más importantes principios formulados por medio de estudios de administración de fincas basados en las distintas clases económicas de tierra es el de que distintos factores de producción parecen participar proporcionalmente conforme el total del ingreso bruto cambia de una clase de tierra a otra. Si el ingreso bruto total es pequeño, la cantidad empleada en producción agrícola será proporcionalmente pequeña, la cantidad o suma disponible para la manutención de la familia será, por lo tanto, también pequeña, siendo también pequeña la cantidad disponible para acumulación de capital. Tomando en cuenta que el ingreso bruto pasa primero comúnmente por las manos de la familia de la finca, cualquier reducción por corto tiempo en el ingreso bruto redundará en gastos de vida proporcionalmente mayores a los normales. Entonces, acreedores tales como el recaudador de impuestos, el dueño del capital y el proveedor de crédito podrían recibir menos que su parte legal. Esto puede fácilmente ocurrir si la familia vive en una clase de tierra donde el nivel de vida es normalmente bajo en relación con las normas de la región.

6. En el caso real de tratar de vivir lo mejor posible, los agricultores y sus familias han mantenido a un bajo nivel tanto la inversión de capital como los gastos de operación por hectárea en la clase de tierra menos productiva si la comparamos con el promedio o un poco mejor clase de tierra dentro de una misma región agrícola. Asociado con estos gastos bajos se encuentra la producción baja por hectárea. Las agencias de crédito agrícola, a través de su política de préstamos, pueden estimular a los agricultores de estas clases de tierra menos productivas a aumentar las inversiones de capital, la aplicación de abonos y demás gastos en sus fincas y así aumentar los rendimientos por hectárea como se hace en fincas con mejores clases de tierra. Si esto se llevara a cabo, sin embargo, el resultado casi sería un fracaso al no poder ser pagados un número elevado de estos préstamos.

7. Nunca es seguro presumir que un área agrícola cuya reputación de baja productividad por manzana es un hecho conocido, cambiará de la noche a la mañana en este respecto en comparación con áreas vecinas. Tales cambios son la excepción y no la regla. Es especialmente peligroso prejuzgar que la capacidad de cierta clase de tierra para sobrellevar deudas puede alterarse aumentando el tamaño de la finca por familia. Tales cambios, cuando ocurren, se producen lentamente y para una región agrícola entera, no para una clase de tierra únicamente.

8. Algunos de los usos que se pueden hacer de los mapas de clases económicas de tierras y estudios de programas de crédito agrícola son:

a) Guías para peritos agrícolas al determinar el valor de propiedades.

b) Como mapas bases sobre los cuales se anotarán ventas, resultados de las cosechas y otros datos sobre la producción de la finca para futuras comparaciones con experiencias de préstamos.

c) Como guía al sistema de préstamos a largo plazo, a hipotecas sobre bienes raíces. En general, una proporción más baja del valor de la finca se puede dar como préstamos en las áreas menos productivas comparadas con las más productivas.

d) Como guía al sistema de préstamos sobre cosechas y animales. En general, la capacidad de sobrellevar deudas está relacionada con el ingreso de una "unidad económica" y el ingreso, a su vez, está relacionado a la clase de tierra de cierta área. Tierras menos productivas no pueden sobrellevar un empréstito tan alto para sus gastos de operación por unidad de área como pudiera hacerlo una clase de tierra más productiva. Comúnmente los préstamos por unidad de área sobre una cosecha dada, y casi siempre los préstamos a fincas de familia (*family farm*), debieran ser menores en las clases de tierra pobres que en las más ricas.

9. Estudios sobre uso de la tierra, relacionado con crédito agrícola se han efectuado en los Estados Unidos o Canadá. Un estudio reciente en Puerto Rico y el presente en Costa Rica indican que los principios que gobiernan estas relaciones entre los factores de la tierra, el uso de tierra y el bienestar del pueblo son parecidos a aquellos existentes en los Estados Unidos. Más investigación es necesaria para explorar aún más estas relaciones.

La aplicación de los resultados de estos estudios en el campo de crédito agrícola requerirán también una observación sistemática y una evaluación de experiencias por las entidades que actualmente prestan dinero.

IMPORTANCIA DE LAS ESTADÍSTICAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

Por el Lic. Raúl Sierra Franco, *Director General de Estadística de Guatemala*

IMPORTANCIA DE LAS ESTADÍSTICAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA

Para lograr el funcionamiento adecuado de un buen sistema de crédito agrícola, es indudable la importancia de los servicios estadísticos.

Estos servicios pueden señalar a las instituciones bancarias, entidades estatales y al gobierno, los efectos de la política seguida en materia de crédito y, a través del escueto lenguaje de los números y del análisis económico de las cifras, llegar a indicar los beneficios logrados por el funcionamiento de los servicios de crédito.

Por medio del análisis estadístico se llega a establecer si el crédito está canalizado hacia regiones cuyo desarrollo es necesario promover y si realmente se está dirigiendo hacia los sectores agrícolas, así como medir su cuantía, su distribución por territorios, por clase de cultivo o actividad agrícola, etc.

En Guatemala, la Superintendencia de Bancos tiene a su cargo las estadísticas de crédito por razón de su cometido y porque el constante control que ejerce sobre las instituciones bancarias le permite verificar en cualquier momento la exactitud de la información.

La organización de un buen sistema estadístico necesita que, por parte de la dependencia encargada, se ejerza suficiente control para garantizar que la información proporcionada es exacta, que ésta se rinda con toda regularidad y en tiempo oportuno, que haya dinamismo en los procedimientos de trabajo y que la información que se presenta pueda ser interpretada fácilmente y permita el conocimiento de todos aquellos aspectos que interesan a las entidades e instituciones que tienen a su cargo la atención de los servicios de crédito.

En el caso de los servicios de crédito, la fuente primaria de información la constituye la persona prestataria, la cual, al formular la solicitud respectiva, debe proporcionar con exactitud la información correspondiente. Dicha información debe ser revisada por personal especializado de las instituciones bancarias, a fin de constatar la veracidad de los datos y si éstos han sido proporcionados en forma correcta.

Para lograr que las personas que necesitan crédito no tengan inconveniente en dar la información requerida, es necesario realizar una amplia labor de divulgación y propaganda a fin de que se enteren de lo importante que es el que colaboren procurando que los informes que suministren estén ajustados a la realidad, señalándoles los objetivos que se llenan al elaborar estadísticas de crédito.

Los empleados y funcionarios de estas entidades deben conocer el uso que se da a las estadísticas de crédito, en qué forma se utilizan, cuál es la finalidad que se persigue con el análisis estadístico de los créditos, etc., para que, compenetrados de su importancia, sean colaboradores eficientes.

A fin de evitar recargo de trabajo y gastos adicionales de administración, es conveniente simplificar los procedimientos, procurando mantener el control necesario, pero en forma sencilla, a fin de que el trabajo de recabar la información primaria pueda ser realizado con rapidez.

Los precios siguientes a la información, es decir, la compilación de datos, su clasificación, tabulación, presentación y análisis de los resultados, es conveniente que estén a cargo de una entidad que centralice las actividades correspondientes a todas las instituciones crediticias.

Esta entidad puede ser la Dirección General de Estadística, la Superintendencia de Bancos o los departamentos de estudios económicos de los bancos centrales.

En aquellos países donde esté organizada la banca central y que funcione la Superintendencia de Bancos u oficinas similares, es conveniente que las estadísticas de crédito estén a cargo de las mismas, ya que están mejor dotadas, por razón de sus funciones, para ejercer un control eficiente sobre las instituciones que tienen a su cargo la atención de los servicios crediticios. Debiendo estar sus actividades en este aspecto coordinadas con los servicios de las Direcciones Generales de Estadística, para evitar duplicaciones en el trabajo y que las Direcciones de Estadística puedan obtener la información que corresponda.

Donde no esté organizado el sistema de banca central, este trabajo debe quedar a cargo de las Direcciones Generales de Estadística, las que poseen los instrumentos legales y materiales para asumir tales funciones.

Con base en los datos elaborados, los departamentos de estudios de las instituciones bancarias estarán en capacidad de realizar todas aquellas investigaciones y análisis que se considere convenientes para conocer la situación y efectos de los servicios crediticios servidos por la institución.

La entidad que tenga a su cargo la elaboración de las estadísticas de crédito, ya sea ésta la Dirección General de Estadística o la Superintendencia de Bancos, debe estar en capacidad de proporcionar periódicamente, según sea necesario, la información correspondiente a cada institución bancaria y a las entidades que tienen a su cargo las funciones de dirección y orientación del crédito en general, así como mantenerlas constantemente informadas sobre el movimiento de cada institución y sobre el movimiento general, a fin de que se puedan dictar todas aquellas medidas tendientes a asegurar el desarrollo de una adecuada política crediticia.

Para hacer más objetiva esta exposición, se da a conocer el procedimiento seguido en Guatemala en lo que respecta a estadísticas de crédito destinado a la agricultura y ganadería, el que, sin ser un modelo, sí ha venido a llenar un importante cometido en cuanto a las decisiones tomadas en esa materia.

Tal como ya se indicó, por razón de la organización de la banca central de Guatemala, las estadísticas de crédito se llevan en la Superintendencia de Bancos.

Como información inicial se hace uso de un formu-

lario llamado "Planilla de préstamos nuevos", el cual es llenado en cada institución bancaria por un empleado que extracta los datos del expediente de solicitud, así como los datos de la documentación presentada por el beneficiario al gestionar el crédito; este formulario se llena al estar ya autorizado el préstamo o previamente con los datos que directamente proporcione el interesado. El formulario contiene la siguiente información:

Nombres del banco, nombres del encargado (el que anota los datos), clase de préstamo, nombre del deudor, número de la cuenta, monto del préstamo, garantía, tipo de interés, comisión, fecha de escritura, plazo, prórroga, destino, territorialidad (se refiere al lugar), fecha.

Estos formularios son remitidos diariamente a la Superintendencia de Bancos con los datos sobre los préstamos concedidos en el día.

A su recibo en la Superintendencia de Bancos, se procede a su revisión, codificación, clasificación y labores previas a la elaboración de los datos estadísticos.

Dentro de las estadísticas ordinarias de control que tienen por objeto registrar los renglones más importantes de la actividad bancaria y preparar las series cronológicas para los análisis y estudios, se incluye la "Cartera crediticia según balance" con la siguiente clasificación:

a) Según la modalidad de entrega del monto prestado;
b) Por su destino;
c) Por su garantía;
d) Por su cuantía;
e) Por su distribución territorial;
f) Por el plazo concedido.

Cada uno de estos grupos lleva las siguientes clasificaciones:

Según la modalidad del préstamo: Préstamos a mutuo; préstamos en cuenta corriente y préstamos de entrega gradual.

Por su destino: Créditos a la producción, créditos al comercio, créditos al consumo, créditos a la construcción o adquisición y reparación de inmuebles.

Por su garantía: Créditos fiduciarios, créditos prendarios, créditos hipotecarios.

Por su cuantía: Todos los créditos se llevan clasificados por clases y frecuencias con una amplitud de clase de 500,00 quetzales.

Por su distribución territorial: Clasificados los créditos conforme la división políticoadministrativa departamental del país.

Por el plazo concedido: Están clasificados en créditos a corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

Cartera crediticia nueva, clasificación:

a) Por destino;
b) Por garantía y destino;
c) Por territorialidad y destino.

Movimiento mensual de la cartera crediticia, la cual indica lo siguiente:

a) Saldo inicial;
b) Nuevos préstamos o ampliaciones utilizadas durante el mes;
c) Amortizaciones y cancelaciones durante el mes;
d) Saldo para el fin de mes.

Además, se lleva control de la cartera crediticia de institutos no bancarios.

También se clasifican los créditos según la modalidad de entrega del monto prestado, tomando en cuenta las formas más usadas en el país, que son: cuando la entrega se hace inmediatamente que el préstamo se formaliza; cuando la entrega se realiza situando en una cuenta de depósito el monto concedido; en cuenta corriente cuando la entrega del préstamo se hace de acuerdo con un plan financiero establecido.

En lo que respecta a los créditos agrícolas, éstos se clasifican según la modalidad y destino del préstamo, presentándose los datos bajo las siguientes clasificaciones:

Avío agrícola o *avío ganadero:* que incluyen los préstamos destinados a la financiación directa de la producción, y

Refaccionario agrícola o refaccionario ganadero: que comprende todos aquellos préstamos dedicados a la adquisición, reparación y mantenimiento de los medios de producción.

Dentro del grupo de avío agrícola se llevan debidamente clasificados los créditos bajo los siguientes rubros:

Café, trigo, arroz, tabaco, papas, algodón, legumbres, cereales, plátano y guineo en general, siembra y cultivos de pastura, caña, panela, citronela, semilla de corozo, cardamomo, cacao, maíz, frijol, ajonjolí, agrícolas no especificados.

Avío ganadero: que comprende las siguientes clasificaciones:

Adquisición de ganado de raza, adquisición de ganado, crianza de ganado, producción de leche y derivados, pecuario no especificado.

Los créditos clasificados bajo el grupo de *refaccionario agrícola* presentan los datos bajo las siguientes clasificaciones detalladas:

Equipo de labranza, ganado de labor, insecticidas y fumigantes, semillas y fertilizantes, cultivos de lenta recuperación, mejoras a fincas rústicas, refaccionario no especificado.

Dentro del grupo *refaccionario ganadero* se clasifican:

Adquisición de ganado de raza, compra de ganado, crianza de ganado, engorde de ganado, fomento de producción de leche y derivados, refaccionario no especificado.

Como puede apreciarse, esta clasificación, aunque no completa, permite conocer en forma detallada el destino del crédito. Los datos ya clasificados y elaborados son enviados mensualmente a cada institución bancaria

en lo que respecta al movimiento de cada una y a la Junta Monetaria sobre el movimiento habido en todas las instituciones.

Bimestralmente se acumulan los préstamos nuevos, trimestralmente se hace el análisis y clasificación por territorialidad y destino, y anualmente se hace un análisis de cuantía y un análisis acumulativo del movimiento habido en el curso del año, presentándose a la Junta Monetaria un estudio completo con los análisis correspondientes a cada uno de los aspectos del crédito.

Hasta hoy en el sistema seguido se han llenado los propósitos tenidos para su organización, esforzándose constantemente la sección de estadística de la Superintendencia de Bancos por mejorar los procedimientos y cubrir el mayor campo posible a fin de brindar suficientes elementos de juicio para el análisis de las actividades crediticias.

Si los estudios y análisis estadísticos propios del crédito se relacionan con los datos sobre producción agrícola, índices de precios pagados y recibidos por los agricultores, costo de vida, etc., podrá conocerse con bastante exactitud hasta qué punto y en qué forma la economía del país se está beneficiando con los sistemas establecidos de crédito agrícola.

Conclusiones

Con base en lo expuesto, se llega a las siguientes conclusiones que se presentan al Primer Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola para que sean consideradas entre los puntos a estudiar:

a) Que en la organización de un buen sistema de crédito agrícola es indispensable contar con estadísticas adecuadas que permitan un análisis completo de la cartera crediticia de las distintas instituciones que tienen a su cargo los servicios de crédito.

b) Que las estadísticas de crédito deben estar organizadas de manera eficiente en cada institución y centralizadas en la Dirección General de Estadística, quedando su compilación y elaboración a cargo de las superintendencias de bancos, en aquellos países donde esté organizado el sistema de banca central.

c) Que se unifique la terminología usada en las clasificaciones estadísticas del crédito y que estas estadísticas contengan las siguientes clasificaciones básicas: número de préstamos, monto de los préstamos, monto de intereses, plazos, demoras, clases de garantía, destino del préstamo, territorialidad e institución que otorga el préstamo.

d) Que las estadísticas de crédito también den a conocer la demanda genuina del crédito a través de la compilación y análisis de los datos contenidos en las solicitudes recibidas, tanto de los créditos otorgados como de los rechazados.

e) Que la institución encargada de elaborar las estadísticas y análisis respectivos tenga a disposición de las entidades interesadas el resultado de sus trabajos a fin de que éstos puedan ser aprovechados oportunamente.

f) Que por parte de los departamentos correspondientes de las instituciones bancarias se relacionen las estadísticas de crédito agrícola con las estadísticas de producción agrícola, índices de precios recibidos y pagados por los agricultores, costo de vida, etc., para que con base en el estudio y análisis económico puedan apreciarse todas las ventajas que a la economía nacional están reportando los servicios crediticios; que estos trabajos sean tomados en cuenta para normar la política a seguir en materia de crédito, y que se comuniquen a las direcciones generales de estadística para los efectos de la coordinación y estudio de conjunto.

g) Que por parte de las instituciones bancarias y entidades del gobierno se preste todo apoyo a fin de poder contar con estadísticas de crédito adecuadas, ya que ello redundará en beneficio de la organización del crédito agrícola.

TEMA X

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

Por el Ing. MARCO ANTONIO DURÁN, *Asesor Específico de la FAO y Director de Crédito del Banco de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., de México*

Sumario

CRÉDITO AGRÍCOLA Y TENENCIA DE LA TIERRA

Generalidades

Las relaciones entre el crédito para la agricultura y las formas de tenencia de la tierra han dado lugar a problemas vitales en el desarrollo agrícola, sobre todo en países de agricultura retrasada, en donde, junto a las consideraciones económicas sobre la producción, se han colocado, en plano de igual o mayor importancia, las consideraciones sociales, políticas y humanas que tienden a un mejor reparto de la tierra para disminuir o eliminar la pobreza rural y para lograr el progreso de la agricultura. Ya sea por acción legal enfilada a construir panoramas de tenencia de la tierra favorables a la consecución de los empeños plurales que las anteriores consideraciones significan, o por determinismo histórico después de una evolución secular, los aspectos de la tenencia de la tierra presentan y seguirán presentando problemas más o menos agudos, para cuya resolución hay necesidad de explorar nuevos caminos que permitan la armonización certera de aquellas tendencias de bienestar social y desarrollo productivo con los mecanismos de impulso económico, entre los cuales se cuenta el crédito en lugar muy destacado. El problema fundamental, en general, consiste en la incorporación de las empresas agrícolas al régimen de producción capitalista y en la adaptación del instrumental económico a las características especiales, determinadas por las formas diversas de posesión de la tierra que, desde siempre y cualesquiera que ellas hayan sido, han entrado en contradicciones, cada vez más profundas, con los sistemas crediticios tradicionales.

Los problemas del crédito se han venido resolviendo airosamente por medio de una evolución histórica que, arrancando de épocas muy remotas, ha ido integrando un cuerpo de doctrina y un conjunto de sistemas ejecutivos que se han adaptado a cada etapa y a cada aspecto del desarrollo económico; pero dentro de ellos el crédito agrícola no ha podido tener igual adaptabilidad y, junto al fácil e indudable desarrollo de todos los demás aspectos del crédito en sus diferentes ramas, y ante la urgencia de una agricultura con grandes posibilidades de desarrollo, basadas en los recursos científicos y técnicos actuales, aquí estamos, en una reunión internacional de países con problemas análogos, buscando empeñosamente la resolución de los intrincados problemas del financiamiento agrícola y señalando, una vez más, como elemento básico del planteamiento de esos problemas, las formas de tenencia de la tierra que, en un mundo en transformación, han adquirido fundamental importancia.

Si las formas de tenencia de la tierra pudieran adaptarse fácilmente a los tradicionales sistemas crediticios, el problema sería fácil, o no existiría; pero es el caso que la adaptación ha de lograrse a la inversa: el crédito ha de adaptarse, casi siempre, a las formas de tenencia de la tierra. Tan evidente es esto, que en las reformas agrarias modernas, en donde se tiende primordialmente a lo que en mi país se ha llamado la "democratización de la tierra", o sea a poner la tierra en manos de quienes la trabajan, en la medida de lo posible, con la consecuente formación de una ciudadanía campesina numerosa, enérgica, progresista, culta y próspera, en la cual se base el progreso económico del agro, en esas reformas agrarias, repito, cuando la ambición generosa que las inspira no ha puesto una bruma de optimismo en los legisladores, se miran siempre desde el momento de la previsión los grandes problemas que la creación de la nueva agricultura traerá consigo o, si no, en los primeros pasos ejecutivos se descubre la magnitud de esos problemas, y ni la previsión, ni el conocimiento de tales problemas adquirido sobre la marcha, son capaces de desviar intenciones o frenar impulsos generosos de justicia social. Adquiere así primordial importancia el empeño reformador de la tenencia de la tierra y a él se subordinan los demás problemas consecuentes, por arduos que ellos sean en su resolución, ya que se espera encontrar, aun a base de grandes sacrificios, la fórmula adecuada para apuntalar convenientemente sus resultados, que se espera sean el desarrollo de los recursos con que cuenta cada país, entre los cuales adquiere importancia primera el hombre que tiene derecho indiscutible al bienestar, sin el cual el progreso nacional no es posible.

Y esta maravillosa ambición que, expresada en palabras diferentes y realizada con métodos plurales, es común a los países de latinoamérica, ha de cumplirse en medios también diversos y sujeta a los recursos naturales no siempre abundantes. Es por ello que la tierra, recurso natural básico y siempre limitado, impone su primacía. Su tenencia y explotación son determinantes para fijar las normas de funcionamiento de los instrumentos de impulsión económica que, repito, han de adaptarse, en la mayor parte de los casos, al enorme conjunto de pequeñas explotaciones agrícolas que integran ese instrumento productivo de máxima importancia para cualquier país. Esta afirmación no es absoluta, ya que cuando las explotaciones agrícolas ya consolidadas puedan tener determinada magnitud y un cierto grado de eficacia productiva, el problema del crédito agrícola se atenúa y éste puede acudir fácilmente en su auxilio financiero, por la suficiencia de las garantías, por la amplia capacidad de pago y por la índole netamente capitalista de la empresa que, por sus mismas características, tiene una gran capacidad de capitalizar. *El crédito queda casi siempre, en este caso, en la categoría de un simple auxilio ocasional y transitorio, susceptible de ser ejercido hasta por las más intransigentes fuentes de crédito;* pero cuando se trata de la pequeña propiedad, sin capacidad inicial de capitalización, necesitada de la absorción de la tecnología agrícola para satisfacer el anhelo productivo en ella fincado y para satisfacer, además, las elevadas miras de un bienestar social, entonces sí el crédito se convierte en problema difícil.

Los caminos explorados en esta materia son aún de

alcance limitado. Los problemas fundamentales apenas si se han resuelto parcialmente, y es necesario hacer inventarios y resúmenes de doctrina y práctica para seguir adelante con mayor certeza. Lo hecho hasta ahora en el mundo en materia de crédito agrícola se antoja, a veces, insignificante, cuando la mente se pierde angustiada en la complejidad rebelde que la agricultura presenta para sus problemas financieros. En esta hora, en que el desarrollo económico de los países jóvenes no admite esperas y exige soluciones rápidas y eficaces a problemas que se destacan nítidamente en panoramas nuevos de gran ambición constructiva, la definición clara de conceptos, doctrinas y procedimientos del crédito agrícola es inaplazable, como parte integrante de los conceptos, doctrinas y procedimientos que integran el vasto esfuerzo denominado política agrícola que, a su vez, descansa en las formas de tenencia de la tierra, determinante imperativo de cualquier acción.

He creído necesaria esta exposición, un tanto divagante, a guisa de introducción, para fijar ideas generales acerca de la complejidad del tema que pretendo desarrollar, tema que, cuando menos por ahora, en los países en desarrollo, compendia casi todos los problemas del crédito para la agricultura y que es difícil de encuadrar minuciosamente en un trabajo de extensión limitada como éste, además de que es asaz difícil a un hombre aislado penetrar eficazmente en el complejo de fenómenos económicos, técnicos, sociales y espirituales que traería aparejada la captación de todos los matices de este problema.

Características del crédito agrícola

Para plantear los problemas del crédito agrícola en relación con la tenencia de la tierra, hay que definir características esenciales de ambos aspectos económicos y puntualizar las relaciones íntimas entre esas características diversas. Intento hacerlo en las siguientes páginas, aclarando que siempre que se hable en ellas de agricultura, se está incluyendo lo concerniente a la explotación ganadera.

El crédito agrícola tiene peculiaridades que lo diferencian de otras actividades crediticias y, a medida que se le quiere usar como instrumento cada vez más eficaz para el progreso agrícola, aparecen nuevas peculiaridades que lo convierten en actividad altamente especializada y en la rama más difícil de la actividad financiera. Hago caso omiso de las clasificaciones de crédito intentadas, dentro de las cuales en una u otra forma queda comprendido el crédito agrícola, y en la exposición siguiente hago caso omiso también, por considerarlas ampliamente conocidas, de las características fundamentales del crédito en general, para fijar únicamente las del crédito agrícola.

Una de las características fundamentales del crédito agrícola es la dispersión de las explotaciones que ha de financiar, en todo el territorio de una nación, adquiriendo una importancia primaria, por imperativo de ubicación, el aspecto físico de distancia, que en materia agrícola gravita en forma inevitable sobre la administración crediticia, ya que otra de las características del crédito agrícola es la necesidad indudable de que, en diferencia con las demás actividades bancarias y por la misma dispersión territorial, la fuente de capital, salvo raras excepciones, debe llegar hasta el agricultor. En tanto es mayor el número de usuarios y menor su capacidad crediticia por la mínima magnitud de los predios, crece el problema administrativo de hacer llegar el crédito a cada explotación agrícola, y en ese problema cuentan decisivamente los grandes números que a veces son aplastantes. Surgen aquí los problemas de cualquiera de los aspectos del crédito popular, agudizados por la dispersión de los usuarios y por el gran número de pequeños créditos de operación laboriosa y cobranza costosa. Dentro de términos netamente administrativos, la operación de cualquier crédito de tipo popular es onerosa y se elude por las fuentes ordinarias de capital, por la baja o ninguna utilidad que representa.

Pero ese alto costo se origina, además, por otra peculiaridad inevitable en agricultura, que estriba en el proceso biológico lento, en el cual se forja la producción que constituirá la capacidad de pago del usuario del crédito. Independientemente de las garantías del crédito agrícola, de las cuales se hablará más adelante, la posibilidad de pago depende de la obtención de un producto —animal o vegetal— que en el momento de operarse el crédito es sólo una probabilidad factible dentro de muchos meses o algunos años y a condición de que en la explotación agrícola o ganadera se haya invertido convenientemente el préstamo obtenido y otros recursos del agricultor. Si esa inversión no se realiza, la capacidad de pago será nula y la recuperación normal imposible. En condiciones ordinarias, el crédito está basado en la seguridad de recuperación al vencimiento, o cuando más, poco tiempo después; y si esa recuperación no se logra, el crédito ha fracasado, salvo el caso de pérdidas de cosechas por accidentes inevitables, pues no es ningún éxito la necesidad de acudir a los procedimientos judiciales, casi siempre largos y onerosos. Esto trae, como necesidad consecuente, la vigilancia de que el préstamo se aplique exactamente a las finalidades para las cuales fué pactado, es decir, que la inversión del préstamo haga posible el producto esperado y, por ende, la recuperación. Esto se dice en pocas palabras; pero en la práctica significa un proceso largo, costoso y complicado de ministraciones escalonadas de dinero, vigilancia de inversiones y de cosechas, vigilancia de su conservación y venta para llegar, finalmente, a la recuperación, si ésta no es menoscabada por los riesgos agrícolas de que más adelante se hablará. En esto estriba el alto costo del crédito agrícola, que entra en franca contradicción con la incapacidad del agricultor pequeño, para pagar tasas altas de interés.

En las operaciones de crédito no agrícola juega papel de importancia el concepto de solvencia, clasificado tradicionalmente en solvencia moral y solvencia material. La solvencia moral es la base de gran número de operaciones bancarias no agrícolas y presupone un concepto muchas veces no aplicable al crédito para la agricultura: la selección estricta del sujeto de crédito. Considerada desde un punto de vista nacional, en agricultura la selección estricta no puede tener igual eficacia que en las otras clases de crédito, por la ya enunciada dispersión territorial y por el gran número de usuarios a quienes hay que extender obligadamente el servicio financiero. A medida que el crédito agrícola es más ambicioso, hasta llegar a ser el principal sostén de la política agrícola de un país, la selección va siendo me-

nos estricta y la operación crediticia ha de desenvolverse en un ambiente de solvencia moral débil, donde los riesgos son mayores. En varias centenas de miles de pequeños agricultores, a quienes hay que atender crediticiamente, para promover un resultado planeado por el estado director, no es posible esperar que haya la misma solvencia, y ésta es más vulnerable, en general, conforme la situación económica del agricultor es más pobre, en forma tal, que las necesidades de vigilancia de inversiones y cobranza se multiplican y, con ellas, el costo de la operación de los préstamos agrícolas. Entre las tareas educativas del crédito agrícola debe contarse la de constituir o robustecer esa solvencia moral.

Junto a esa complicada y costosa vigilancia de inversiones, se coloca obligadamente otro servicio, el de asistencia técnica, que debe respaldar a la acción crediticia, cuando ésta se desborde de su papel pasivo de simple sostenedora de una agricultura ya existente —sumamente precaria casi siempre— para asumir el papel de intensificadora de esa agricultura o de creadora de nuevas explotaciones agrícolas, ya sea con base en el desenvolvimiento económico normal de un país, o como coronamiento de una reforma agraria. Y en este caso, los problemas aumentan por razón de los variados recursos técnicos que hay que aplicar, condicionados por la multiplicación territorial de diferentes situaciones climáticas, determinantes a veces de una gran pluralidad de cultivos y prácticas agrícolas. A esto hay que agregar que la política agrícola ha de abarcar todos los problemas de la producción del campo y con ellos los de la alimentación popular, comercio exterior y suministro de materias primas para la industria. Por tanto, y por plurales razones de orden físico, social y económico, la agricultura de un país forzosamente ha de presentar una diversificación más o menos acentuada que, cuando esa agricultura se encuentra en las etapas inferiores de desarrollo, exige una atención crediticia forzosamente respaldada por una asesoría técnica que, aunque debe quedar confiada en buena parte a organismos de investigación y extensión de otra índole, a cuyo cargo debe estar la determinación, adaptación, extensión y comercialización, en su caso, de los recursos tecnológicos adecuados, contribuye a encarecer el crédito y a dificultarlo.

La actuación técnica en el crédito agrícola presenta diferencias sustanciales con la misma actuación en otras clases de crédito. La usual pequeña magnitud de la explotación, la impreparación del empresario, la multiplicidad de aspectos técnicos que estudiar y atacar y sus relaciones estrechas con una labor de investigación científica ardua y dilatada por la naturaleza de los fenómenos biológicos que comprende, obligan a una asistencia tecnológica de amplitud nacional, permanente, dinámica y progresista, con la cual coordinan sus esfuerzos ejecutivos las instituciones de crédito. En último análisis, las instituciones de crédito agrícola son instrumentos para llevar a la agricultura la tecnología necesaria, por medio de las inversiones que hace posible el crédito.

Las garantías del crédito agrícola

En crédito agrícola, las garantías presentan también características peculiares de gran alcance. Un observador desaprensivo no vería claras esas peculiaridades, ya que las garantías son las mismas que en operaciones de crédito no agrícolas, a saber, la garantía personal, la prenda de bienes actuales o de bienes de producción futura, la hipoteca y, adicionalmente, en las sociedades de agricultores, casi siempre de tipo cooperativo, la responsabilidad solidaria, ya sea limitada o ilimitada. Las peculiaridades no estriban precisamente en la definición legal de la garantía, sino en que su solidez se afecta, también, por la dispersión de los usuarios, por su abundante pequeñez y, en consecuencia, por las dificultades que implica su constitución y vigilancia, así como por la prolongada duración del proceso agrícola que, en el caso de la prenda de las cosechas futuras, hace que ésta apenas sea una promesa de prenda, cuyo cumplimiento será imposible hasta la cosecha y el éxito de ésta queda condicionado por la actitud del agricultor. Si no se hacen inversiones correctas, si la técnica es equivocada, si la actitud administrativa del empresario es ineficaz, si falta la solvencia moral, esa promesa de garantía jamás se realizará.

La garantía personal solamente es posible cuando existe una bien reconocida y cimentada solvencia moral, y ésta se debilita, como antes se ha dicho, cuando se multiplican los sujetos de crédito y cuando éstos adolecen de una ínfima capacidad económica. Esto sucede, además, cuando por razón de la amplitud de los programas de política agrícola nacional, no es posible ni pertinente llegar a la selección individual estricta que caracteriza a las operaciones ordinarias de crédito.

La hipoteca es una de las garantías más sólidas, ya que la misma tierra responde por las inversiones en ella hechas y, mediante una actitud valuatoria conservadora, se logra fincar préstamos agrícolas de gran seguridad; pero aquí se tropieza con las modalidades especiales que presentan las formas de tenencia de la tierra que, en muchos casos, hacen imposible la hipoteca. En párrafos posteriores se describirá con más amplitud el problema de las garantías hipotecarias, estrechamente relacionadas con las formas de tenencia de la tierra y con las reformas agrarias que tienden a modificar tales formas.

Finalmente, entre las garantías del crédito agrícola se debe contar la responsabilidad solidaria, que puede ir desde un simple aval mediante el cual una persona se solidariza con otra para responder de un adeudo, hasta las formas que existen en las sociedades de agricultores, casi siempre de tipo cooperativo, en las cuales esta responsabilidad solidaria, cuando menos en teoría, constituye una espléndida garantía y un nexo de unión entre los asociados.

El crédito agrícola y las cooperativas

La organización cooperativa, para fines del crédito agrícola, es un imperativo que va acentuándose en tanto es más pequeña la potencia económica de cada terrateniente, ya que es bien sabido que la unión de varias pequeñas entidades débilmente constituídas puede dar lugar a una entidad fuerte que resuelva los problemas que no puede resolver cada uno de los agricultores aislados. Es necesario afirmar, como tesis general, que en los países en que existe una abundancia muy grande de propietarios muy pequeños se impone la organización

cooperativa para fines crediticios y para todos los demás objetivos de este tipo de organizaciones. Se afirma esto porque todavía no se ha encontrado fórmula mejor para resolver los problemas de la atención crediticia y de absorción de la técnica moderna, así como los problemas comerciales, de administración de equipos y de obras en común, etc., etc., en la propiedad muy pequeña. Este tema ha sido muy discutido. Hay cierto escepticismo por los aparentemente escasos resultados que se han obtenido de las cooperativas de crédito. Efectivamente, puede ser desesperante la lentitud con que se desenvuelve una organización de esta naturaleza, integrada con los sectores más pobres y menos cultos de la población rural. Viene a mi memoria alguna discusión, ya muy antigua, acerca de la falta de cultura del campesino para comprender y practicar los principios cooperativos y, con ella, el círculo vicioso que se crea al considerar que, para la organización de cooperativas, se necesita una preparación previa y que para obtener esa preparación hay necesidad de practicar los actos cooperativos. En esta postura, el problema es insoluble. Pero la tangente de este círculo se encuentra en una intervención directora inteligente, tenaz y paciente, que vaya poco a poco, en una actitud de continua superación, quebrantando los obstáculos evidentes que esta organización encuentra en su desarrollo y comprendiendo que, siendo en buena parte una labor de capacitación cultural, como todas las de esta naturaleza, necesita un esfuerzo prolongado y sus frutos no podrán verse sino después de un lapso a veces muy grande. La cooperativa de crédito necesita una esmerada dirección para que vaya asumiendo una actitud responsable y eficaz, hasta llegar a ser lo que se espera de ella en cualquier sistema de crédito, o sea que asuma el papel de institución auxiliar. Las cooperativas de crédito formadas con muy pequeños agricultores, una vez consolidada su función de instituciones auxiliares de crédito agrícola, deben dominar, en forma evolutiva, otros actos cooperativos de administración interna y de auxilio a sus miembros, hasta conquistar los atributos de cooperativas de servicio, de producción y de consumo. La falta de capacidad económica de sus miembros implica que estas entidades se formen sin capital inicial, obligándose así a un largo proceso de capitalización que, al final, dé a estas entidades el poderío que significa contar con capital propio.

Otro tipo de agricultores más avanzados y mejor capacitados económicamente pueden formar también cooperativas de crédito con capital propio. Su situación económica menos desventajosa y la cultura que se supone a grupos económicamente más capacitados hacen que estas cooperativas de crédito, con capital inicial, puedan entrar francamente en la estructura de un sistema de crédito como instituciones auxiliares capaces casi de inmediato para cualquier servicio en favor de sus socios, y para operar sin dificultad con la banca privada. Funcionan a manera de pequeños bancos y su perfeccionamiento operativo significa un proceso de evolución fácil y rápida. Este tipo de sociedades con capital inicial solamente pueden ser formadas por agricultores que, como antes se dice, posean explotaciones agrícolas de cierta magnitud que, entre otras cosas, permitan la capitalización.

De cualquier manera, en unas o en otras existe, por la unión de voluntades, de instrumentos de explotación agrícola o de capitales, la posibilidad de establecer una responsabilidad solidaria que asume diversos matices, pero que, en buena parte, suple o robustece las debilidades que por las características de la agricultura o de la tenencia de la tierra pudiera haber en la constitución de las garantías prendarias y de las garantías hipotecarias o en la garantía personal primeramente citada.

He conocido recientemente una manifestación de escepticismo acerca de las cooperativas de crédito, que les niega posibilidad de desarrollo y plantea el problema en términos elementales, diciendo que la cooperativa de crédito no es eficaz, pero que sí lo puede ser el crédito para las cooperativas. Es decir, se supone que primero debe organizarse la cooperativa para servicio, producción o consumo y, luego de consolidada esa cooperativa, puede ser ya buen sujeto de crédito. Éste es otro círculo vicioso envuelto en un juego ingenioso de palabras, del cual no se podría salir porque, sobre todo entre los agricultores más pobres, no se puede imaginar qué clase de cooperativa se pudiera organizar sin recursos de ninguna naturaleza y cómo pudiera florecer una cooperativa en estas condiciones para constituirse más tarde en sujeto de crédito. El problema consiste en la pobreza del agricultor, y esa pobreza solamente se puede remediar con inyecciones de capital que solamente el crédito puede aportar. A mi juicio, la cooperativa de crédito es el mejor instrumento para iniciar la organización de los agricultores muy pequeños, y si se la maneja con tino y comprensión, pueden escalarse otros aspectos cooperativos importantes que deben considerarse superiores a la simple operación crediticia.

En toda la anterior exposición, se observa que a medida que el usuario del crédito es más pequeño en potencia económica, mayores problemas significa, hasta llegar al problema de su organización y asesoría de esa organización que, si bien cuando llegue a funcionar eficazmente aliviará los altos costos de operación, por ser una institución que multiplica y robustece la ramificación de un sistema de crédito, al principio los aumenta.

Zonificación del crédito agrícola

Siendo el crédito agrícola la fuente de capital que ha de acercarse al usuario, hay que señalar un principio de crédito agrícola universalmente aceptado. Me refiero a la llamada "localización" del crédito —en algunos lugares se le denomina zonificación— y que en pocas palabras significa que el servicio de crédito ha de estar encomendado a instituciones cuya zona de acción sea restringida, a efecto de conocer a la perfección predios, personas, técnica agrícola regional y características de las explotaciones agrícolas usuarias del crédito. Esto implica, dicho en otras palabras, una descentralización y una multiplicación de instituciones crediticias que, debidamente escalonadas, puedan, por una parte, estar cerca del agricultor y, por la otra, estar ligadas eficazmente a las fuentes primarias de capital. El concepto de sistema de crédito agrícola solamente se concibe si se acepta este principio de localización a través de una descentralización de esta actividad. Este sistema se puede imaginar como una pirámide, en cuya base estuviesen los agricultores y en cuya cúspide estuviera un

banco central de crédito agrícola, ligado a los agricultores por varios escalones, entre los cuales podrían contarse bancos auténticamente regionales y las instituciones auxiliares de crédito de tipo cooperativo antes descritas. Cada una de estas entidades con suficiente autonomía para dar agilidad y oportunidad a sus operaciones. El banco central funcionaría como banco de segundo piso, a base de líneas de descuento y redescuento, eludiendo formalmente las operaciones directas, que quedarían a cargo de las entidades locales. Este escalonamiento bancario ramificado llegaría hasta el agricultor y lo conectaría con las fuentes primarias de capital.

Si el concepto de banco central de crédito agrícola se aparta de lo anterior, se cae en un organismo ramificado en entidades sin autonomía y sin agilidad y presteza en sus operaciones. Si el escalonamiento bancario a que antes me refiero, por circunstancias adversas iniciales, es de tardada y difícil estructuración, el banco central debe tomar las medidas para lograr que las ramas de operación —llámense sucursales, agencias o en cualquier otra forma— tengan la autonomía necesaria para fungir a manera de instituciones locales de crédito que suplan, cuando menos al principio, a las auténticas instituciones autónomas que deben constituir la estructura final de un eficaz sistema de crédito agrícola.

El crédito agrícola y los plazos

Otra de las características fundamentales del crédito agrícola es la necesidad de otorgar plazos largos de pago, en cualquier caso más largos que la mayoría de los créditos que se operan para otras actividades crediticias, exceptuando las de promoción industrial o hipotecarias no agrícolas. El plazo en los créditos agrícolas va desde el comercial de 30, 60 o 90 días hasta el de muchos años. El primero, poco usual, es aplicable a operaciones con agricultores de alta potencialidad económica o para una agricultura de producción constante como, pongamos por ejemplo, el caso excepcional del cultivo de la alfalfa o de la explotación ganadera para producción de leche; pero el plazo menor más usual es el de una temporada agrícola que se puede computar en aproximadamente un año, lapso necesario para la preparación de tierras, siembra, desarrollo del cultivo, cosecha y venta del producto. Los plazos más largos que pueden llegar, pongamos por caso, hasta veinte o más años, corresponden a inversiones cuya amortización no puede hacerse sino en varios años.

Sin que lo que en seguida se afirma tenga el carácter de absoluto, sí debe considerarse al préstamo de avío o habilitación como un simple sostén de una agricultura ya constituída, y al de mayor plazo, denominado refaccionario e inmobiliario, como instrumento para la intensificación agrícola, para la rehabilitación de explotaciones retrasadas, para la creación de nuevas empresas agrícolas y para el perfeccionamiento, en general, de la explotación de la tierra. Es cierto que, en determinados casos, el crédito de avío o habilitación permite mejoras técnicas, tales como el uso de fertilizantes, combate de plagas, uso de semillas mejoradas, etc.; pero los renglones que corresponden a inversiones no amortizables en un año son siempre de decisiva importancia para el auténtico perfeccionamiento de la explotación agrícola, *ya que, pongamos* por caso, el regadío que significa inversiones amortizables siempre a largo plazo, es instrumento donde la precipitación pluvial es deficiente, que permite la utilización de los recursos técnicos primeramente enumerados y que son posibles dentro de los créditos a plazo no mayor de un año, ya que en una tierra sujeta a precipitación pluvial incierta, nadie hace más inversiones que las que corresponden a la técnica tradicional y rutinaria, porque el peligro de fracaso siempre es probable y solamente al asegurar la humedad que la planta necesita y evitar la contingencia de la sequía es posible usar sin gran riesgo aquellos recursos técnicos tan valiosos.

En un país cuya agricultura está al principio de su desarrollo, adquieren importancia decisiva los préstamos a largo plazo para los fines antes indicados, en tal forma que deben formar parte fundamental de los programas de atención financiera a la agricultura. Si se parte del principio, si no general cuando menos frecuente en los países de agricultura poco desarrollada, complicada con la existencia abundante de la muy pequeña propiedad, de que las cifras necesarias para la atención crediticia a la agricultura son superiores a las posibilidades unidas de la banca privada y de la banca oficial, y si se toma en cuenta, además, la necesidad de promover, para un auténtico desarrollo agrícola, la inversión de grandes capitales en forma de crédito pagadero a largos plazos, se concluye que los esfuerzos aunados en ambas entidades —banca privada y banca oficial—, son capaces de resolver rápidamente esos problemas de inversión. La cuantía necesaria ha de distribuirse, entonces, en el tiempo, por medio de inversiones anuales lo más cuantiosas que sean posibles. En este programa a largo plazo en que predominan los créditos también a largo plazo, tiene lugar un fenómeno de inmovilización paulatina de capitales, como producto de la necesidad de insistir, sin interrupción, durante lapso largo, en préstamos de esta naturaleza, en forma tal que la institución bancaria que afronte este problema debe estar preparada, al iniciar la ejecución de sus planes, para soportar esa inmovilización de capitales que llegará, fatalmente, a cifras enormes que pueden poner en condiciones de incapacidad operativa a cualquier institución de crédito. El crédito agrícola a largo plazo, necesario inevitablemente en los países de agricultura retrasada, trae consigo fatalmente este fenómeno y constituye una de las más graves características del crédito a la agricultura, desde el punto de vista bancario. Esto quiere decir que forzosamente las inversiones en crédito agrícola tienen que seguir una curva ascendente y que la única manera de abatir la trayectoria de esa curva es dejar de operar créditos a largo plazo, lo cual en un programa de política agrícola no es aceptable. El crédito agrícola, así concebido, con alguna exageración, ha de considerarse como un barril sin fondo que, por varios años, demandará más y más inversiones adicionales hasta llegar, una vez que el desarrollo agrícola se vaya logrando, a un punto de estabilización después del cual irán disminuyendo lentamente las operaciones a largo plazo, hasta un límite compatible con una panorama de agricultura ya consolidada. En ese momento adquirirá importancia cuantitativa fundamental dentro de los programas relativos, el crédito de avío o habilitación, a plazo de un año, que no tiene, sino en muy restringida proporción, la característica de inmovilizar capitales. Esta proporción

restringida puede aumentar por las pérdidas agrícolas ocasionadas por accidentes fuera del dominio del hombre o por la débil solvencia de los usuarios del crédito que, para entonces, es de esperarse sea mejor que al iniciar esta clase de programas, gracias a los resultados educativos del mismo crédito.

Los riesgos del crédito agrícola

Hay que considerar un aspecto más del crédito agrícola en relación con los riesgos que, en la explotación agrícola, son mayores que en cualquiera otra actividad productiva. El desarrollo vegetal o animal mediante el cual se obtiene el producto agrícola o ganadero está sujeto a una serie de factores negativos diversos que, al actuar, menoscaban o nulifican la producción. Sin pretender agotar este tema, se pueden citar algunos de los principales factores negativos que son la sequía, las heladas, el granizo, de origen meteorológico y fuera de la previsión y del control técnico, cuyo efecto puede neutralizarse por recursos siempre limitados, como es el regadío o el seguro agrícola, de posibilidades actuales mucho más restringidas. Otro factor negativo está en los precios de los productos que, al venir a menos, ya sea por influencias domésticas o internacionales, afecta en forma decisiva la economía del agricultor y el éxito del crédito para la explotación agrícola. Independientemente de aquellas tierras sujetas exclusivamente a la precipitación pluvial defectuosa y sin posibilidades materiales de riego que, sobre todo en los casos en que están distribuídas en muy pequeña propiedad, presentan los casos más adversos para el ejercicio del crédito agrícola, donde hay humedad pluvial suficiente o riego, también se pueden llegar a presentar problemas graves en tanto decrece la magnitud de la propiedad, puesto que si bien es cierto que la humedad conveniente está asegurada, la potencialidad económica de cada explotación es tan pequeña que la convierte en sujeto poco apetecible para el crédito.

El crédito agrícola tiene que operar en un ambiente de riesgos mucho mayores que en cualquiera otra actividad. Al costo alto de operación se agrega este hecho que influye en los réditos, ya que es tendencia general que a mayores riesgos corresponde siempre un mayor tipo de interés, hecho que se desarrollaría automáticamente si no hubiera legislaciones que detienen esa tendencia. Pero estos riesgos se han juzgado hasta aquí con el pensamiento fijo en una agricultura ya estabilizada y en funcionamiento pleno. Cuando se trata de una agricultura en la iniciación de su desarrollo, estos riesgos se multiplican, ya que entonces juegan papel importante en el éxito de la explotación agrícola la poca pericia del nuevo agricultor, la falta de dotes administrativas en el mismo y las probabilidades de fracaso en acciones que por su propia índole son aventuradas, tales como, pongamos por ejemplo, la perforación de un pozo, en la cual, por escrupulosos que hayan sido los estudios hechos para su localización, siempre hay alguna probabilidad de falla, cuyo riesgo lo corre la institución de crédito que esto financia, salvo el caso improbable de que haya asegurado garantías suficientes, ajenas a la tierra misma, que cubran esta pérdida y que, por lo tanto, sea el agricultor quien la soporte y no la institución acreditante.

En toda explotación agrícola que se inicia, ubicada en regiones donde antes no se ha practicado la agricultura, los primeros tiempos son de prueba y de tanteo, con algunas probabilidades de error, por esmerados que hayan sido los estudios para planear esa nueva agricultura. Siempre hay el peligro de que se pase por alto uno o varios factores adversos que comprometen, si no el éxito final de la nueva explotación agrícola, cuando menos sus primeros pasos, en forma tal, que la capacidad de pago esperada en lapso corto solamente se puede lograr al cabo de los dos o tres primeros años en que, aunados experiencia y esfuerzo, se logran las fórmulas definitivas para consolidarla. Esta característica de las nuevas explotaciones agrícolas es otro factor que contribuye a inmovilizar capitales, provenientes de inversiones crediticias, por mayor tiempo del previsto, y a agravar, consecuentemente, el problema ya señalado, en el que hay que insistir enfáticamente, de que el crédito para la agricultura que opere a largos plazos ha de sufrir siempre, sin remedio, una inmovilización enorme y creciente de capitales, sobre todo si actúa como auxiliar de un programa de política agrícola que necesita inevitablemente ese tipo de créditos y que tiene que durar forzosamente muchos años para alcanzar las metas deseadas de desarrollo en escala nacional de una agricultura incipiente o actualmente inexistente.

Los riesgos agrícolas antes enumerados, cuya primera manifestación es la pérdida de cosechas, no significan necesariamente una pérdida de las inversiones de crédito agrícola, sino prórrogas más o menos largas. Esto contribuye también a inmovilizar capitales agravando el fenómeno ya descrito. Y en materia de pérdida de cosechas, de falta de pago oportuno del usuario del crédito y de la consecuente inmovilización de capital, el problema del plazo a que han de concederse las prórrogas se agudiza en tanto es menor la capacidad económica de los usuarios del crédito. Cuando más, en los casos más favorables será de un año y puede llegar a tres o cuatro, en el caso de los más pequeños agricultores, de menor capacidad de pago.

He evitado, hasta aquí intencionalmente, hacer distingos entre las instituciones de crédito agrícola, para plantear el problema en términos generales. En un solo lugar he hablado diferencialmente de banca privada y de banca oficial. A través de toda esta exposición, se observará que en cada peculiaridad de las señaladas para el crédito agrícola el problema consecuente es más agudo cuando son más pequeños y más numerosos los usuarios del crédito y presenta escollos menos importantes en tanto es más grande la explotación agrícola acreditada. Asimismo, se observará que, consecuentemente a la necesidad de créditos a largos plazos para hacer una auténtica promoción agrícola, entre más intensa sea la acción basada en estos créditos, más dificultades presenta y más agudos son los problemas para el financiamiento de la empresa agrícola. En resumen, pretendo hacer destacar dos factores fundamentales que influyen profundamente en las modalidades y exigencias del crédito agrícola, a saber: en primer lugar, la abundancia de propiedades muy pequeñas y, en segundo, los créditos a largo plazo. Sin que pretenda con esto dejar definidos en una forma tan simplista todos los problemas del crédito agrícola, sí considero que son los principales, ya que ambos se relacionan estrechamente con

la tenencia de la tierra. El primero, por la simple magnitud de la explotación agrícola. El segundo, porque para promover el desarrollo capitalista de esas pequeñas explotaciones y aun de las grandes, es absolutamente necesario e inevitable el crédito a largo plazo, sin el cual cualquier política de crédito agrícola que quiera ser creadora será ineficaz. Tales créditos presentan caracteres de máxima exigencia cuando la pequeña propiedad que hay que desarrollar es producto de una reforma agraria, cuyos resultados han de apuntalarse con ese tipo de inversiones, que son obligación ineludible para cualquier país que intente democratizar la tierra.

El crédito agrícola y la tenencia de la tierra

Pero hasta aquí solamente se han analizado algunos aspectos del crédito agrícola y toca ahora citar los de la tenencia de la tierra. Desde luego, creo haber dejado dilucidado el hecho de que el tamaño de la explotación agrícola tiene influencia decisiva en el crédito. Es conveniente acudir a otra clasificación de la propiedad en dos grupos elementales, a saber: la propiedad absoluta o de dominio pleno y la propiedad limitada que se ha llamado función social. La primera, que entraña el uso, el fruto y el abuso, no tiene ninguna limitación. En cambio, la propiedad función social sí entraña limitaciones y condiciones para su uso. Cuando no se limita el derecho de enajenar, gravar o ejercer cualquiera de los atributos de la propiedad absoluta, sí se considera que su explotación significa un interés social y que el propietario está obligado a conservar su productividad y a usarla en concordancia con los intereses de la colectividad a que pertenece. Es decir, este concepto da lugar a que el uso de la tierra quede condicionado, por las vías coercitivas que los países que hayan adoptado esta fórmula determinen en su legislación, a que el propietario cultive lo que al país le interesa producir y utilice la técnica necesaria para conservar y acrecentar la productividad en bien de la sociedad. Independientemente de los aspectos legales, esto significa ya un intervencionismo estatal que regula este uso de la tierra para beneficio nacional, y esta regulación más o menos intensa forma parte de la política agrícola, también nacional, para la cual se supone que el crédito agrícola es uno de los principales instrumentos, que también sirve eficazmente aun en los casos en que, por falta de doctrina legal o de recursos coercitivos eficaces, existe de hecho o de derecho la propiedad absoluta, que sí tiene necesidad del crédito, éste tendrá que condicionarse a que sus inversiones correspondan a un plan agrícola nacional, presionando indirectamente cuando no hay posibilidad de presión directa.

Penetrando más en el complejo de la posesión de la tierra, y sin pretender tampoco agotar este tema, se encuentran una serie de modalidades de tenencia, a veces favorables y a veces desfavorables para el ejercicio del crédito agrícola. Se puede afirmar que entre mayor sea el plazo del terrateniente para disponer de la tierra, más favorables son las condiciones para que el crédito agrícola opere y, a la inversa, entre más corto sea el plazo durante el cual se pueda ejercer el derecho de usar la tierra, más desfavorable es para la acción crediticia. Así se va desde la duración perpetua de la propiedad hasta los casos de duración mínima como las aparcerías y los arrendamientos cortos. Asimismo, han de distinguirse entre estos diversos tipos de tenencia de la tierra los que son capaces de otorgar hipoteca en garantía de los créditos y aquellos que no lo permitan.

Algunos de los principales casos de tenencia de la tierra y sus relaciones con el crédito agrícola se enumeran en seguida:

1. La *propiedad individual sin limitaciones* es el caso más favorable, permite la constitución de garantías hipotecarias y sólo complica el ejercicio del crédito cuando es pequeña y muy abundante. Sin embargo, tiende a eludir las obligaciones que le imponen los planes de política agrícola, sobre todo cuando es de gran magnitud.

2. Como resultado del esfuerzo para arraigar al campesino a la tierra, evitando que por el libre juego de las fuerzas económicas sea fácilmente despojado de ella y, como resultado principalmente de reformas agrarias, aparece la *propiedad limitada*, en que la tierra es inembargable, imprescriptible e inalienable. En este caso, por definición, es imposible la garantía hipotecaria y el crédito ha de actuar principalmente a base de garantías prendarias y, en su caso, de responsabilidad solidaria de los agricultores asociados. En este caso abunda la propiedad muy pequeña, que, como ya se ha dicho, constituye problema de importancia para la operación del crédito y exige su organización cooperativa.

3. Como resultado de reformas agrarias o de remotas influencias históricas, existe la *propiedad comunal* de grupos de personas o de poblados, que presenta diversos matices, según el país de su ocurrencia, pero que, en general, se puede clasificar en dos grupos: aquellas de usufructo comunal y aquellas de usufructo individual. Casi siempre estas propiedades comunales tienen las mismas características de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad señaladas en el punto anterior. Los derechos de los agricultores, en este caso, son pequeños y, para los fines de crédito agrícola, aparece la necesidad de asociar a los comuneros en forma cooperativa.

4. *Condueñazgos*. En realidad, éste no es un tipo de propiedad, ya que tiene las mismas características de la propiedad individual, con la única diferencia de que corresponde a varios propietarios de un terreno pro indiviso, en el cual el crédito agrícola solamente tiene dificultades en los casos de pequeñez territorial. El condueñazgo mismo es una ventaja, puesto que establece solidaridad automática entre varias personas como garantía adicional del crédito agrícola, además de que, por lo general, se plantea este tipo de propiedad para evitar la destrucción, por fraccionamiento, de unidades de explotación económicamente bien constituídas.

5. Al fraccionar grandes propiedades, terrenos nacionales o en actividades de colonización, se acostumbra condicionar la titulación de la tierra concedida al agricultor a que éste realice determinados trabajos favorables al desarrollo agrícola, planteándose así la *tenencia de la tierra por promesa de venta en forma tal*, que el título definitivo de propiedad sólo llegará cuando se

cumplan las condiciones establecidas para adjudicación de la tierra o, cuando menos, en el caso más elemental, cuando se termine de pagar el precio de la misma. El propietario, ya sea el estado o un particular, se reserva entre tanto el dominio pleno de la tierra, concediendo solamente el usufructo de la misma. En estas condiciones, la tierra no puede ser garantía del crédito agrícola y, probablemente, en la mayoría de estos casos sea un imperativo ineludible que el crédito agrícola auxilie al colono o nuevo propietario de la tierra. Trabajará, pues, el crédito agrícola, en este caso, a base únicamente de garantías prendarias y, si es posible, de la solidaridad de los nuevos agricultores asociados, en condiciones un tanto precarias por la inseguridad en la posesión futura de la tierra.

6. Por tradición, por incuria de los campesinos más pobres o por muchas razones cuyo origen se remonta a muchos años atrás, existen terratenientes que, o bien *poseen las tierras a base de títulos muy defectuosos*, fuera de toda norma legal actual o, simplemente, *no tienen ningún título*.

Aunque teóricamente esta ocupación de tierras por muchos años es de fácil perfeccionamiento, la tarea de legalizar estas propiedades cuando los terratenientes son muy numerosos es muy grande y, mientras tanto, tienen la necesidad del auxilio del crédito, que ha de operarse, sin lugar a dudas, sin ninguna garantía territorial y solamente con las garantías prendarias y de responsabilidad solidaria que ya se han señalado.

7. En ciertos terrenos nacionales vedados, tales como cauces de ríos o zonas costeras, existen *ocupaciones precarias* que nunca podrán llegar a convertirse en propiedad, por las características jurídicas de esas zonas, que solamente tienen un permiso de ocupación del estado, que coloca a los usufructuarios en condiciones de ser sujetos difíciles para el crédito agrícola, ya que lo precario de su posesión implica un lapso incierto de ocupación.

8. El *arrendamiento* presenta problemas peculiares para el crédito agrícola, siendo desfavorable cuando se pacta a corto plazo y menos desfavorable cuando es a largo plazo. Sin embargo, en ambos casos cohibe el ejercicio franco del crédito agrícola para fines de mejoramiento territorial y técnico, por razón de que el arrendatario, al no tener seguridad sino por un lapso más o menos largo en la tenencia de aquella tierra, no tiene interés en mejorarla, ya que las mejoras incorporadas a la tierra quedarán a favor del propietario. El crédito agrícola puede actuar en este caso con limitaciones. Es raro que haya por parte del propietario colaboración suficiente para otorgar la garantía hipotecaria en favor del arrendatario y, por lo tanto, no se cuenta en este caso sino con las garantías prendarias, puesto que hasta la solidaridad por asociación con otros agricultores presenta escollos, por la ya señalada falta de seguridad en la prosecución o renovación de los contratos de arrendamiento.

9. El arrendamiento con pago en especie recibe el nombre genérico de *aparcería*, que es un contrato en el cual el propietario aporta la tierra y en algunos casos semillas e instrumentos de trabajo y el aparcero aporta su trabajo personal y algunos instrumentos de labor, para dividir la cosecha entre ambas partes en proporciones variables. El aparcero es el sujeto de crédito probablemente más difícil y menos atractivo, ya que, por lo general, los contratos de aparcería no duran sino una temporada agrícola y, comprometida como está la mitad o una parte importante de la cosecha con el propietario, las garantías que puede ofrecer son muy raquíticas. La aparcería es un instrumento de explotación de las grandes propiedades y significa casi siempre una agricultura retrasada. Las reformas agrarias tienden, entre otras cosas, a hacer imposible este tipo transitorio de tenencia de la tierra, por inconveniente para el progreso de la agricultura.

10. Todavía más desfavorable para fines de progreso agrícola y para el ejercicio del crédito agrícola es el tipo de tenencia de la tierra llamado en algunos lugares *colonato*, que es una concesión, por parte del gran propietario, de pequeñas superficies para sus asalariados, cuyos productos quedan a su beneficio y que sirve principalmente para asegurarse la mano de obra necesaria para el trabajo de las tierras que explota directamente. Este sistema recibe nombres diversos en los distintos países y tiende a desaparecer gracias a la tendencia a reducir el latifundismo. De cualquier manera, es un tipo de tenencia de la tierra de características tan malas o peores que la aparcería, que no permite buenos sujetos de crédito agrícola.

11. Al hablar de la propiedad como "función social", se señaló la necesidad de un instrumento coercitivo para lograr las finalidades que esta propiedad implica. Ese instrumento es de muy difícil constitución; pero en algunos lugares, como en las áreas regadas por obras hidráulicas construídas por el estado, en las zonas de colonización y en el desarrollo integral de cuencas de ríos, *se reglamenta previamente el usufructo de la tierra* a fin de que el adquirente tenga para siempre, por ley y contractualmente, una serie de obligaciones y derechos que permitan la aplicación inexcusable y certera de las modalidades que señalen los planes de política agrícola nacionales. Esta propiedad, que a veces se inicia con una promesa de venta, cuando se consolida, sigue sujeta perpetuamente a las obligaciones pactadas desde un principio. Constituye un magnífico sujeto de crédito, sobre todo porque, en general, ocupa unidades físicas de gran extensión y de fácil vigilancia. A las garantías usuales del crédito se suman las obligaciones contraídas como atributo inseparable de la propiedad de la tierra.

12. En algunos lugares existe aún el *contrato enfitéutico* que, sin llegar a ser jamás un título de propiedad, da derecho al agricultor al usufructo perpetuo o vitalicio de la tierra. Tiene las características que se atribuyen anteriormente al arrendamiento a muy largo plazo, salvo el caso en que haya disposiciones legales, en cuanto a herencias, que permitan considerarlo como patrimonio familiar de usufructo perpetuo.

Esta somera enumeración de tipos de tenencia de la tierra da idea de los problemas que el crédito agrícola tiene que afrontar, independientemente de los derivados

de la magnitud de la explotación agrícola. Las limitaciones que las formas de tenencia de la tierra imponen a las garantías, la duración variable de estas formas de tenencia de la tierra y las capacidades de pago variables en varias de ellas indican el complejo en que el crédito agrícola debe desarrollarse.

Dije en párrafos anteriores que, para fines de acción inmediata, al enfrentar estos dos factores económicos —crédito agrícola y tenencia de la tierra—, es el crédito el que debe adaptarse a las formas de tenencia de la tierra existentes y no éstas al crédito agrícola. Sin embargo, cualquier nueva reforma agraria que tienda a fraccionar la tierra y repartirla entre el mayor número de agricultores posible, independientemente de sus demás finalidades, debe tomar en cuenta que hay que ejercer después una acción financiera para cuyo éxito deben constituirse unidades que sean sujetos de crédito lo menos difíciles posible. Si no se hace así, se creará una contradicción que produce problemas que, si no insolubles, cuando menos retardan el desenvolvimiento económico esperado de la reforma a los sistemas de tenencia de la tierra.

No es nada nuevo el hecho, que se ha tratado de destacar a través de esta ya larga exposición, acerca de que entre más pequeña sea la explotación agrícola constituye sujeto de crédito más difícil, puesto que es principio universalmente aceptado que el minifundio carece de facultades para desenvolverse fácilmente en un medio económico en desarrollo; pero es el caso que el minifundio existe, ya sea por evolución histórica o por ambición generosa de las reformas agrarias y, a pesar de sus dificultades, debe ser sujeto de crédito agrícola, porque en él se finca también el desarrollo agrícola y social del país donde exista. No está por demás citar que, a la inversa de las reformas agrarias modernas, hay una tendencia, en algunos lugares, al reagrupamiento de la muy pequeña propiedad para formar unidades más grandes, de capacidad económica mayor. Pero esto, cuando menos hasta ahora, carece de importancia en cuanto a sus resultados prácticos, en tal forma que el minifundio donde ha existido o se haya creado recientemente tendrá que subsistir y tendrá que ser objeto del esfuerzo para incorporarlo al régimen capitalista de la producción, que sólo puede ser hecho a través del crédito agrícola.

La primera conclusión de todo esto es que hay una gradación de riesgos y dificultades para el crédito agrícola, que llega hasta extremos que presentan problemas graves que ninguna institución de crédito ordinaria se decide ni se decidirá a afrontar. El crédito ordinario proviene del capital privado y su fuente principal es, o los depósitos a la vista o a plazo, o la emisión de valores que, para encontrar mercado, han de estar respaldados por amplias garantías. Un sistema bancario exige una inconmovible solidez en sus operaciones y, por lo tanto, no puede aceptar riesgos, dificultades y costos de operación, sino hasta cierto límite, más allá del cual le es imposible operar. Por el origen del dinero que maneja, debe tener inversiones con la suficiente liquidez para garantizar aquella solidez inconmovible. No puede soportar, pues, la inmovilización de capitales que caracteriza al crédito agrícola a largo plazo, sino en una mínima proporción. No puede, por otra parte, afrontar problemas de organización de los agricultores, puesto que ya el crédito agrícola normal es de operación cara y no deja margen para atacar problemas de asociación de los agricultores y de vigilancia de esa asociación hasta hacerla llegar a su madurez. Por propia conveniencia, elude hasta donde le es posible las complicaciones que resultan de operar créditos muy pequeños en grande escala.

La banca oficial y el crédito agrícola

En general, las fuentes de crédito privadas tienen grandes limitaciones para ejercer el crédito agrícola, a las que hay que agregar la necesidad de que, cuando lo ejerzan directamente, tienen necesidad de especializarse. Si la banca privada tiene estas limitaciones, no puede ni podrá ser el único instrumento para apuntalar financieramente la política agrícola en un país de agricultura retrasada.

Pero fuera de todas estas consideraciones, surge otro factor de influencia más sencilla, pero poderosamente determinante de la trayectoria de organización del crédito agrícola. Ese factor es simple y llanamente la limitación de disponibilidades de capitales bancarios en los países que apenas inician su desarrollo. Hasta ahora se han citado factores en que predomina lo cualitativo sobre lo cuantitativo. Es decir, son factores en que, antes de cuantificar, hay forzosamente que calificar; pero cuando se pone el dedo sobre los problemas de desarrollo agrícola, lo primero que surge, con aspecto aplastante, es la cuantificación de las necesidades de crédito de la agricultura, que sobrepasan siempre cualquier disponibilidad. Independientemente de las limitaciones y de la renuencia del capital privado para acudir en auxilio de la agricultura, pesa mucho más, en los momentos en que se inicia el esfuerzo generador de nueva agricultura, la falta de capitales disponibles para ese empeño, falta que determina fatalmente la intervención del estado, quien tiene por fuerza que adoptar la posición del banquero, en la medida de sus posibilidades, para saciar el hambre de inversiones del campo. Nace así la banca agrícola oficial o estatal, constituída con capital del estado y sujeta casi siempre a leyes especiales y con las características especiales que la operación de préstamos agrícolas demande; pero a pesar de todas las previsiones, esa banca especial no siempre encuentra desde sus primeros pasos el camino certero de acción, ni comprende ni asume con exactitud el papel que le corresponde en una agricultura en desarrollo.

Al llegar a este punto, debo hacer cuidadosamente una aclaración. La índole de este trabajo obliga a hablar del tema desde un punto de vista general y por ello se está describiendo en forma, muy general también, la historia básica de las instituciones estatales o semiestatales del crédito agrícola; pero esta generalización quizá exija excepciones correspondientes a aquellos casos en que la preparación de los dirigentes y organizadores y el aprovechamiento inteligente de experiencias ajenas eliminen en buena parte o nulifiquen los errores iniciales que tan frecuentes han sido.

Con esas excepciones, se puede afirmar que por especial que sea el fundamento legal de esta clase de instituciones y por cuidadosa que sea su organización, no ha sido posible evitar que el criterio que prevalezca en su manejo no se aleje gran cosa del criterio de la banca privada acerca de recuperación oportuna, liquidez

de su capital, solidez de operaciones, selección estricta de clientela, en cuanto a personas, tipo de explotaciones agrícolas y cultivos. Ha llegado a plantearse la actuación de un banco de esta índole en forma en que más parece hecho para una agricultura consolidada y floreciente que para atender las necesidades de una agricultura en penoso proceso de creación. En resumen, la banca oficial, destinada a afrontar valientemente los grandes problemas de una agricultura incipiente, complicados, especialmente por las formas de tenencia de la tierra tradicionales o por aquellas que, inspiradas en un ideal generoso de justicia social, buscan la democratización de la tierra, asume actitud semejante a la tímida y cautelosa de la banca privada que la inhibe para colaborar airosa y decididamente en los programas financieros, técnicos y sociales del desarrollo agrícola.

Creo posible afirmar enfáticamente que, cuando la banca oficial para la asistencia a la agricultura actúa siguiendo las normas de la banca privada, se impone a sí misma las limitaciones características de esta última. La limitación de posibilidades de la banca privada se justifica. Esa misma limitación en la banca oficial la condena a la mediocridad y a la ineficacia. Si la banca oficial actúa como la banca privada, estará cerca del fracaso, en la misma forma que si la banca privada quiere actuar como debe hacerlo la banca oficial, se colocará cerca de graves quebrantos. Cada una de ellas tiene un papel que desempeñar y es objetivo final de este trabajo determinar ese papel que, en el fondo, significa una franca y estrecha colaboración entre ambas que se traduzca en un impulso vigoroso a la agricultura, poniendo en juego armónicamente las disponibilidades aunadas de ambas entidades.

Es el estado quien crea la banca oficial; pero si el mismo estado no comprende a fondo las necesidades de la agricultura y las características especiales del crédito para esa actividad productiva, será el primero que imponga las limitaciones antes apuntadas, estorbando así uno de los instrumentos más necesitados de eficacia para el impulso económico. Es por esto que he considerado necesario dilucidar las dificultades del crédito agrícola y la influencia que en esas dificultades tiene la tenencia de la tierra, para intentar el señalamiento de las formas de cooperación y complemento mutuo de ambos sistemas bancarios.

En varias ocasiones, en mi país y en otros, he oído acerca del problema de la competencia entre la banca agrícola oficial y la privada, planteando tal competencia como problema, que solamente existe cuando falta definición y deslinde de los campos de acción de ambas. Ningún país en desarrollo puede afirmar que cuente con capitales suficientes para el crédito agrícola, sumadas fuentes privadas y oficiales. ¿Cómo, pues, puede haber competencia bancaria donde se sufre anemia de capitales? Solamente puede existir cuando las actividades se enfocan sobre los mismos sujetos de crédito, sobre los mismos cultivos y sobre las mismas explotaciones agrícolas ya desarrolladas y, en resumen, cuando la banca oficial trata de sustituir, falseando sus propias finalidades, a la banca privada. Si la banca oficial, institución especial y altamente especializada, ha de entrar en competencia con la banca privada, se puede afirmar, sin temor a error, que más vale que no exista; pero si encuentra caminos seguros, certeros y audaces para su desenvolvimiento, indudablemente llegará al éxito en su papel de colaboradora eficaz de los planes de política de desarrollo agrícola nacional. Su camino de acción es tan grande y tan maravillosas sus perspectivas de realizaciones eficaces para el mejoramiento económico, social y humano, que no tiene alguna razón para entrar en esa competencia.

La definición de campos de acción de ambas bancas —la oficial y la privada— no es difícil, si se aceptan como evidentes y demostradas las peculiaridades del crédito agrícola, cuyo análisis general se hizo al principio de este trabajo. Se destacan de entre los factores estudiados, repito, dos determinantes de agudización de los problemas del crédito agrícola, a saber, la pequeñez y abundancia de la propiedad pequeña y las inversiones a largo plazo necesarias para la intensificación agrícola, más difíciles cuanto más pequeña es la explotación. Si el crédito ha de promover una nueva agricultura moderna, próspera, progresista en un panorama de minifundismo más o menos acentuado, tendrá que enfrentarse con problemas especiales que la banca privada no podrá atacar o atacará sólo parcialmente. La banca privada, por otra parte, no podrá afrontar sino muy limitadamente los riesgos agrícolas y bancarios de una agricultura en lento y penoso desarrollo. Toca, pues, a la banca oficial afrontar valientemente esos problemas, pues para eso ha sido creada y, desde lo más íntimo de su estructura, ha de organizarse para resistir airosamente esos grandes riesgos, aquella inmovilización de capitales de que se habló, los grandes gastos de operación y de organización de los agricultores, el costo que le toca en la asistencia técnica agrícola y, en fin, los problemas resultantes de su actuación audaz en pro del progreso agrícola que favorezca a quien más necesidad tiene de lograrlo, o sea a la pequeña explotación agrícola y al bienestar de las familias campesinas más humildes.

Es una bella aspiración el pensar que la banca oficial adopte, en su función financiera, los indiscutibles sistemas bancarios que permiten la concurrencia de los capitales particulares ociosos al financiamiento de la producción, por medio de la emisión de bonos hipotecarios, agrícolas u otros valores de diferentes denominaciones, ampliamente garantizados; pero eso, en la mayoría de los casos, no pasa de ser una esperanza para un futuro más o menos lejano, pero impracticable de inmediato, cuando apenas se inician los pasos para estructurar los sistemas crediticios para la agricultura. En el momento en que se hayan logrado los primeros resultados positivos, cuando se hayan superado las dificultades iniciales y cuando la explotación agrícola haya entrado en franco período de desarrollo, en que los problemas vayan atenuándose o desapareciendo, podrá ser posible esa actividad financiera que sí tendrá que competir con los demás valores del mercado, y para ello los valores agrícolas deben adquirir solidez equiparable a los valores cotizables en las bolsas de valores. Cuando hay de por medio una reforma agraria y durante el tiempo que dure su ejecución, estos recursos no pasarán, repito, de esperanza teórica y seguirán siendo esperanza hasta cuando las nuevas explotaciones agrícolas fruto de aquella reforma consoliden su prosperidad y se establezca poco a poco la confianza en los valores agrícolas.

De inmediato la tarea de la banca oficial es enfrentarse enérgicamente con riesgos y problemas en los que

la banca privada no pueda o no quiera intervenir, ya que en los principios de esta acción las posibilidades reales de la banca privada no podrán ser utilizadas, si no es construyendo un sistema de estímulos y garantías que quebranten las resistencias para intervenir en el crédito agrícola.

Pero a pesar de esas diferencias de actitudes y de los papeles diferentes que toca desempeñar a ambos sistemas bancarios, el desarrollo agrícola exige una franca y estrecha colaboración entre ambas, ya que una debe encontrar complemento y ayuda en la otra, hasta formar, aunadas, un solo sistema de crédito. Así, por ejemplo, es posible y benéfico que la banca privada opere por cuenta de la banca oficial, por medio de descuentos y redescuentos, así como es posible y benéfico que, a la inversa, la banca oficial, en la misma forma, obtenga de la banca privada capitales para sus operaciones, por riesgosas que sean, siempre que garantice ampliamente la recuperabilidad de estas inversiones.

Esa garantía de recuperabilidad de inversiones de la banca privada es problema aparte y constituye uno de los apoyos más poderosos para romper la tradicional y, hasta cierto punto, justificada renuencia para inversiones agrícolas, en las cuales los riesgos sobrepasan al límite que la banca privada está dispuesta a aceptar, límite que no es muy amplio y que hay necesidad de llevar tan lejos como lo permita la disponibilidad de capital privado para este tipo de crédito. En la constitución de esa garantía debe intervenir el estado. La forma más elemental de constituirla es por intermedio de la banca oficial, que garantiza bancariamente el pago de los capitales que por su conducto se operen; pero son necesarias otras formas superiores, capaces de absorber convenientemente los quebrantos que los riesgos de la agricultura ocasionen a la liquidez del capital privado. Si esas garantías se logran, se robustecerá la cooperación de la banca privada en la ejecución de los planes de política agrícola y se extenderá el campo de acción del crédito para la agricultura.

Esa cooperación entre el crédito agrícola privado y el oficial puede asumir otros matices, uno de los más importantes es que cuando el segundo ha dado ya cima a la tarea de consolidar económicamente, por medio de adecuadas inversiones, una explotación agrícola, ésta debe pasar a la banca privada, la que, por intransigente que sea en la selección de la clientela, no podrá rehusarse a seguir operando, ya dentro del cuadro de riesgos que habitualmente acepta, con clientela cuya posición económica, garantías y capacidad de pago sean satisfactorias. Desgraciadamente, esto no se puede generalizar con la amplitud que se quisiera, porque existen muchos casos de minifundismo acentuado y de características climatológicas adversas, en que el esfuerzo del capital o debe tener una muy larga duración o, en los casos más desfavorables, debe persistir en tanto sigan existiendo esas situaciones adversas al progreso económico agrícola. Allí se crea el problema apuntado ya por diversas personas acerca de la imposibilidad de esos agricultores de sacudirse alguna vez de la necesidad del crédito. Será tarea de las instituciones oficiales esta atención crediticia casi perpetua, así como luchar por todos los medios posibles para que se logre que el agricultor capitalice o pueda operar con la banca privada.

Esto nos lleva a una última consideración, antes de concluir. La existencia de ese agricultor pequeñísimo de difícil capacitación económica sugiere, en la historia del crédito agrícola, la idea de que los préstamos agrícolas apenas si lo son, ya que deliberadamente enmascaran una dádiva o un subsidio. A mi juicio, este criterio es altamente pernicioso. La dádiva o el subsidio solamente sirven para resolver problemas de momento y nunca llegan a los efectos de capacitación económica que se buscan. Jamás una ayuda recibida a título gracioso o caritativo ha ido muy lejos y solamente ha servido para debilitar esfuerzos de trabajo, para quebrantar solvencias morales y para hacer del agricultor que los recibe un hombre que, sabiendo que el estado acudirá a remediar sus necesidades, pierde el espíritu progresista. Por dura y drástica que sea esta afirmación, el crédito agrícola no debe nunca servir como vehículo de subsidios o dádivas. Para eso hay otros cauces. Si las instituciones de crédito agrícola se usan así, ellas mismas pierden su eficacia. En la historia de esta actividad se encuentran muchos ejemplos desfavorables que comprueban la afirmación de que, cuando una institución de crédito llega a esos extremos, con base en un nebuloso criterio de servicio social mal comprendido, pierde dinero, pierde prestigio y pierde eficacia. Una cosa es que haya sido constituída para afrontar grandes riesgos y otra que dilapide capital en actos caritativos, que el único efecto que producen es debilitar o nulificar su futuro. Las instituciones de crédito oficiales deben mantener, dentro del marco de su funcionamiento especial, análoga solidez que la banca privada.

Concluyo, después de intentar esta demostración de lo afirmado acerca de las características del crédito agrícola y sus relaciones íntimas con las formas de la tenencia de la tierra, así como acerca del papel que a la banca privada y a la banca oficial corresponde en estos problemas, con un ensayo de señalamiento, con mayor detalle, de los renglones que una y otra han de atender. Desde luego, se puede afirmar que la banca privada es capaz de operar principalmente en crédito de avío o habilitación y en pequeña escala en préstamos a largo plazo, a diferencia con la banca oficial, cuyo papel es o debe ser el de operar en forma preponderante y pertinaz préstamos a largo plazo, con el complemento del avío, en tanto que la banca privada pueda intervenir en esta última actividad a corto plazo o cuando se trata de explotaciones agrícolas que no puedan ser jamás clientes de esa banca privada. Asimismo, corresponde a la banca oficial el robustecimiento del sistema de crédito agrícola, por medio de la creación de instituciones especializadas, desde bancos regionales hasta modestas instituciones auxiliares, así como la promoción cooperativa entre los agricultores cuya pequeñez exija esa organización.

El préstamo de avío es de difícil definición: comprende los gastos directos de un cultivo anual. Los préstamos refaccionarios o inmobiliarios presentan muy variados matices que en seguida se enumeran, en sus renglones principales, como son: la compra de tierras; los desmontes para apertura de nuevas tierras al cultivo; la construcción de obras hidráulicas para riego; la construcción de los edificios necesarios para la explotación agrícola, tales como casas habitación, establos, almacenes, silos, etc.; las obras de mejoramiento de la explotación agrícola o ganadera, tales como cercos, abre-

vaderos, trabajos de conservación del suelo, caminos, etc.; las plantaciones, de árboles principalmente, cuyo producto no se logra hasta varios años después de efectuada la plantación; la adquisición de ganado para explotación inmediata o para pie de cría y de animales de trabajo; la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas; las instalaciones industriales complementarias de la explotación agrícola; la creación de praderas artificiales; la creación de capital en instituciones auxiliares de crédito.

Todos y cada uno de estos renglones, escueta e incompletamente descritos, corresponden a préstamos a largo plazo, tienen las características antes apuntadas de constituir serios problemas de riesgo o de inmovilización de capital, sobre todo en la muy pequeña propiedad agrícola; no entrañan competencia con la banca privada y constituyen la clave del progreso agrícola. Por tanto, su resolución corresponde a la banca oficial. De la banca privada debe esperarse solamente que intervenga cuando los riesgos y problemas sean mínimos y en la medida que lo permitan sus indudables exigencias de liquidez de capital. El límite de las operaciones de la banca oficial lo pondrá, principalmente, el estado, de acuerdo con sus posibilidades financieras.

EL DERECHO DE TANTEO EN CUBA COMO MEDIO DE DEFENDER A LOS DEUDORES

Por Narciso Cobo, *Abogado del Departamento Legal del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba*

EL DERECHO DE TANTEO EN CUBA COMO MEDIO DE DEFENDER A LOS DEUDORES

Los que tienen fondos para colocar, consideran generalmente que el mejor sistema es prestarlos con garantía hipotecaria. Pero esta garantía no es igualmente considerada por los deudores. Los prestamistas privados, por lo regular, conceden créditos con garantía hipotecaria a corto plazo, prometiendo verbalmente prórrogas, que otorgan en períodos de auge, pero niegan en períodos de contracción, exigiendo entonces el pago al vencimiento y llegando hasta la ejecución que muchas veces culmina con la adjudicación del inmueble en la tercera subasta por sumas irrisorias. Ha habido algo más lesivo para los deudores, que consistía en el ejercicio de la acción personal contra otros bienes del deudor por el resto que quedaba insoluto. Dichosamente en Cuba, desde 1933, fué abolida la acción personal y en 1936 fué reformado el artículo 1,876 del Código Civil, de la siguiente manera:

La hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre que se impone, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fué constituída.

Las obligaciones aseguradas con hipoteca, o con ésta y otra garantía, no podrán, en ningún caso, hacerse efectivas sobre los bienes que no fueron específicamente gravados en el contrato.

Los jueces y tribunales no dispondrán ni sustanciarán en ningún caso, procedimiento alguno dirigido contra otros bienes que no sean los expresamente gravados en el contrato, para hacer efectivas las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior.

En Cuba, igual que en muchos países, el agricultor tiene una especie de espanto por el otorgamiento de hipoteca y, en particular, antes de hipotecar prefiere vender.

Un medio muy socorrido para evitar ejecuciones en masa en períodos de depresión ha sido la promulgación de las Leyes de Moratoria General y de Liquidación de deudas privadas.

Cuba en 1934 implantó una medida de protección a los deudores que se denomina "el derecho de tanteo", que consiste en que el estado puede adquirir las propiedades subastadas en juicios ejecutivos por la suma que ofrezca el mejor postor.

Los considerandos que fundamentaron la Ley Número 102 bis de 8 de enero de 1934 sobre el derecho de tanteo expresan lo siguiente:

1º Es política del gobierno el propender a que el estado asuma una función tutelar en las relaciones económicas privadas, en defensa de los intereses generales de la nación y, de modo especial, de aquellos que, por la crisis económica actual, resulten víctimas indefensas.

2º Es evidente que la propiedad territorial cubana, muy principalmente aquella destinada al servicio de la industria azucarera, base de nuestra economía, no se encuentra equitativamente distribuída, estando detentada en desigual proporción por empresas y particulares, dando origen a inevitables e injustos latifundios con los consiguientes perjuicios a los intereses de la nación.

3º La Ley de Moratoria Hipotecaria creó un inexplicable e irritante privilegio en beneficio de aquellos acreedores hipotecarios extranjeros surgidos a consecuencia de la constitución de hipotecas otorgadas fuera del territorio nacional, a virtud del cual no pudieron ni pueden acogerse a sus beneficios los deudores cubanos que, igualmente afectados por la crisis, han quedado en completo desamparo.

4º Ese desamparo trasciende no sólo al deudor sino al orden social, porque afecta a todos los que de alguna manera han creado relaciones jurídicas con dicho deudor sobre los inmuebles sujetos a hipotecas, muy principalmente los colonos, y la inacción del estado frente a un problema de tan trascendental importancia para la economía nacional agravaría irremisiblemente la crisis y contribuiría a sumir a la nación en una fase más aguda aún del latifundismo.

5º Es obligación de todo gobierno velar debidamente por los intereses nacionales y evitar esta situación peligrosa, impidiendo, en lo posible, la continuación de tal estado de cosas y reduciendo, hasta hacerlo desaparecer, el latifundismo en progresión hasta ahora creciente.

6º El estado tiene, por otro lado, interés primordial en que las fincas rematadas alcancen el más alto precio posible, no sólo para evitar los abusos que pudieran cometerse y que producen en definitiva la desvalorización de la propiedad territorial, sino por su interés fiscal en que la recaudación de los impuestos sobre las transmisiones del dominio sean lo que real y efectivamente deben ser.

La ley de referencia modificó las disposiciones pertinentes del Código de Enjuiciamiento Civil de la siguiente manera:

1º El estado podrá tomar parte en la subasta con todos los derechos de un licitador común, en igualdad de condiciones que el ejecutante, sin necesidad de consignar depósito alguno. (Adición al art. 1,499 del Código de Enjuiciamiento Civil.)

2º Cuando los bienes sean inmuebles, antes de aprobarse el remate, el juez dará cuenta al estado, por mediación del Secretario de Justicia, del resultado de la subasta. El estado, dentro de los quince días siguientes al remate, tendrá el derecho de tanteo para adjudicarse la subasta en los términos ofrecidos por el mejor postor, subrogándose en su lugar y grado. Transcurrido dicho término sin que el estado ejercitare el derecho de tanteo, el juez aprobará el remate.

Si se hubiere celebrado doble subasta, el juez, luego que reciba las diligencias practicadas para el remate en el otro juzgado, determinará la mejor postura y antes de aprobarla dará cuenta de ella al estado, en la forma y a los fines que establece el párrafo anterior. Si resultaren iguales las dos posturas hechas en los distintos juzgados, se abrirá nueva licitación entre los dos rematantes ante el juez que conozca de los autos, a cuyo fin señalará el día y hora en que hayan de comparecer, y antes de adjudicar el remate al que ofrezca mejor precio, dará cuenta al estado de la mejor postura, a fin de que éste pueda, si lo desea, ejercitar el derecho de tanteo, el juez aprobará el remate, devolviendo al otro postor el depósito que hubiere constituído. (Art. 1,508.)

3º Si en la tercera subasta se hiciera postura admisible en cuanto al precio, pero ofreciendo pagar a plazos, o alterando alguna otra condición, se hará saber al acreedor, el cual podrá pedir en los nueve días siguientes la adjudicación de los bienes, conforme al artículo 1,503, y si no hace uso de este derecho, se aprobará el remate, en los términos ofrecidos por el postor, siempre y cuando dicho postor consigne dentro de tercero día el importe de las responsabilidades exigidas en el procedimiento.

El estado tendrá siempre el derecho de tanteo en esta clase de posturas y podrá subrogarse en el lugar y grado del licitador que haya hecho la mejor postura, cuyo derecho podrá ejercitar en la forma y plazo que establece el artículo 1,508. (Art. 1560.)

4º El estado podrá ejercitar el derecho de tanteo establecido en este decreto-ley en todo procedimiento, cualquiera que sea la naturaleza y clase en que se subasten bienes inmuebles.

El derecho de tanteo ha sido concedido al Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba. Los bienes adquiridos por él, después podría venderlos en condiciones favorables al propio deudor ejecutado o a otros elementos diligentes.

El derecho de tanteo es una institución que puede

manifestarse de dos maneras: 1º, evitando despojos que serían inminentes, y 2º, moderando ambiciones con sólo saber que el estado y el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba son dos guardianes que no permitirían que un acreedor geófago se aprovechara de la debilidad de un deudor.

Se define el derecho de tanteo como la facultad que por ley tiene una persona para adquirir, si lo desea, algo con preferencia a otros compradores y por el mismo precio. Diferenciándose del retracto en que el tanteo tiene lugar antes de realizarse la venta y el retracto procede después de él; pero el retracto lleva en el fondo el tanteo, pues el retrayente adquire la cosa por el mismo precio en que había sido vendida. Ambas instituciones provienen del *jus prothmiseus* del derecho bizantino.

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho de tanteo, que consideramos un derecho de prelación, existen diversos criterios, ya que, por ejemplo, Campoamor lo considera como obligación personal y, sin embargo, Don Diego nos lo define diciendo que el tanteo es el derecho real que otorga a su titular preferencia para la adquisición de un inmueble por el tanto en que su dueño pretenda enajenar.

El derecho de tanteo es un arma defensiva que el estado y los institutos de crédito agrícola pueden esgrimir en casos que los acreedores privados pretendieren aprovecharse de la debilidad de los deudores. Es un recurso tan valioso, que vale la pena recomendar que lo adopten aquellos países en donde aún no se ha establecido.

LA LEY DE REGISTRO DE TIERRAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Por Alfonso Rochac, *Asesor de la División Agrícola del Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba y Director de Debates de este Seminario*

Sumario

LA LEY DE REGISTRO DE TIERRAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

RESUMEN

La República Dominicana, en materia de registros de la propiedad inmobiliaria, se rige por el sistema Torrens o Australiano, desde el año 1920, en que promulgó la Ley de Registro de Tierras. Esta realización ha sido objeto de un lento pero continuado proceso de superación. Sus raíces arrancan desde la época colonial.

En la evolución del derecho de propiedad dominicano, que culmina con la adopción del sistema Torrens, hay, necesariamente, que señalar los siguientes hitos:

1º Las bulas de 1493 por el papa Alejandro VI, por medio de las cuales los reyes de España quedan investidos del derecho de propiedad sobre las tierras descubiertas y por descubrir en el Nuevo Mundo.

2º La Ley de Amparo Real de 20 de noviembre de 1578, que establece un procedimiento para amparar en sus derechos a los pobladores que tenían una prueba escrita preexistente.

3º La Ley sobre Composición de Tierras de 17 de mayo de 1631, que dispuso que los que ocuparan tierras en exceso fueran sometidos a moderada composición, se les despacharan títulos por lo propio y les fuese vendido el resto a censo.

4º La Constitución de 1844, que dispone que la parte española de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes formen el territorio de la República Dominicana.

5º La Ley sobre Bienes Nacionales de 21 de julio de 1845, que dispone que todas las tierras sin dueño conocido, sitas en la república o pertenecientes a gobiernos anteriores (español, francés o haitiano) o de conventos religiosos ya extinguidos son bienes nacionales.

6º La Ley sobre Registro y Conservaduría de Hipotecas de 21 de junio de 1890, que establece una fuente de información para terceros.

7º La Ley sobre División de Terrenos Comuneros de 1911, que establece un procedimiento para la mensura y partición de las tierras en poder de accionistas proindivisos.

8º La Ley de Registro de Tierras de 31 de julio de 1920, que adopta el sistema Torrens.

Esta última ley da fin a la incertidumbre en torno al derecho de propiedad raíz, garantizando al titular un derecho preciso y dando un certificado que es como título al portador en cuanto se basta a sí mismo y que, además, es imprescriptible.

El saneamiento catastral ha tenido que irse poniendo en práctica paulatinamente, siendo necesario hasta ahora que subsista el viejo sistema de registro ministerial a base de una conservaduría de hipotecas, donde se transcriben documentos sin ser legalizados, en vez de registrar derechos ya depurados y saneados. Este dualismo ocasiona inconvenientes que van superándose a medida que avanza el saneamiento catastral. Llegará el momento en que desaparecerán las conservadurías de hipotecas, que serán reemplazadas en cada provincia por oficinas de registros de títulos; en que todas las propiedades estarán saneadas; en que cada propietario tenga un certificado de título y su plano catastral; en que cada operación sobre bienes inmuebles sea hecha a base de esos documentos y llevada luego al registrador de títulos para hacer la transferencia o la anotación correspondiente.

El ensayo que con tanto éxito ha realizado la República Dominicana en materia de registro de tierras da una pauta para llegar a implantar el sistema Torrens, pues muestra cómo pueden superarse las dificultades inherentes al plan de desarrollo que, necesariamente, tiene que pasar por un período en que existe una dualidad de registros.

Para los institutos de crédito agrícola la implantación del sistema Torrens en la República Dominicana es un ejemplo de mucha utilidad. Allí la tramitación de un préstamo hipotecario garantizado por bienes saneados catastralmente, queda reducida enormemente, por las siguientes razones:

1ª El certificado de título lleva al dorso indicación de los gravámenes vigentes y de todos los que se constituyeron antes con sus respectivas cancelaciones. Por tanto, el estudio de la condición jurídica de los inmuebles por parte de los letrados queda casi abolido. Además, no es necesario obtener certificados sobre gravámenes ni efectuar preanotaciones o anotaciones preventivas.

2ª El certificado de título lleva anexo un plano que tiene un valor fehaciente. Sobre ese plano pueden trabajar los tasadores con toda confianza.

El Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana resuelve las solicitudes de préstamos amparadas por tierras saneadas catastralmente en una semana o menos tiempo, en tanto que cuando se trata de bienes no saneados a veces se requieren muchos meses, según el estado de los antecedentes legales de la propiedad.

3ª Se reducen los costos en que incurren agricultores, vendedores, prestamistas y prestatarios en aquellas operaciones basadas en el derecho de propiedad, pues todo se efectúa por medio de formularios sencillos y apropiados sin necesidad de recurrir a gastos del acto auténtico del derecho común.

I. ANTECEDENTES

1. Las bulas de Alejandro VI

Por la bula de 3 de mayo de 1493 el papa Alejandro VI "daba, cedía y asignaba" a los reyes de España las tierras conquistadas. Por otra bula dictada al siguiente día, el papa trazaba una línea a 100 leguas hacia el norte de las islas de Cabo Verde, de polo a polo, para demarcar las tierras que debían corresponder a los reyes de España y las que debían corresponder a Portugal. Estos documentos son la primera fuente del derecho de propiedad de los países americanos conquistados por España y Portugal. Ha sido materia de controversia si el Sumo Pontífice tenía facultades para hacer esta partición del Nuevo Mundo. Con todo, estas bulas constituyen la base en que se apoyaron los españoles para legitimar sus derechos sobre las tierras conquistadas. Los principales párrafos de las bulas de Alejandro VI son las siguientes:

Os concedemos, donamos y asignamos a vosotros y a vuestros herederos y sucesores, los reyes de Castilla y León, perpetuamente, todas y cada una de las referidas tierras e islas desconocidas, incluyendo sus señoríos, ciudades, cuarteles, regiones y villas, con todos sus derechos, jurisdicciones y pertenencias, que hayan sido descubiertas hasta el presente por vuestros enviados, o que se descubrieren en el futuro; siempre que no estén bajo el actual dominio de ningún príncipe cristiano, y os investimos para siempre, con la autoridad apostólica, a vosotros y a vuestros referidos sucesores y herederos, del señorío de esas tierras;

A ningún hombre, por tanto, de modo absoluto, le será lícito quebrantar o, con temeraria osadía, contrariar esta carta de nuestra exhortación, requerimiento, donación, concesión, asignación, investidura, hecho, constitución, designación, mandato, prohibición, indulto, extensión, ampliación, voluntad y decreto. Si alguno, sin embargo, intentare tal cosa, sepa que incurrirá en la indignación de Dios omnipotente y de sus bienaventurados apóstoles Pedro y Pablo.

Todas las islas é tierras firmes halladas é que se hallaren descobiertas é que se descobrieren hacia el Occidente o Mediodía, fabricando é componiendo una línea del Polo ártico, que es el Setentrión, a Polo antártico, que es el Mediodía, ora se hayan hallado islas é tierras firmes, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia otra cualquier parte, la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente dicen los Azores é Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía; así que todas sus islas é tierras firmes, halladas é que se hallaren descobiertas é que se descobrieren desde la dicha línea hacia el Occidente é Mediodía, que por otro Rey é Príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hacia el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo.

2. Las Leyes de Indias sobre Tierras

Los reyes de España, amparados en las bulas de Alejandro VI frente a la gran empresa de la conquista, tuvieron necesidad de ir dictando leyes y disposiciones aplicables especialmente a las nuevas tierras descubiertas y a la vida y necesidades de los conquistadores y de los aborígenes. Fué creado el Consejo de Indias, que era una suerte de tribunal supremo que debía conocer de las apelaciones que fueran interpuestas contra los fallos dictados por las reales audiencias creadas en la América. El Consejo de Indias podía dictar disposiciones que tuvieran relación con la conquista, con la vida y con los bienes de los aborígenes.

Resulta que por medio de cédulas reales y por medio de cédulas o disposiciones del Consejo de Indias fué promulgándose una complicada legislación que tomó el nombre de Leyes de Indias.

Para los fines de este estudio, tienen mucha importancia la Ley de Amparo Real y la Ley sobre Composición de Tierras.

3. La Ley de Amparo Real

Esta ley es de fecha 20 de noviembre de 1578 y tiende a evitar que se extralimiten en sus derechos los pobladores a quienes se daba el dominio de un predio determinado. Establece un procedimiento para amparar en sus derechos a quienes tenían una prueba escrita preexistente. Esta ley daba lugar a una especie de decisión judicial o de sentencia para amparar el derecho a quien se hubiese ajustado a ese procedimiento. El amparo real no es más que un mandamiento, una orden, una decisión de la autoridad competente dictada en virtud de una disposición regular y como consecuencia de un procedimiento realizado y cumplido.

Se adquiere título de propiedad por medio de la "merced". La "merced" es una concesión o título gratuito hecho por la corona de España con el propósito de recompensar servicios militares distinguidos. Es un premio o galardón, una dádiva o una gracia. Se diferencia de la venta en que esta última es a título oneroso. La persona poseedora de una merced podría en cualquier momento tener un amparo real, pues en cumplimiento de la Ley de 1578 estaba en el deber de someter su título al procedimiento establecido por la misma. El texto de esta ley es el siguiente:

Por habernos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real los valdíos, sueltos y tierras que no estuvieren concedidos por los Señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante toda cosa lo que a nos, o a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos y valdíos de los Lugares y Concejos, que estén poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir, y al aumento que puedan tener, y repartiendo a los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar, y hacer sus sementeras y crianzas confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada por hacer merced y disponer de ella a nuestra voluntad.

Por todo lo cual ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias Pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los Ministros de sus audiencias, que nombren, los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías y amparando a los que con buenos títulos y recaudos o justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demás para disponer de ellas a nuestra voluntad.

(D. Felipe II en 20 de noviembre de 1578. Y a 8 de marzo de 1589. Y en El Pardo a 1 de noviembre de 1597. Recopilación de Leyes de Indias. Tomo II, página 42.)

4. La Ley de Composición de Tierras

Esta ley, promulgada el 17 de mayo de 1631, ordenaba que los que ocuparan tierras en exceso fueran admitidos a moderada composición y se les despachasen nuevos títulos y el resto fuese vendido a "vela y pregón" y rematado dándosele a razón de "censo al quitar". Las autoridades, en consecuencia, debían hacer una revisión de todos los títulos para confirmar los legítimos y consolidar los otros mediante la composición.

Por el exceso la corona otorgaría una venta, ya que la composición no era otra cosa que una fórmula jurídica a la cual debía acudir el poseedor que ocupase tierras en exceso para comprarlas. El término a vela y pregón no requiere aclaraciones. El censo "al quitar" es una especie de gravamen con el que quedaban afectadas las tierras poseídas en exceso cuando el comprador no podía hacer su pago inmediato en efectivo. En el derecho español había tres clases de censos: enfitéutico, reservativo y consignativo. El censo "al quitar" era una forma de censo reservativo.

La Ley sobre Composición de Tierras establece un tipo de procedimiento para sanear la propiedad en ese momento y proveer a quienes la ocupan de un documento depurado que amparase su derecho.

El texto de esta ley es el siguiente:

Ley XV. Que se admita é composición de Tierras. D. Felipe III en Madrid a 17 de mayo de 1631. "Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes Gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a los dueños en su pacífica posesión; y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medidas, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos, y todas las que estuvieren por componer, absolutamente harán que se vendan a vela y pregón y rematen en el mayor ponedor dándoselas a razón de censo al quitar, conforme a las leyes y pragmáticas de estos Reyes de Castilla y remitimos a los Virreyes y Presidentes el modo y forma de la execusión de todo lo referido, para que dispongan con la menos costa que sea posible y por excusar lo que se puede seguir de la cobranza, ordenarán a nuestros Oficiales Reales de cada distrito, que la hagan por su mano, sin enviar executores, valiéndose de nuestras audiencias Reales; y donde no las hubiere, de los Corregidores. (D. Carlos II y la Reina Gobernadora de esta Recopilación.) Y porque se han dado algunos títulos de tierras por Ministros que no tienen facultad para repartirlas; y se han confirmado por Nos en nuestro Consejo; Mandamos que a los que tuvieren cédula de confirmación se les conserve y sean amparados en la posesión dentro de las límites en ella contenidos y en cuanto hubieren excedido sean admitidos al beneficio de esta Ley.

5. La propiedad en la época colonial

Durante el período colonial existió la capitulación. Ésta es un convenio o contrato entre la corona y un particular; este contrato viene a ser la base jurídica de todo descubrimiento. Los reyes patrocinaban de este modo la conquista; la otra parte contratante no quedaba investida con las prerrogativas propias de un funcionario de estado, sino que actuaba como un particular asociado a la corona en una empresa de extraordinaria magnitud, aunque provista de ciertos derechos excepcionales dado el carácter del convenio. Colón salió del puerto de Palos apoyado en un contrato de capitulación. Así salieron después Hernán Cortés y los demás conquistadores. Las capitulaciones son una fuente muy importante del derecho de propiedad.

Durante la colonia la propiedad estaba dividida de la siguiente manera:

a) Propiedad realenga;
b) Propiedad eclesiástica;
c) Propiedad de los colonos españoles, y
d) Propiedad de los pueblos indios o comunidades indígenas.

a) *Propiedad realenga* era la perteneciente a los reyes y constituía todas las tierras, pastos, aguas o montes pertenecientes a la corona por obra de la conquista. Este derecho es el que sancionaron las bulas de Alejandro VI. La propiedad realenga confirmó el despojo del derecho que sobre la tierra tenían los príncipes indígenas por derecho natural.

b) *Propiedad eclesiástica* era la adquirida por los ministros del culto católico que acompañaron a los conquistadores con el encargo de convertir a la religión a los indios. Esta propiedad no era especial, sino simplemente la de la iglesia, que en ciertos momentos y lugares llegó a tener una poderosa influencia.

c) La *propiedad particular de los colonos españoles* estaba formada por las tierras que ellos se atribuían en los repartimientos. Las tierras comprendían un número determinado de indios. Se trataba de adjudicaciones a título gracioso que los reyes luego reconocieron y que los colonos legalizaron por medio de una composición. En otros casos, esta propiedad particular tenía su fundamento en las "mercedes" otorgadas por los reyes para compensar servicios militares distinguidos. En consecuencia, la propiedad particular de los colonos tuvo dos orígenes: un repartimiento o una merced.

Hay dos términos que requieren especial aclaración y que frecuentemente se confunden. Ellos son: mercedades y merced. Mercedades son las concesiones efectuadas por los monarcas y merced son las disposiciones reales que consagran las mercedades. El repartimiento fué una distribución entre los conquistadores que dió lugar a un reparto posterior llamado encomienda, recibiendo el favorecido el nombre de encomendero. Todo esto llevó a una promiscuidad de posesiones que posiblemente es uno de los orígenes del terreno comunero.

d) La *comunidad de indígenas* es una forma de vida y de régimen de propiedad que se ha considerado como característico y original en América. Las tierras designadas a los indios les eran atribuídas generalmente dentro de perímetros preestablecidos, en donde ellos vivían en comunidad y donde tenían sus labranzas. Esto facilitaba a los conquistadores conseguir, cuando lo desearan, en un solo lugar, cierto número de indios para la dura labor de las minas. Los indios vivieron un intenso drama en estas comunidades. Siempre fueron víctimas del despojo. El indio despojado acudía finalmente a la autoridad española, resultando casi siempre un fallo inapelable que consumaba la desposesión. La autoridad aconsejaba al indio que se situara en otra parte. Una descripción dramática de esta clase de hecho se encuentra en la novela de Ciro Alegría titulada *El mundo es ancho y ajeno*. Un indio a quien se invitó a ocupar otra tierra con base en que el mundo es ancho, contestó: *Sí: es ancho, pero ajeno.*

A pesar de la protección que los reyes quisieron brindar a la propiedad y a las personas de los indios, las autoridades en muchos casos hicieron burla de esas disposiciones y el indio casi siempre fué víctima de despojos, imposibilitado para hacer valer sus derechos.

En este período se restringió la transmisión del derecho de propiedad en relación con determinadas personas de acuerdo con la nacionalidad e investidura de éstas. Se prohibió hacer ventas a comunidades religiosas, autoridades y a extranjeros.

6. La propiedad al proclamarse la independencia

En 1811 se proclama la independencia de la República Dominicana. Por ese hecho la nueva nación surge libre e independiente y adquiere todos los derechos que sobre esta tierra tenía en su patrimonio la corona. Años antes, España había cedido esta tierra a Francia por el Tratado de Basilea. Ese hecho da lugar a que en la vida jurídica dominicana se ponga en práctica el Código de Napoleón. En 1809 fué incorporada a España la parte de la isla que ahora se llama República Dominicana. Posteriormente se inició la efímera independencia llevada a cabo por Núñez de Cáceres, la cual culminó con la ocupación haitiana en el año 1822.

Haití ratificó la vigencia del Código Civil francés. En este período apareció el *careau* como medida para la tierra, equivalente a 20 tareas, 1 hectárea, 29 áreas, 45 centiáreas.

Antes, en la época colonial, las medidas usuales eran la caballería y la peonía. La caballería era la tierra atribuída a un caballero (100′ de ancho × 200′ de largo). La peonía era la cantidad de tierra atribuída a un peón, igual a la mitad de una caballería. Estas medidas evolucionaron hasta llegar a ser hoy día: una caballería igual a 1,200 tareas y una peonía igual a 300 tareas.

Lograda la independencia, la Constitución de 1844 consagra en su artículo 2º la siguiente disposición: "La parte española de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes forman el territorio de la República Dominicana." Toda propiedad realenga pasó al patrimonio del nuevo estado.

El artículo 21 de la misma constitución consagró el derecho de propiedad como inherente a la personalidad humana y dispuso que nadie puede ser expropiado sino por caso de utilidad pública, previa justa indemnización. Al año siguiente, el 21 de julio de 1845, se promulgó la Ley sobre Bienes Nacionales. En esta época la propiedad estaba dividida así: propiedad del estado y propiedad particular. Esta última se subdividía, en cuanto a lo rural, en tierras comuneras y en no comuneras. La Ley de Bienes Nacionales estableció que todas las propiedades situadas en el territorio sin dueño conocido o que pertenecieron a gobiernos anteriores (español, francés o haitiano) o conventos religiosos ya extinguidos, o terceras órdenes, cofradías y demás corporaciones que ya no existen son bienes nacionales.

7. Ley sobre Registro y Conservación de Hipotecas

Esta ley se promulgó el 21 de junio de 1890. Antes de esa fecha no existía ninguna oficina pública a donde los actos relativos a la transmisión del derecho de propiedad fueran objeto de intervención directa o indirecta de parte de las autoridades. Esta ley fué una reproducción de la ley francesa, pero no establecía la obligatoriedad de la transcripción, sino que quedó allí con carácter facultativo, aunque se consiguió que hasta el momento de la transcripción los actos entre vivos relativos a la propiedad inmobiliaria no eran oponibles a terceros. La transcripción viene a ser obligatoria desde el 5 de junio de 1931 al ser votada la Ley Nº 133. El sistema establecido por esta ley ha merecido muy severas críticas. El procurador Dupín decía que el sistema era imperfecto y que los registros estaban mal organizados, al extremo que resulta la siguiente aberración: "Aquel que compra no está seguro de ser propietario; el que paga no está seguro de que no está obligado a pagar dos veces; y el que presta no está seguro de que será reembolsado."

8. Ley sobre División de Terrenos Comuneros de 1911

Los terrenos comuneros o sitios comuneros son predios indivisos pertenecientes a dos o más personas cuyos derechos estaban representados en acciones denominadas "pesos" u otras unidades que guardaban relación más bien con el valor o derechos proporcionales que con el área del terreno. Sobre el origen de los terrenos comuneros y del "peso de título" no se conoce nada cierto. Se han formulado varias hipótesis.

La primera hipótesis se funda en el hecho de que los reyes españoles, cuando hacían alguna concesión u otorgaban alguna merced relacionada con tierras, señalaban un predio bastante extenso dentro de los límites naturales, pero sin indicar el área. Dentro de los límites naturales imprecisos se encerraba un área que no había sido medida. La falta de mensura probablemente se debía a la carencia de agrimensores para que la practicaran. Cuando el dueño del terreno iba a venderlo, le asignaba un precio determinado, según las circunstancias. Si él lo valoraba, por ejemplo, en $2,000 y vendía $100, señalaba con esto que estaba vendiendo la cantidad de terreno que en la partición pudiera corresponder a la cantidad de pesos que enajenaba. Así surgió el concepto de "pesos de título" como una unidad para facilitar las operaciones de venta. Las ventas sucesivas engendraban nuevas subdivisiones, tomando siempre como referencia el valor asignado al terreno y no el área, que era desconocida.

La segunda hipótesis es la siguiente:

En la época colonial la propiedad estaba dividida, según se ha dicho, en cuatro grandes grupos: *a)* realenga, *b)* eclesiástica, *c)* particular de colonos españoles, y *d)* comunidades indígenas, o sea, tierras asignadas a los indios.

Esto indica que hubo tierras poseídas en común dentro de predios indivisos. Andando el tiempo, se hizo necesario, para la transmisión de un derecho sobre estos terrenos, recurrir al procedimiento de atribuirles valor a todos los sitios, puesto que se desconocía el área de los mismos.

La tercera hipótesis descansa en la posibilidad de que el terreno comunero sea el resultado de una convención particular. Una persona que poseía un extenso predio como propiedad particular le atribuía, para venderlo, un valor determinado y vendía una parte del terreno de acuerdo con el valor atribuído, pero ignorando su extensión. Después el adquirente o sus herederos vendían la parte proporcional que les había correspondido y las nuevas transmisiones originaban nuevos derechos fraccionados en favor de personas que lo que tenían era únicamente una posesión o título de familiaridad, tolerancia o de conveniencia personal.

Desde luego, tuvo importancia en el origen de las tierras comuneras la topografía. Generalmente, los terrenos comuneros corresponden a tierras de crianza, a terrenos planos. Esto no descarta la posibilidad de que

en un sitio comunero pueda haber terrenos quebrados. En Haití, que no existían crianzas libres, no existían los terrenos comuneros.

El procedimiento establecido por la ley era muy sencillo: uno o más accionistas podían dirigirse al juez de primera instancia del distrito judicial donde estuviere situado el terreno comunero, pidiendo la mensura o partición de éste. A la instancia debían anexarse los títulos justificativos del derecho. No era necesaria la intervención del abogado. El juez, previo dictamen fiscal, comisionaba a un notario para que fuera el depositario de los títulos y para que expidiere, en su oportunidad, la constancia de lo que correspondía a cada accionista. El juez también designaba un agrimensor para efectuar la partición. Las tres cuartas partes de los accionistas podían escoger al agrimensor y señalarlo al juez, anexando entonces el contrato consiguiente. En caso de no haber convención sobre el nombramiento, el tribunal debía comisionar al agrimensor que hubiese enviado las mejores proposiciones para ejecutar el trabajo dentro de los dos meses después de publicada la sentencia en la prensa. El agrimensor debía expresar en su proposición que el accionista tenía el derecho de pagar en efectivo los honorarios o de pagar con la cuarta parte del terreno. Una vez designados el agrimensor y el notario, las partes debían hacer publicar en la prensa el resumen de la sentencia y distribuir avisos entre los vecinos y copropietarios por hojas sueltas distribuídas por el magistrado procurador fiscal por conducto de las autoridades rurales.

En la instancia debían indicarse los propietarios que fueran conocidos y sus residencias y, además, señalar si había o no ausentes o menores sin tutor.

El trabajo del agrimensor se dividía en dos partes: primero, debía hacer el perímetro general del sitio, el cual equivalía a deslindarlo; y, segundo, ya sabida la cantidad de terreno incluída en el perímetro, tenía que levantar el plano y el acta de mensura correspondiente a ese trabajo y reunirse con el notario para dividir el terreno entre el número de accionistas; esta última operación se conoce con el nombre de "partición numérica". El agrimensor tenía el deber de ir al terreno nuevamente a deslindar a cada accionista la partición que le hubiere correspondido.

Terminadas las operaciones ordenadas por la sentencia, el agrimensor depositaba en la Secretaría del Tribunal copia de las actas de dichas operaciones, indicando la parte proporcional de cada accionista en los terrenos divididos y los actos hechos. Igualmente debía hacer el notario en cuanto a sus honorarios. El juez examinaba y aprobaba el procedimiento si lo encontraba conforme y previo dictamen fiscal. La tarea del notario se concretaba a ir formando el cómputo, es decir, reunir en un legajo todos los títulos que se iban depositando en su oficina con el propósito de que se tomaran en cuenta en el procedimiento de partición. El expediente se iniciaba con la sentencia que ordenaba la partición y se formaba con los títulos depositados, un depósito del ejemplar del periódico en el cual se había publicado la sentencia, las decisiones del tribunal de la corte, si había demanda en oposición o impugnación, el plano y acta de la mensura general del título y el plano y acta en particular de cada accionista deslindado.

No hay una diferencia capital entre una partición y un deslinde. Lo segundo es consecuencia de la primera. Se deslinda, es decir, se señala, separa o individualiza en favor de un copropietario la porción que le ha correspondido en la partición. Ésta, a su vez, es una labor general y anterior que consiste en repartir o distribuir el perímetro entre todos los copropietarios de acuerdo con el alcance de los derechos de cada uno.

La Ley de 1911 fué reformada en 1945.

9. La Ley sobre Inscripción de Títulos de 1912

Para evitar la falsificación de títulos, fué votada la Ley sobre Inscripción de Títulos de Tierras Rurales el 25 de mayo de 1912, por la cual se pretendió otorgar un catastro para las tierras rurales, disponiendo la inscripción de los títulos. El procedimiento establecido no fué optativo como el de la Ley de 1911, sino que tuvo un carácter general y obligatorio y tenía por objeto organizar el Registro de la Propiedad Territorial.

La ley estableció un plazo de un año a partir de su promulgación para inscribir todos los títulos. Después de vencido ese plazo, todo el que adquiriera una propiedad territorial rural debía incorporar el título en el término de 60 días a partir de la fecha de adquisición. La inscripción se puso a cargo del conservador de hipotecas. La ley estableció que los propietarios que no tuviesen títulos en que fundar sus derechos, pero sí una posesión suficientemente caracterizada para prescribir, podían hacer inscribir en el Registro de la Propiedad una declaración a ese respecto. Esta declaración contenía nombre, apellido, profesión y domicilio del declarante; la cantidad de terreno poseído; el cultivo a que estaba dedicado; la fecha inicial de la posesión; municipio o sitio donde estaba situado el terreno, con expresión de sus linderos y nombre de los colindantes, y la indicación de si el terreno era comunero. Esta declaración debía ser aprobada por dos testigos, que debían ser, de preferencia, *colindantes*. Esta declaración debía ser publicada en la *Gaceta oficial* y en el *Boletín judicial*. La ley disponía que esta declaración no era atributiva de derecho, pero podía ser opuesta al declarante por sus terceros o causahabientes.

10. La Orden Ejecutiva Nº 590 de 1919

El gobierno militar norteamericano que rigió los destinos dominicanos durante algún tiempo, promulgó en 1919 esta orden ejecutiva para implantar un nuevo sistema de registro no sólo para los terrenos comuneros, sino para la propiedad inmobiliaria en general. Su idea era establecer el sistema Torrens. Consideró que la Ley sobre División de Terrenos Comuneros de 1911 era buena, pero que su ejecución había sido insuficiente. Mandó paralizar las particiones en el punto en que ellas se encontraban. Impuso a los notarios la obligación de preparar tres inventarios, dentro de un plazo de 15 días a partir de su publicación, de los títulos recibidos en depósito, debiendo enviar un ejemplar a la secretaría del juzgado que ordenó la mensura, otra a la Secretaría de Justicia y otra al agrimensor comisionado. Estos inventarios debían hacerse por cada sitio y contener:

1º Número de orden de los títulos del protocolo;
2º Nombre de los depositantes y del dueño;
3º Fecha del título;
4º Oficial que lo instrumentó;

5º Montante del título en acciones, y
6º Los datos de la inscripción.

El notario que no cumpliese con esa formalidad en el tiempo prescrito sería sometido a la Corte Suprema y juzgado disciplinariamente.

A los agrimensores se les impuso una obligación similar, la de levantar la actuación en tres originales que contuviesen la fiel descripción y enunciación del estado de sus operaciones. Estas declaraciones se consideraban juradas, y su inexactitud implicaba la comisión del delito de perjurio.

Estas medidas enérgicas produjeron un descontento general y fueron creando, desafortunadamente, un ambiente hostil a la nueva Ley de Registro de Tierras que se preparaba.

La ley estableció que las sentencias que habían sido rendidas con motivo o causa de esas particiones, por impugnación de títulos, reivindicaciones o rectificaciones de límites, etc., quedan con fuerza de cosa juzgada si ellas no eran susceptibles de recursos ordinarios. Las acciones y recursos ya intentados a la fecha de promulgación de la orden ejecutiva podrían continuarse hasta su solución, con tal que éstas se obtuvieran dentro del término de 6 meses a partir de esa fecha. Asimismo, podrían intentarse recursos contra la sentencia que a la fecha de la orden ejecutiva fueran susceptibles de tales recursos, con tal de que ellos se solucionaran dentro del mismo plazo de 6 meses. Pero no podrían intentarse nuevas acciones referentes a terrenos comuneros con excepción de interdictos posesorios, hasta que fuera promulgada la orden ejecutiva que se proyectaba sobre deslindes, mensura y partición.

11. La Ley Nº 833 de 1945

El procedimiento de partición de los terrenos comuneros se rige actualmente por la Ley Nº 833, la cual derogó totalmente la Ley sobre División de Terrenos Comuneros de 1911. Esta ley tiene carácter de orden público. Establece dos procedimientos:

1) Depuración o saneamiento de los títulos, y
2) Partición.

Tiene la ventaja sobre la Ley de 1911 de que las particiones de tierras comuneras se hacen con un procedimiento previo para depurar o sanear los títulos.

La depuración de títulos puede ser ordenada de oficio por el Tribunal de Tierras. El procedimiento de depuración comienza con la designación que hace el Tribunal Superior de Tierras de un juez de jurisdicción original para que lo afecte. Cada sitio comunero debe constituir un distrito catastral en el municipio de que forma parte. En caso de que esté incluído en más de un municipio, se designa cada porción con el número catastral correspondiente. El juez designado, por medio de aviso publicado tres veces en la prensa, invita a todos los interesados y al notario comisionado, si lo hubiere, para que depositen sus títulos en la secretaría del Tribunal de Tierras, mediante recibo, dentro de un plazo de 2 meses a partir de la fecha de la última publicación. El juez debe anexar al expediente un ejemplar del periódico en que se haya hecho la última publicación. Además, se fija un aviso en la puerta del ayuntamiento y otro en la puerta del juzgado de paz del municipio a que corresponde el sitio que se va a partir y se envían copias al alcalde o a los alcaldes pedáneos correspondientes para que las fijen en las puertas de sus residencias y las distribuyan entre los interesados. La ley establece una disposición terminante contra los accionistas que no hubieren depositado sus títulos en el plazo de dos meses. Los declara fuera del cómputo y no son tomados en cuenta en la partición.

Una vez efectuado el depósito de los títulos y vencido el plazo de dos meses, el juez tiene el deber de lanzar un emplazamiento en el cual figuran las partes interesadas, el abogado del estado y el notario comisionado, si lo hubiere. El emplazamiento es para comparecer a una audiencia pública fijada de antemano, en la cual se efectuará la depuración; son oídos los alegatos que tengan que hacer los accionistas contra la validez de los títulos depositados por otros accionistas. La audiencia no podrá efectuarse sino 30 días después de la fecha de la segunda publicación del emplazamiento. A la audiencia, las partes pueden comparecer personalmente, o por medio de representantes o por medio de abogado.

Una de las partes más importantes del procedimiento de depuración es la que se refiere a la labor que debe hacer el juez para analizar cada título y pronunciarse acerca de su validez o acerca de su nulidad.

El procedimiento de partición tiene dos etapas: una que consiste en hacer la partición numérica, y otra, que es la que consiste en ir al terreno, separar a cada accionista su porción, concluyendo con la aprobación de este trabajo por parte del tribunal y con la expedición de un certificado de título para cada interesado.

Una vez declarada irrevocable la sentencia del tribunal que declara válidos los títulos, se ordena, a requerimiento del abogado del estado y a petición de las dos terceras partes de los accionistas, la mensura catastral de todo el sitio. El propósito es sanear el sitio comunero y determinar cuáles porciones han sido adquiridas por prescripción y cuáles conservan su carácter de comuneras para repartir entonces estas últimas entre los accionistas. Desde luego que si la mensura catastral se ha hecho antes de la depuración de los títulos, ya no hay que medir de nuevo el sitio.

La ley impone al agrimensor el deber, cuando va a medir un sitio comunero, de hacer constar sus linderos, las porciones cercadas y los cultivos que existen, los edificios o construcciones u otras mejoras, nombre de los que pretenden ser dueños sin tener posesiones y de los que están en posesión. Esta descripción servirá más tarde, en caso de que el terreno no pueda ser partido cómodamente entre los accionistas, para justipreciar su valor y el de las mejoras, y ordenar, a base de este justiprecio, su venta.

Por la sentencia que declara válidos los títulos, se sabe qué accionistas intervienen en la partición. Por el saneamiento catastral se sabe cuáles parcelas han quedado comuneras y deben ser repartidas entre esos accionistas. Este procedimiento de partición podrán pedirlo el abogado del estado y las personas interesadas o ser ordenado de oficio por el Tribunal de Tierras. Para ello se designará un juez de jurisdicción original, que podrá ser el mismo juez que hizo la depuración de los títulos. El juez designado hace un requerimiento al director de mensuras catastrales para que éste certifique las áreas de las parcelas declaradas comuneras en este sitio. A la

vista de esta certificación determinará por una sentencia la porción que corresponde a cada accionista. Esta sentencia, una vez irrevocable, será enviada al director de mensuras catastrales para que éste requiera al agrimensor que vaya al terreno y proceda a separar a cada accionista su porción.

En el trabajo de campo el agrimensor se guiará por las siguientes reglas:

a) Se trasladará personalmente al sitio para examinar la región comunera y tener en cuenta su naturaleza al hacer la partición.

b) Asignará a cada condueño la porción que le corresponde, de acuerdo con lo determinado por la decisión.

c) No estará obligado a dar a cada condueño todo su terreno unido, pero hará lo posible por que esto se haga así, teniendo en cuenta las posesiones que cada uno de ellos tenga en el sitio, por lo menos un año antes de la publicación de esta ley, y las indicaciones sobre la localización de determinadas porciones, en las cuales tenga interés en que se le separe la parte que le corresponde.

d) Procederá así, no obstante las oposiciones de los otros condueños, las que aceptará o rechazará, dando los motivos para ello en el informe que al respecto debe someterse a la Dirección General de Mensuras Catastrales, al cual le anexará las protestas que puedan presentarle los interesados.

e) Procurará siempre ejecutar la partición de una manera equitativa para los condueños.

f) Al terminar su trabajo, someterá un plano a la Dirección General de Mensuras Catastrales, en el cual determinará las parcelas separadas para cada condueño y las porciones ocupadas por personas que no sean condueños, y lo acompañará de un informe completo y exacto de todas sus actuaciones.

g) Este plano y el informe correspondiente, después de revisado por la Dirección General de Mensuras Catastrales, serán enviados al tribunal con las indicaciones que dicha oficina estime pertinentes.

Terminado el trabajo de campo y sometido por el agrimensor el plano y aprobado por la Dirección General de Mensuras Catastrales, el juez designado para la partición fijará una audiencia para la cual serán citadas las partes con el agrimensor y el abogado del estado.

Celebrada la audiencia y oídas las partes, el juez podrá aprobar el trabajo, rechazarlo u ordenar su corrección total o parcial.

Si por cualquier circunstancia un terreno comunero no puede dividirse cómodamente, el Tribunal de Tierras está autorizado, según esta ley, a ordenar su venta pública.

La sentencia del juez que aprueba la partición es susceptible de apelación en un plazo de treinta días. Si no hay apelación, el expediente se remitirá para ser registrado por el Tribunal Superior.

Una vez irrevocable la sentencia del tribunal, se enviará el expediente al director de mensuras catastrales, quien requerirá del agrimensor que presente los planos definitivos de cada porción. Recibidos los planos, se remite el expediente al secretario del tribunal, y éste entonces expide un decreto u orden de registro, de conformidad con el cual el registrador de títulos expedirá a cada interesado un certificado de título por su porción. Este certificado es definitivo, irrevocable e imprescriptible. De esta manera termina la partición.

II. LEY DE REGISTRO DE TIERRAS

1. Objeto de la Ley

La Orden Ejecutiva Nº 510 de 1º de junio de 1920 es la que se conoce con el nombre de Ley de Registro de Tierras y establece el sistema Torrens o sistema australiano. Esta ley significa el avance más grande realizado en lo relativo al registro de Tierras Reales.

Antes de la vigencia de esta ley, la República Dominicana se regía por el sistema de registro ministerial, de origen francés. Dentro de este sistema el estado intervenía en el registro de las operaciones inmobiliarias por ministerio de un funcionario llamado conservador de hipotecas.

La ley tiene un carácter de orden público. Su objetivo es estabilizar el derecho de propiedad y dar a los propietarios un título inatacable e imprescriptible, esto es, establecer la seguridad de que el que adquiere un inmueble no está expuesto a ninguna incertidumbre.

Para ello es necesario depurar el derecho a fin de saber quién es el propietario. Asimismo, es necesario darle publicidad en un registro organizado que sirva de fuente de información para terceros. Por otra parte, el sistema viene a individualizar el inmueble y a declarar lo investido del derecho de propiedad, por medio de un dominio auténtico garantizado por el estado a quien resulte titular del mismo en la depuración o saneamiento del derecho.

Todos estos propósitos se realizan con el procedimiento catastral inspirado en el sistema ideado por Roberto Torrens. La República Dominicana tenía un problema social *sui generis*, que era el de las tierras comuneras. La nueva ley tenía que ocuparse en registrar sin demora todas las tierras ubicadas dentro del territorio; pero también tenía que ocuparse en el deslinde, mensura y partición de los terrenos comuneros.

El alcance de la ley es amplio. Reúne en su conjunto todos los propósitos prevenidos en la Ley sobre Registro y Conservación de Hipotecas y en la Ley sobre División de Terrenos Comuneros, pero mejora esas provisiones para ponerlas a tono con el sistema Torrens. Resulta entonces que se refiere no sólo al derecho de propiedad, sino a todo derecho real que pueda afectar al inmueble.

La ley fué recibida con recelo y hasta con oposición, y ha sido necesario el curso del tiempo para convencer a todos sobre la utilidad del procedimiento establecido. La

razón de ser de esta ley aparece expresada en los por cuantos de la misma, que dicen literalmente:

POR CUANTO: Es notorio el hecho de que muchos títulos de terrenos en Santo Domingo son tan confusos y dudosos que impiden el fomento de la riqueza del país, se prestan al fraude y al chantaje en gran escala, y dan origen a que los verdaderos dueños se vean despojados de sus tierras, lo cual da lugar a desórdenes y alteración de la paz y a que se pierda la confianza en el gobierno;

POR CUANTO: Este estado de cosas se ha dado a conocer anteriormente, en varias proclamas, decretos y leyes; pero han resultado infructuosos o de poca o ninguna utilidad cuantos esfuerzos se han hecho, por medio de leyes y de otros modos, con el fin de remediar el mal;

POR CUANTO: Para remediar este estado de cosas, establecer la confianza en los derechos de propiedad y devolver la tranquilidad al país es necesaria una medida enérgica que determine los verdaderos derechos de propiedad de las tierras y obligue a su registro según un método científico;

POR CUANTO: Los tribunales existentes están sobrecargados de trabajo, con asuntos criminales y civiles y se hace sentir la necesidad de un tribunal especial que se ocupe exclusivamente en solucionar el problema de los títulos de propiedad a fin de que esto se resuelva de un modo satisfactorio.

2. Oficinas del sistema

El procedimiento establecido por la Ley de Registro de Tierras se desenvuelve con la cooperación de las siguientes oficinas:

1) Una Dirección General de Mensuras Catastrales encargada de supervigilar, controlar y revisar las labores de los agrimensores, así como obligada a auxiliar al Tribunal de Tierras en aquellos puntos de carácter técnico en que fuere necesaria su intervención.

2) La oficina del abogado del estado, quien hace de fiscal del Tribunal de Tierras en materia penal y a cuyo cargo está la representación del ministerio público.

3) Los jueces de jurisdicción original, encargados de conocer en primera instancia del propósito de saneamiento.

4) Un tribunal superior encargado de conocer en revisión y en apelación de todos los fallos de jurisdicción original.

5) Una secretaría general que sirve de enlace entre el público y el tribunal.

6) Los registradores de títulos, encargados de registrar los derechos una vez saneados por el tribunal, de expedir a las partes los certificados de título por medio de los cuales quedan investidos de manera definitiva e irrevocable con el derecho registrado a su favor. Existen 5 oficinas de registro: en la capital de la República, en La Vega Real, en Santiago de los Caballeros, en San Pedro de Macorís y en San Cristóbal.

En la República Dominicana existe un sistema dual de registros. Por una parte, funciona todavía el Sistema Ministerial a base de una Conservaduría de Hipotecas y que se aplica a todas las tierras que no han sido todavía objeto de mensura, y el sistema Torrens, a base de un tribunal especializado que es el Tribunal de Tierras.

3. Características del sistema

El procedimiento establecido por la Ley de Tierras es facultativo por cuanto el legislador ha dejado a facultad de los particulares el someterse a él. Pero es compulsivo cuando sin tener en cuenta la voluntad de los particulares lo hace obligatorio para todos. En la República Dominicana, igual que en Australia, el sistema se ha aplicado de manera facultativa con la idea de que el procedimiento se fuera conociendo paulatinamente y el público se convenciera por sí mismo de su utilidad. La dualidad tiene el inconveniente de que permite la coexistencia de dos regímenes de orden diferente. Pero llegará un día en que todo el país esté mensurado catastralmente y quedará sin efecto el sistema ministerial. En consecuencia, el régimen facultativo es transitorio y el sistema Torrens debe ser considerado en un período de aclimatación.

En cierta forma, el sistema Torrens de la República Dominicana comenzó siendo compulsivo. El Tribunal de Tierras ordenaba el saneamiento de oficio según lo dispone el artículo nº 54 de la Ley, de la siguiente manera: "El Tribunal Superior de Tierras podrá, de vez en cuando, determinar las reuniones o extensiones de terreno que el interés público requiera les sea concedida prioridad en el establecimiento o adjudicación de títulos de propiedad, y de ello enviará informes al secretario de Fomento. Dicho secretario entonces mandará que se haga la mensura y planos catastrales de los terrenos comprendidos en las extensiones o reuniones ya mencionales y hará fijar los linderos de las mismas."

Por decreto nº 83 de agosto de 1923 se dió el carácter compulsivo al procedimiento únicamente cuando el saneamiento lo solicitaba el abogado del estado, por motivo de interés público. Además, lo convirtió en facultativo al permitir que los particulares (los condueños) pudieran solicitarlo.

La Ley Nº 309 de julio de 1940 abolió las disposiciones del Decreto Nº 83 para permitir que las mensuras catastrales las solicite toda persona que se considere calificada para obtener el registro de un derecho, por ejemplo, un acreedor hipotecario.

El sistema establece que nada que no esté registrado en el certificado de título es oponible a terceros y manda indemnizar a los particulares cuando reciben un perjuicio. Para esto se ha organizado un Fondo de Seguro de Terrenos Registrados, fondo que se va formando con un pequeño impuesto establecido que se cobra a toda persona que registra catastralmente un inmueble. Este impuesto es de $^1/_5$ del 1% del valor del terreno y sus mejoras.

4. Modos de sanear el derecho de propiedad

Para registrar el derecho de propiedad es necesario sanearlo y depurarlo previamente, lo que se hace en un juicio público y contradictorio, en el cual se tiene, en primer término, como adversario al estado, frente a quien hay que establecer la prueba del derecho. En segundo término se tiene de adversarios a todos los que puedan presentarse a discutir ese derecho, sea porque les pertenece para sí, total o parcialmente, o porque quieran restringirlo en sus efectos o por cualquier otra circunstancia. Es necesario probar el derecho frente al estado, porque se parte de la idea de que el estado es el propietario original de todos los bienes. Quien pretenda hacer objeción a este principio para que se le declare propietario exclusivo de un bien determinado, debe probar cómo adquirió, cuándo adquirió y en qué condiciones.

El estado es el propietario original, pero se admite lo contrario por medio de una decisión judicial emanada del tribunal especializado que se llama el Tribunal de Tierras.

Toda persona que pretenda obtener el registro de un derecho en un inmueble sujeto al saneamiento catastral se llama reclamante.

Toda persona debe probar su derecho en el juicio de saneamiento frente al estado. Para ello tiene a su disposición todos los medios de prueba que pone a su alcance el derecho común. La ley le atribuyó una señalada importancia a un hecho que es la posesión para convertirlo en un precepto legal.

La posesión es un hecho que se caracteriza por la ocupación, la aprehensión material de la cosa. Como en el estado primitivo de la sociedad no existía el derecho de propiedad, posesión y propiedad se confundían, se identificaban. Actualmente es un hecho inicial que sirve de fundamento para igual prescripción, siempre que se reúnan las demás características exigidas por la ley. La Ley de Registro de Tierras convierte el hecho en un precepto legal cuando establece las distintas maneras de poseer. El artículo 1º de dicha ley establece: "Para los efectos de esta ley, los terrenos se considerarán poseídos:

"1) Cuando se hallen cultivados o dedicados a cualquier uso lucrativo;

"2) Cuando se encuentren cercados por medio de empalizadas, murallas, sets, zanjas, trochas o cualquier otra forma que se preste para indicar las colindancias.

"3) Cuando se hallen medidos por un agrimensor público según conste en acta de mensura y plano."

De esta manera se convirtió la prescripción en un precepto legal; se estableció una graduación en cuanto a los modos de poseer y se hizo una innovación al crear el derecho de preferencia.

La posesión tiene tres efectos: 1) sirve de base para la prescripción; 2) sirve de pauta para la división del terreno en parcelas, y 3) sirve de guía para la investigación que hace el juez en la audiencia, ya que ésta es diferente según que el terreno esté poseído o no.

5. El Tribunal de Tierras

El Tribunal de Tierras es un tribunal de carácter especial creado para todos los procedimientos del registro de todos los títulos de tierra, edificios y mejoras permanentes o de cualquier interés en los mismos que estén situados en la República Dominicana y con facultad para conocer y determinar todas las cuestiones que emanen de dichos procedimientos incluyendo el deslinde, mensura y partición de tierras comuneras.

El Tribunal queda incluído en el Poder Judicial.

La ley establece el doble grado al organizar dos jurisdicciones: el primer grado a cargo del juez de jurisdicción original y el segundo a cargo del Tribunal Superior.

El Tribunal de Jurisdicción Original es unipersonal. Lo constituye un juez designado por auto del presidente.

Los jueces de tierra tienen jurisdicción original cualquiera que sea el lugar de su residencia, por lo que se necesita para atribuirle y designarle jurisdicción, en cada expediente, un auto del presidente del tribunal superior. Está asistido de un secretario, que tiene todas las atribuciones del secretario general del Tribunal de Tierra, y por eso se le llama secretario delegado.

Las funciones del ministerio público las ejerce el abogado del estado. Este funcionario no tiene que estar presente en todas las causas, salvo en aquellos casos en que se resuelve la existencia de un interés directo del estado, o en materia penal. Esto no obsta para que el juez conduzca la audiencia, partiendo de la idea del estado como propietario original frente a quien hay que probar todo derecho e interés.

En un principio, el Tribunal Superior se componía de tres magistrados; pero la Ley Nº 634 de 16 de junio de 1944 lo modificó para establecer que se compondría de cuatro magistrados, y para evitar empates, en cada caso actúan sólo tres designados por el presidente, pudiendo incluirse él entre los tres delegados. Este régimen cambió la denominación de magistrado por la de juez.

Tanto en sus atribuciones de tribunal de apelaciones como de revisión, el Tribunal Superior puede confirmar la sentencia o revocarla total o parcialmente, o modificarla. También puede ordenar un nuevo juicio a cargo del mismo juez o de otro juez de jurisdicción original, para que el asunto se instruya mejor, facultad excepcional esta última que no tiene la Corte de Apelación en el derecho común.

Las atribuciones del Tribunal de Tierras son más amplias que las de los jueces de derecho común, pues no tienen que ligarse a las conclusiones ni a las pruebas de las partes, sino que pueden fallar el caso apartándose de ellas cuando hayan llegado al convencimiento de que el caso ha sido mal fallado en su jurisdicción original. Los Tribunales de Tierra tienen la facultad de designar árbitros cuando se trate de tierras comuneras. De su actuación el árbitro rinde un informe que contiene su opinión y el juez falla a la vista de dicho informe, el cual no está obligado a acoger. El juez del Tribunal de Tierras tiene un papel activo en la audiencia. El juez de derecho común tiene un papel pasivo.

El artículo 13 de la Ley dispone lo siguiente:

> Todo tribunal que celebre sesiones de acuerdo con las disposiciones de esta ley tendrá la facultad:
>
> 1) Para citar testigos y obligarlos a comparecer y declarar; para exigir la presentación de pruebas documentales, bien sea por medio de documentos públicos o privados; para exigir la presentación de piezas de convicción o elementos de prueba, y para dictar órdenes de allanamiento siempre que fueren necesarias o a propósito;
>
> 2) Para imponer el orden en su presencia y para exigir que éste se mantenga;
>
> 3) Para exigir que se mantenga el orden durante la vista de los casos que le sean sometidos, o en la presencia de la persona o personas que dicho tribunal haya facultado para practicar una investigación judicial;
>
> 4) Para exigir que se acaten sus fallos, órdenes y procedimientos, y las órdenes legales que dicte cualquier juez fuera del tribunal con motivo de cualquier causa o de cualquier procedimiento que conozca dicho tribunal;
>
> 5) Para requerir la ayuda o cooperación de la policía local o de la Guardia Nacional, siempre que fuere necesario, y lo haga por la vía que indique el Secretario de lo Interior y Policía;
>
> 6) Para fijar el monto de la fianza que deba prestar un acusado en los procedimientos criminales o por desacato y para fijar y aprobar las garantías que sean satisfactorias, a juicio del tribunal, para asegurar la comparecencia de un acusado, y para ponerle en libertad cuando dichas garantías sean aprobadas.

En cuanto al Tribunal Superior, sus atribuciones son las siguientes:

Además de sus atribuciones como juzgado de jurisdicción original, el Tribunal Superior de Tierras tendrá las de revisión, de apelación y las administrativas que se le señalan a continuación:

1) Examinará y revisará todos los fallos o sentencias que sean dictados por los jueces que más adelante en la presente se proveen; y los fallos o sentencias que sean dictados por un solo magistrado del Tribunal Superior de Tierras; confirmará o revocará cualquier fallo, sentencia, orden o decreto de éstos, o hará que se celebre un nuevo juicio o practique de nuevo cualquier otro procedimiento a que hubiere lugar. En el caso de ordenarse un nuevo juicio, y siempre que fuera posible, el Tribunal examinará y determinará todas las cuestiones de derecho comprendidas en el caso y que se consideren esenciales al fallo definitivo del proceso.

2) Oirá cualquier alegato o prueba que se oponga a los fallos a que se refiere el párrafo anterior respecto a los cuales se hubiere solicitado un nuevo juicio o vista de acuerdo con el artículo 15.

3) Conocerá de las apelaciones de los fallos o sentencias de los magistrados o jueces del Tribunal de Tierras que entienda en los asuntos criminales, según se provee en los artículos 46 a 51, inclusive, de esta ley, siempre que esas apelaciones se hubieren hecho en la forma y dentro del período que señalan los artículos 32 y 52, y tendrá facultad para confirmar, revocar y modificar los mismos.

4) Formulará de vez en cuando los reglamentos generales que fueren necesarios para el despacho de los asuntos que al Tribunal se encomienden, inclusive los despachos por los tribunales presididos por jueces. Dichos reglamentos, después de dictados y publicados, siempre que no fueren contrarios a las disposiciones de esta ley, tendrán fuerza de ley y deberán acatarse; pero ningún fallo o sentencia emitida por cualquier magistrado o juez será revocada o anulada por haber dejado el tribunal de cumplir dichos reglamentos, a menos que esto resulte perjudicial a los derechos de una persona cualquiera.

5) Preparará y adoptará formularios apropiados de certificados de títulos y adoptará los formularios usuales para ser usados por los registradores de títulos al registrar los actos corrientes de traspaso y otros instrumentos, y cualesquiera otros impresos que fueren necesarios o adecuados de acuerdo con esta ley.

6. Medios de prueba

Los medios de prueba admitidos por la ley son los establecidos por el derecho común: prueba documental y prueba testimonial. Si se trata de probar un derecho por un acto auténtico, el acto debe haber sido redactado según lo dispone la ley. Y si se trata de probar un derecho por medio de un acto bajo escritura privada, éste debe satisfacer las exigencias del Código Civil. En cuanto a la prueba testimonial, está sujeta al juramento previo.

7. Competencia del Tribunal de Tierras

Un tribunal o juez es competente en dos casos: *1)* en razón de la naturaleza del litigio; ésta es la competencia de atribución o absoluta; y *2)* en razón del lugar en donde estén domiciliadas las partes o situado el objeto de litigio; ésta es la competencia territorial o relativa. En el primer caso, el tribunal conoce el asunto con exclusión de todo otro tribunal común. En el segundo caso conoce del asunto con exclusión de los tribunales de su misma categoría. La primera es de orden público; puede proponerse en todo estado de causa y aun pronunciarse de oficio por el juez. La segunda es de interés privado y, por tanto, la excepción de incompetencia debe proponerse antes de toda otra excepción o defensa.

En el Tribunal de Tierras no hay lugar a la incompetencia relativa. El tribunal tiene jurisdicción nacional. El juez designado por auto del presidente para conocer de un litigio puede conocer de él cualquiera que sea la residencia de las partes o la situación del inmueble objeto del litigio. Para conocer debidamente la competencia del Tribunal de Tierras debe distinguirse: *1)* cuándo se inicia su competencia; *2)* para qué clase de asuntos es competente. En cuanto al primero, la ley dice que su competencia se inicia al empezar cualquier mensura catastral. La mensura se inicia cuando se dicta la orden de prioridad, porque desde ese momento el tribunal ha dado su primera medida.

El Tribunal de Tierras tiene jurisdicción exclusiva en todos los procedimientos para el registro de las tierras, edificios o mejoras; para todos los asuntos que emanen de esos procedimientos; para el deslinde, la mensura y la partición de los terrenos comuneros; y, además, para todos los asuntos que sean de su incumbencia con arreglo a la ley. El Tribunal de Tierras tiene competencia exclusiva para sanear el derecho de propiedad, puesto que sólo así puede ordenarse su registro.

8. La prioridad

No todos los terrenos de la república pueden sanearse al mismo tiempo, por falta de tiempo y de personal. Es preciso proceder paulatinamente, saneando unos primero que otros, es decir, unos obtienen prioridad sobre los otros.

Se llama solicitud de concesión de prioridad al pedimento que se hace para obtener la orden de mensura catastral de un predio determinado.

Se llama resolución de concesión de prioridad a la que dicta el Tribunal de Tierras admitiendo el pedimento. En el fondo, lo que se dicta es una orden autorizando la mensura catastral; pero el término prioridad se ha usado en las diferentes leyes que modifican la ley original de Registro de Tierras.

La prioridad se pide por medio de una instancia dirigida al Tribunal de Tierras por vía del abogado del estado. Esta instancia no está sujeta a fórmulas sacramentales, pero deberá contener fecha, nombre y generalidades del peticionario, designación del inmueble y firma. Al pedimento deberán anexarse las pruebas documentales que se tengan y un contrato suscrito por el agrimensor que va a efectuar la mensura. Si el derecho se va a reclamar por prescripción, deberá indicarse en la instancia. En tal caso, el tribunal ha dispuesto que se anexe una certificación del síndico, si el terreno es urbano, o del alcalde pedáneo si es rural, en el cual estos funcionarios certifiquen que es cierta la alegada posesión. Pero esto no establece derecho. Se exige únicamente para respaldar la seriedad del pedimento, evitando, en lo posible, que quienes no tengan posesiones introduzcan pedimentos basados en la prescripción.

La mensura catastral puede pedirla: *1)* el abogado del estado, a nombre de éste; *2)* los particulares.

Cuando el estado solicita una mensura catastral porque estima que es de interés público, abre un concurso entre los agrimensores para seleccionar a quien ofrezca las mejores condiciones. El estado puede también tener interés en sanear un inmueble perteneciente a su dominio privado. Entonces no actúa con interés público y debe conducirse como lo haría un particular: contratar con un agrimensor de grado a grado la mensura catastral del inmueble y someter su pedimento al Tribunal Superior para que éste apruebe o no el contrato.

En las mensuras por iniciativa particular, el contrato deberá contener estos datos: fecha, nombre y generales de la parte interesada y del agrimensor; precio, designación del inmueble y plazo en que se hará la mensura. No hay formularios especiales para estos contratos; cualquier redacción es buena, siempre que conste claramente lo convenido y que contenga los datos anteriores.

Con vista del pedimento, el abogado del estado apreciará para darle curso: *1)* si es correcto en cuanto a la forma; *2)* si es serio. Correcto en cuanto a la forma equivale a analizar si contiene los datos especiales y si lleva anexo el contrato con el agrimensor y los medios de prueba. Serio porque en esta jurisdicción como en la jurisdicción ordinaria, para poner en movimiento una acción, se necesita tener derecho, calidad, capacidad e interés. A un pedimento al cual falten estas condiciones no se le dará curso. Si el abogado del estado advierte que faltan algunas formalidades, podrá requerir al interesado que las cumpla. Si se rechaza el pedimento por segunda vez y el peticionario estima que él se ha ajustado a la ley, la única forma de vencer la morosidad, indiferencia o la ofuscación del funcionario será sometiendo una instancia al Tribunal de Tierras.

La resolución de concesión de prioridad es de jurisdicción graciosa; la dicta el Tribunal Superior de Tierras en Cámara; no es susceptible de recurso; tampoco adquiere autoridad de cosa juzgada. Si surge una instancia posterior a la resolución por parte de una persona que pretenda oponerse a que se lleve a cabo la mensura catastral y el peticionario no acepta esos hechos, se producirá entonces la contestación. El Tribunal Superior revoca la resolución sin necesidad de ir al juez de jurisdicción original. La sentencia que en este caso dicte el Tribunal Superior puede ser objeto del recurso de casación, si hay violación de la ley.

9. El plano para la audiencia

En el sistema catastral la mensura del inmueble es un requisito básico, pues por medio de él se va a efectuar la depuración indispensable para lograr el saneamiento. El procedimiento comienza por la mensura que implica necesariamente la confección de un plano. Este plano no es definitivo sino hasta cuando el tribunal dicte sentencia, ya que pueden ordenarse reformas o modificaciones del mismo.

Sin embargo, el juez necesita identificar el inmueble sobre el cual van a recaer sus investigaciones en la audiencia. Para este objeto, el agrimensor debe preparar el plano, que en la mayoría de los casos viene a ser el definitivo, si es que la mensura se ha hecho correctamente. En pocas palabras, el plano para la audiencia es el que prepara el agrimensor inmediatamente después de realizada la mensura sobre el terreno, plano que debe someter para su aprobación en lo relativo a los cálculos y detalles técnicos a la Dirección General de Mensuras Catastrales. Después, es remitido al abogado del estado, y éste envía un requerimiento al tribunal para que proceda al saneamiento.

El presidente del tribunal, entonces, designa un juez de jurisdicción original para que conduzca el saneamiento. El juez designado fija la fecha para conocer del asunto, para lo cual, por medio del secretario, ordena el emplazamiento. Los interesados presentan sus requerimientos y alegatos frente al estado y frente a todo el mundo. El expediente va a manos del juez en su plano de audiencia.

Deben distinguirse dos clases de planos: el plano general y el plano particular. El primero es el que corresponde a varias parcelas de un mismo distrito catastral. El plano particular es el que corresponde a una sola parcela.

Los detalles que debe contener el plano general son los siguientes:

a) Indicación de las estaciones de tránsito o los vértices del polígono de la mensura;

b) Los hitos de concreto colocados en el terreno, los que se indicarán con un cuadro pequeño.

c) Las observaciones astronómicas hechas. En las estaciones donde se hayan hecho observaciones se designarán encerrándolas en una circunferencia roja con las iniciales mayúsculas O, A.

d) Las parcelas o porciones de parcelas discutidas, con esta leyenda: "En discusión."

e) Las indicaciones de las carreteras, caminos, ríos, arroyos, lagunas, ciénagas, vías férreas, etc., con su respectiva leyenda.

f) Los números de las parcelas colindantes o los nombres de los colindantes, si los predios vecinos no estuvieren medidos catastralmente.

g) La indicación de si la mensura comprende un sitio comunero o parte de él o varios sitios, o parte de éstos, haciendo figurar los linderos.

h) Una lista con el número, área y reclamantes de cada parcela. Si hay parcelas no reclamadas, se pondrá esta leyenda: "No reclamada."

i) Una flecha que indique la meridiana, la cual va dirigida hacia la parte superior del plano hacia el Norte.

El plano particular deberá dibujarse en tela o en papel transparente en las dimensiones usadas por la Dirección General de Mensuras Catastrales y deberá contener, además de los datos ya indicados para el plano general, los siguientes:

a) Todos los detalles localizados en el terreno con sus ordenadas y datos numéricos, los rumbos astronómicos y las distancias correspondientes.

b) Cuando hay un lindero, un arroyo, una cañada o un callejón deberá ponerse la leyenda correspondiente.

El agrimensor debe prestar atención preferente a los linderos, sean naturales o no naturales, señalar los nombres de los colindantes y, sobre todo, precisar la posición del lindero, si es propio o medianero, estable o en discusión. Los signos materiales de la posesión son objeto de atención en el plano. La posesión material, como forma de hacer exteriorizar el derecho de propiedad, debe indicarse con la distinción de si es posesión por cultivo, por cerca o por plano.

10. La audiencia de jurisdicción original

La audiencia es pública, pero difiere de la audiencia en materia civil ante un tribunal ordinario. Los jueces conducen la audiencia en una forma que reúne las características de la jurisdicción civil y de la jurisdicción penal, pues no sólo se oye a las partes en sus alegatos y conclusiones ni sólo se estudian sus documentos, sino que el juez, a petición o no de las partes, oye testigos,

sin necesidad de una citación previa, para mejor conocer los hechos. También podrá obtener en la misma audiencia, sin necesidad de auto o sentencia, la visita a los lugares que son objeto del procedimiento.

Lo informativo es muy importante en el saneamiento, puesto que es el modo para lograr que las informaciones sean completas, a fin de resolver todos los hechos controvertidos.

Una instrucción bien hecha abarcará los siguientes puntos:

Estudio de la documentación; su regularidad; su origen; por qué se requiere el interesado; en qué calidad; en virtud de qué; cómo adquirió; si tiene posesión; qué tiempo hace; cómo se manifiesta; si por cultivo, por cerca o por plano; si la posesión reúne todas las características exigidas por la ley; si alguien pretende derechos frente al reclamante; si el causante tuvo posesión; cómo se manifiesta, por qué tiempo y con qué características.

Para conducirse como reclamante ante un juez de jurisdicción original, es necesario llenar el formulario de reclamación llamado también formulario de réplica. Se llama así porque, suponiendo que el estado es el propietario original, en todo saneamiento hay que probarle o replicarle al estado ese derecho.

El tribunal puede hacer que la réplica, una vez presentada, sea investigada por un árbitro.

Los jueces del Tribunal de Tierra, tanto los de jurisdicción original como los del Tribunal Superior, pueden ser objeto de recusación, como a los jueces de derecho común igualmente les son aplicables las inhibiciones.

El procedimiento establecido por la Ley de Registro de Tierras es *erga omnes*, es decir, frente a todo el mundo. Quien reclama un derecho sabe de antemano que debe producir la prueba tanto frente al estado como frente a todos a quienes pueda interesar. Los procedimientos son dirigidos en razón de la cosa, es decir, de las tierras, edificios y las mejoras existentes en las mismas. La acción es *in rem*, el procedimiento por tanto, afecta a todos los que pueden estar interesados de algún modo en el inmueble objeto del saneamiento. Realizado el saneamiento, en el cual tuvieron oportunidad de reclamar todos los interesados, la sentencia adquiere la autoridad de cosa juzgada frente a todos.

El tribunal declara en rebeldía a toda persona cuyo nombre figura en los avisos publicados y a todos a cuantos pueda interesar, que no comparezcan a presentar sus réplicas durante el tiempo especificado, y procede a la vista de la causa y falla a favor de la persona que tenga derecho al terreno o parte del mismo. Cada decreto, mandamiento o fallo de registro del tribunal afectará y saneará el título del terreno. El fallo será terminante para toda persona, inclusive la república y todas las subdivisiones políticas de la misma. En consecuencia, todas las personas se consideran demandadas frente al estado, que es el demandante; unos son demandados por sus nombres, otros son demandados en forma indirecta cuando se dice: "a todos a quienes pueda interesar".

Los acreedores privilegiados o hipotecarios también deben figurar en el procedimiento; para lograrlo se solicita del Conservador de Hipoteca un certificado de gravamen.

11. Revisión obligatoria

Todas las sentencias dictadas por el juez de jurisdicción original no tendrán fuerza ni efecto sin la aprobación del Tribunal Superior de Tierra, al cual serán sometidas para su revisión.

Los interesados pueden apelar contra estos fallos. El Tribunal Superior, por tanto, tiene las funciones de supervisar y resolver las apelaciones. Toda persona interesada en un fallo podrá ser oída en el acto de la revisión siempre que envíe una solicitud por escrito dentro de los 30 días de publicada la sentencia. Esto equivale a la apelación. Por eso en el Tribunal de Tierra la apelación se llama solicitud de ser oído en revisión.

La revisión se hace en Cámara, sin necesidad de audiencia pública. Pero cuando hay apelación o solicitud de ser oído en revisión, entonces se fija una audiencia pública para conocer el caso, oír al apelante en el fundamento de sus agravios y a la parte intimada en su defensa.

El Tribunal Superior, tanto en revisión como en apelación, puede llegar a una de estas tres soluciones:

a) Confirmación total o parcial del fallo de jurisdicción original;

b) Revocación del mismo y solución del asunto por propia autoridad de distinto modo;

c) Ordenación de nuevo juicio.

En los dos primeros casos la sentencia será definitiva y habrá derecho a recurrir contra ella en casación.

En el tercer caso se trata de una nueva instrucción del expediente, pero puede recurrirse en casación contra el fallo que ordena el nuevo juicio.

En los dos primeros casos la sentencia será definitiva y habrá derecho a recurrir contra ella en casación.

En el tercer caso se trata de una nueva instrucción del expediente, pero puede recurrirse en casación contra el fallo que ordena el nuevo juicio.

12. La casación

Las sentencias que dicte el Tribunal Superior de Tierra son susceptibles del recurso extraordinario de casación, por medio del cual la Corte Suprema de Justicia declara si la ley ha sido bien o mal aplicada. En consecuencia, no se juzga de nuevo el asunto sino que se juzga la sentencia. Si se rechaza el recurso, la sentencia se mantiene. Si lo acoge, la sentencia se casa y el asunto es enviado de nuevo ante el tribunal del mismo grado y de la misma categoría que aquél que dictó la sentencia a fin de que sea nuevamente examinada.

Pueden pedir la casación:

1) Las partes interesadas que figuran en el juicio, y

2) El Ministerio Público.

13. El decreto de registro

El decreto de registro es la orden expedida por el secretario del tribunal en virtud de la sentencia dictada sobre el saneamiento para que el registrador de títulos anote o registre en el Libro de Registro el derecho ya saneado, en favor de la persona que ha resultado adjudicataria de ese derecho. El decreto de registro es una orden para que el inmueble sea registrado en propiedad por primera vez. Éste es el acto administrativo que da nacimiento al primer registro. Lo expide el secretario

del Tribunal de Tierras y lo hace en ejecución de la sentencia dictada por dicho tribunal. El decreto produce el primer efecto jurídico para el cual fué creado el sistema, o sea el registro del derecho de propiedad ya depurado, a fin de darle publicidad frente a terceros.

A la parte interesada se le expide una copia exacta del certificado de título en que consta ese registro, o sea la copia que se llama Certificado Duplicado del Dueño. Cuando se expide a favor de un acreedor hipotecario se llamará Certificado Duplicado del Acreedor Hipotecario. Cada copia que se expide, según el caso, debe ser exactamente igual al original, de tal modo que si se anota un embargo en el original del certificado de título de un inmueble registrado, el registrador tiene el deber de requerir todos los duplicados que se hayan expedido de ese certificado de título a fin de hacer la misma anotación.

El decreto de registro contiene las siguientes menciones: fecha del decreto; firma del secretario; nombres y generales de las personas en cuyo favor se haya ordenado el registro; si el titular del derecho fuere casado, se expresará el nombre del otro cónyuge; si fuere inhábil o incapacitado, se indicará la índole de su incapacidad o inhabilidad. Si fuere menor de edad, figurará el número de años que tuviere; incluirá una descripción del terreno que debe hacerse con números catastrales; se indicará no sólo el derecho de propiedad del terreno, sino de las mejoras, así como cualquier derecho de aguas en favor del estado y las hipotecas, servidumbre, embargos o gravámenes, indicando en cuanto a éstos la prioridad de cada uno. Si se tratare de un bien propio de una persona casada, se hará constar esa circunstancia.

Junto con el decreto de registro se envían dos copias del plano definitivo de la parcela o solar que se va a registrar, uno para el expediente y otro para entregárselo al interesado junto con el certificado duplicado del dueño. También se envían dos copias de las descripciones técnicas del plano que tiene el mismo destino. Finalmente, se envían las resoluciones del justiprecio del terreno, a fin de que sobre este valor el registrador pueda calcular el monto del fondo de seguro que debe cobrar al interesado al expedir el Certificado Duplicado del Dueño. Este impuesto es de $^1/_5$ del 1% del valor del terreno y sus mejoras.

Al obtener el certificado de título, cada interesado debe mostrar al registrador de títulos el recibo en el cual comprueba que ha pagado la mensura catastral, pues de lo contrario en el certificado se hará constar un gravamen a favor del agrimensor contratista, por esos honorarios, si éste lo ha solicitado.

Cuando el registrador de títulos recibe el decreto de registro junto con los documentos ya dichos, debe transcribirlo inmediatamente en el Libro de Registros. La transcripción se hace manuscrita.

El registrador, a su vez, expide a cada inteersado el certificado de título, el cual tiene la característica de la autenticidad. A partir de ese momento el derecho de propiedad surte efecto frente a terceros.

14. Revisión por fraude

La Ley de Registro de Tierras, queriendo que el saneamiento sea siempre un procedimiento leal y honesto, establece una acción excepcional que se llama la revisión por fraude. Para poder interponer esta acción, son necesarias las siguientes condiciones:

a) Haber sido privado de un terreno o de algún interés en el mismo por medios fraudulentos;

b) Intentar la acción no más tarde de un año a partir de la fecha de la inscripción del decreto;

c) Que no haya adquirido interés contrario algún comprador de buena fe.

15. Revisión por error

El artículo 139 de la Ley de Registro de Tierras en lo pertinente dispone que no podrán hacerse raspaduras, borraduras o cambios en el Libro de Registro, en un certificado de título o en ninguna nota, anotación o memorándum hecho en los mismos después de efectuada la descripción o inscripción. Sin embargo, podrán verificarse enmiendas por orden del tribunal. Cualquier dueño de terreno registrado, u otros interesados o los registradores de títulos inclusive podrá, en cualquier tiempo, pedir al tribunal que se enmiende el certificado de título por haber terminado o cesado intereses registrados de cualquier índole, o por haberse cometido algún error, omisión o equivocación al registrar.

16. Traspaso de dominio

Cuando el titular efectúa el traspaso de su derecho, es necesario redactar un acto en el cual conste la operación intervenida entre el titular del derecho registrado y el nuevo adquirente. No basta ir a la oficina del registrador para que se haga la transferencia y se anote la operación. Es preciso presentar el acto debidamente legalizado en que conste lo pactado y llevar, además, el certificado duplicado que tiene en su poder el otorgante. Si se trata de la transferencia, prórroga o cancelación de una hipoteca, llevará, junto con el acto contentivo de ello, el certificado del título del acreedor hipotecario. La petición del certificado es una prueba complementaria, pero no redime al registrador del deber de analizar la legalidad del acto que se le somete.

Cuando se trata de la venta en totalidad de una parcela, el registrador cancelará el certificado original de título y los duplicados expedidos y hará un nuevo certificado en favor del adquirente, a quien, a su vez, expedirá un nuevo duplicado. Si la venta es parcial, hará una anotación al pie del certificado y expedirá tanto al vendedor como al adquirente un Certificado Duplicado del Dueño, haciendo constar en ambos la anotación al pie, ya que cada duplicado ha de ser una copia exacta del original.

El que haya comprado solamente una parte de una parcela y desee obtener un decreto de registro y un plano por separado, deberá solicitar del Tribunal Superior autorización para deslindar la porción comprada, previo contrato que hará con el agrimensor para que éste efectúe el trabajo de deslinde. Una vez autorizado el pedimento por el tribunal, el agrimensor procederá a dividir la parcela en dos porciones, una para el comprador y otra para el vendedor por la que aún queda sin enajenar. Para no alterar la denominación catastral de la parcela, las nuevas parcelas que resulten en ese procedimiento se distinguirán con letras catastrales.

17. Anotación de gravámenes

Para que un gravamen o cargo cualquiera (hipotecas, privilegios, anticresis, embargos, etc.) pueda afectar terrenos registrados es preciso requerir su anotación al Registrador de Títulos presentándole el documento que le sirva de base con el Certificado de Título Duplicado del Dueño relativo a las parcelas afectadas. En caso de que el requirente no tenga en su poder dicho certificado debido a que está en manos del deudor, se indicarán los números catastrales en el requerimiento que se hace al Registrador y éste hará la anotación en el original y exigirá del propietario del terreno el envío del Certificado Duplicado del Dueño a fin de hacer también la anotación, fiel a la idea de que todos los duplicados deben ser iguales al original.

Este requerimiento lo hará el registrador dentro de las 24 horas, y si no se le presenta en plazo razonable, enterará del caso al Tribunal de Tierras para que dicho tribunal expida una orden por medio de resolución.

Si en el plazo que se le fije este último no es entregado, habrá cometido el delito de desacato. Igual regla se seguirá cuando se trate de cancelar, restringir o anular un gravamen.

18. Fallecimiento del dueño de un terreno registrado

En caso de fallecimiento del dueño de un derecho registrado, el Tribunal Superior de Tierras, a pedimento de parte legítima, acompañada de todas las pruebas justificativas, determinará los derechos de cada interesado en el derecho registrado, mediante una resolución que haga referencia al certificado de título y que especifique la persona o personas que tienen derecho a heredar o suceder al dueño fallecido del derecho registrado. Determinará al mismo tiempo la parte que a cada uno de ellos deba corresponder en la copropiedad del derecho registrado.

Una copia de tal resolución será entregada al Registrador de Títulos competente, a fin de que cancele el duplicado certificado de título correspondiente al fallecido y expida uno nuevo en favor de los sucesores.

Antes de decidir acerca del pedimento, el Tribunal puede mandar que los peticionarios presenten cualquier prueba adicional que pueda conducir al esclarecimiento de los hechos invocados o hará dar al pedimento la publicidad que estime conveniente para la protección de los intereses de los terceros o hacer celebrar una audiencia para conocer del caso.

El mismo procedimiento se observará cuando el derecho se encuentre registrado innominadamente en favor de una sucesión.

Los copropietarios de un derecho registrado pueden pedir la partición aun antes de que el Registrador de Títulos haya expedido el Duplicado Certificado de Título a favor de ellos, mediante instancia dirigida al Tribunal Superior de Tierras. La partición se practicará siguiendo el procedimiento ordinario.

Si todos los interesados sometieran un proyecto de partición, el Tribunal de Tierras podrá dictar una decisión acogiendo dicho proyecto y disponiendo que se expidan nuevos Certificados Duplicados de Títulos a cada uno de los interesados.

19. Subdivisión de una parcela

Si se quiere individualizar el derecho de cada uno de los herederos o copartícipes es necesario efectuar la subdivisión en naturaleza de la parcela. Si se ha realizado el procedimiento en la ley se habrá hecho una subdivisión teórica de los derechos de cada uno. La subdivisión sobre el terreno es la única que va a atribuir a cada uno su porción por separado, con sus linderos precisos y con su plano particular. Para realizar este procedimiento es preciso celebrar un contrato con un agrimensor y someterlo con una instancia a la aprobación del Tribunal Superior de Tierras. El pedimento debe ir acompañado, además, del Certificado de Título expedido por el registrador a los interesados. El Tribunal Superior, si acoge la instancia, por resolución, autoriza la subdivisión. El agrimensor provisto de esa orden la efectúa sobre el terreno, atribuyendo a cada heredero su parte de acuerdo con la cantidad que se le haya señalado en el procedimiento de determinación de herederos. Si todos los intresados están de acuerdo, el procedimiento se desenvuelve fácilmente, pero en caso de controversia, el tribunal designa un juez para que conozca del asunto. Éste oirá a las partes en sus alegatos y fallará el caso conforme sea de derecho. Podría ocurrir que si la parcela no es de cómoda división, fuera preciso ordenar la venta pública. La sentencia que dicta el juez puede ser objeto de apelación. Sea o no apelada, debe ser revisada por el Tribunal Superior.

20. Los formularios

El artículo 141 de la Ley de Registro de Tierras establece que mientras no se haya completado el registro de una parcela, toda acción relativa a la misma podrá ser instrumentada en la forma prevista por la ley antes de publicarse la Ley de Registro de Tierras. Pero después de registrada una parcela deberán usarse los formularios que dispone el artículo 143 de la misma ley.

Las escrituras, traspasos, prácticas de retracto o retroventa, escrituras de hipoteca, arrendamientos, descargos y finiquitos que afecten terrenos registrados serán legales siempre que se hagan en sustancia de acuerdo con los formularios que siguen al artículo 143 y tendrán la misma propiedad de traspasar, gravar, arrendar, descargar, finiquitar y afectar los derechos como si se hicieran de acuerdo con los formularios que antes se usaban, con tal de que todos esos instrumentos sean formulados por la oficina que los otorga, en presencia de dos testigos, quienes deberán firmar el instrumento declarando haber actuado libremente dicha persona ante cualquier funcionario facultado por la ley dominicana para tomar tales declaraciones, certificaciones, etc. En caso de no saber firmar, la persona que otorga el documento podrá hacer marca digital, en presencia de los testigos en el documento y dicha marca tendrá el valor legal de una firma después de haber sido hecha debidamente en presencia de los testigos. Es requisito indispensable para la validez de los contratos el uso del sistema métrico decimal de medidas.

21. Aseguro de terrenos registrados

El artículo 125 de la Ley de Registro de Tierras, modificado en marzo de 1938, crea un impuesto especial

que se denomina Fondo de Seguro, con el fin de indemnizar a las personas que hayan experimentado, sin negligencia de su parte, algún perjuicio con motivo del saneamiento. Este impuesto se recarga al registrarse un terreno por primera vez, pagando la persona interesada antes de obtener su Certificado de Título del Dueño $^1/_5$ del valor del terreno, pago que hace en la Colecturía de Rentas Internas. Este impuesto especial es pagado una sola vez. De allí en adelante, las operaciones que se realicen en relación con ese inmueble no están sujetas al pago del impuesto. El inmueble queda así asegurado para siempre para responder de las posibles pérdidas que el saneamiento de ese derecho real inmobiliario haya podido ocasionar a terceros.

22. Litis sobre terrenos registrados

Cualquier litis que tenga por causa hechos jurídicos acaecidos con posterioridad al registro escapa a la competencia del Tribunal de Tierras. Las litis sobre terrenos registrados fueron siempre de la competencia de los tribunales ordinarios hasta dictarse la Ley Nº 1231 de 1929, que dispuso que los Tribunales de Tierras solamente conocerían de los litigios relacionados con terrenos registrados y sus mejoras. Consecuentemente, por disposición de esta ley especial es que el Tribunal de Tierras ha venido conociendo desde 1929 de las litis sobre terrenos registrados. Desde luego, todos los litigios que se suscitan después de registrado un terreno entran en la calificación de litis sobre terreno registrado, porque una revisión por fraude, aunque sea discutida después del registro, tiene por causa hechos jurídicos anteriores al registro realizados en el curso de los saneamientos. De ese recurso excepcional conoce el Tribunal de Tierras por virtud del artículo 70.

No es una litis sobre terreno registrado la que pueda suscitarse entre los herederos de una persona fallecida que ha dejado inmuebles registrados catastralmente, cuando esa litis tiene por objeto determinar sus derechos y calidades para precisar quién debe participar en la herencia.

Las litis sobre terrenos registrados son aquellas que ponen en juego el derecho sobre la propiedad inmobiliaria o algún derecho real accesorio, registrado como una consecuencia de hechos jurídicos que se han originado entre las partes después de registrada la parcela. Aunque la Ley de Registro de Tierra tiende a sanear el derecho y a estabilizarlo con el registro en el patrimonio de la persona que resulte propietaria en el saneamiento, no puede estancar en modo alguno su derecho. Éste siempre estará expuesto a todas las contingencias de los negocios humanos, ya que el titular del derecho puede realizar actos que sean objeto de litis. Tales litis deben recibir una solución que sería de la competencia de los tribunales ordinarios si no es que una ley especial se la dió al Tribunal de Tierras. Un ejemplo aclarará esta situación: una persona fué declarada adjudicataria en el saneamiento de un inmueble. En virtud de sentencia del Tribunal Superior de Tierras, se pone fin al saneamiento; el secretario expide el decreto de registro y el Registrador lo transcribe, originándose así el certificado de título. Luego vende el inmueble y se hace la transferencia. Pasado cierto tiempo, el comprador se dirige al abogado del estado antes de autorizar el auxilio de la fuerza pública para hacer ejecutar el certificado de título, le indica al peticionario que cumpla o que será desalojado en el plazo de quince años. Al recibir la notificación, dicho vendedor se dirige por escrito al abogado del estado o al tribunal, diciendo que no ha entregado porque en el fondo no hubo jamás entre las partes la intención de hacer un contrato de compraventa; que aquella operación, aun cuando se le dió ese calificativo, era realmente un préstamo con garantía inmobiliaria y que tiene los medios para probarlo. Tal litis originada por actos posteriores al registro es una litis sobre terrenos registrados. De conformidad con la Ley 1,231, corresponde al Tribunal de Tierras resolver.

23. Acciones posesorias

Es posible que en el curso de un procedimiento catastral sea perturbada la posesión. Entonces es necesario protegerla, usando las llamadas acciones posesorias, las cuales no tocan el fondo del derecho. En esta jurisdicción hay tres clases de acciones posesorias:

a) La *reintegranda*, que es una turbación acompañada de vías de hecho;

b) La *complainte*, que es una turbación realizada sin violencia; y

c) La denuncia de nueva obra que resulta cuando se han realizado o comienzan a realizarse en la posesión de una persona trabajos de otro que ocasionan perjuicio.

Las acciones posesorias se llevan ante los juzgados de paz de la jurisdicción, bien se trate de terrenos bajo mensura catastral o no. Los recursos de apelación se llevarán ante un juez de primera instancia, si el terreno no está bajo mensura catastral, o ante el juez del Tribunal de Tierras designado al efecto por el Tribunal Superior, si el terreno está bajo mensura. El procedimiento que se sigue es el de derecho común.

24. Delitos

El Tribunal de Tierras es un tribunal de carácter civil creado para realizar el propósito de saneamiento y el registro de los derechos sobre la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, conoce de manera excepcional de algunos delitos por mandato expreso de la ley. Su competencia en materia penal está restringida a aquellos casos en que la ley le ha atribuído expresamente tal competencia. Los delitos que pueda juzgar se refieren a hechos realizados en el curso de su propio procedimiento, a efecto de asegurar la eficacia de éste.

Los principales delitos sobre los que conoce el Tribunal de Tierras son los siguientes:

a) Delitos de ausencia, en los que incurren los culpables de mala conducta o falta de respeto al tribunal o los que se niegan a prestar juramento o a declarar como testigos;

b) El desacato;

c) La exclusión del foro en que incurre un abogado que ha actuado mal en el desempeño de su mandato.

d) El fraude;

e) El uso de documentos falsos;

f) El estelionato, en el que incurre la persona que vende, traspasa, arrienda, hipoteca o grava algún terreno registrado, a sabiendas de que sobre él pesa algún embargo o cualquier otro gravamen que no aparezca en el

certificado de título, sin advertir al comprador de la existencia de dicho embargo o gravamen;

g) El perjuro;

h) La destrucción de hitos o linderos; y

i) Las faltas de los agrimensores.

La audiencia en todos los casos, debe ofrecer las garantías de un juicio público, frente al ministerio público.

El acusado debe defenderse personalmente o por medio de representantes. El tribunal tiene facultad para ordenar la prisión preventiva del acusado, para suspenderle y para fijar fianza.

De todos los fallos, excepto los que condenan por delitos de audiencia, puede apelarse en un plazo de 10 días por medio de un escrito dirigido al secretario o por una declaración hecha en secretaría.

III. CONCLUSIONES

1º La República Dominicana ha implantado desde 1920 el sistema Torrens o australiano en lo relativo a Registro de Tierras. La ley fué recibida al principio con recelos, pero en el curso de los años ha sido aceptada y ha convencido a todos de su utilidad.

2º La Ley de Registro de Tierras ha estabilizado el derecho de propiedad, facilitando su movilidad y todas las operaciones de crédito agrícola.

3º La Ley de Registro de Tierras sustrajo de la jurisdicción de los tribunales comunes todo lo relativo a saneamiento de la propiedad raíz, encomendando el desarrollo de los procedimientos a tribunales especiales con amplias facultades para el cumplimiento de sus objetivos.

4º La experiencia dominicana enseña cómo es posible injertar, dentro de la estructura legal basada en la legislación francesa, el sistema australiano. El sistema ha podido implantarse paulatinamente, siendo necesario mantener una dualidad de registros en tanto se efectúa el saneamiento catastral de todas las tierras.

5º El sistema Torrens podría adoptarse en todos aquellos países que se encuentran en la situación en que la República Dominicana se encontraba en este aspecto por el año de 1920.

6º El Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola podría recomendar a los países participantes que estudien el sistema con el fin de ver las posibilidades de implantarlo.

7º Los institutos de crédito agrícola podrían tomar a su cargo tal estudio y preparar los anteproyectos de leyes y reglamentos correspondientes.

TEMA XI

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Por el Lic. CARLOS HUMBERTO MATUTE, *Jefe de la Sección de Crédito Agrícola Supervisado del Banco Nacional de Fomento de Honduras*

Sumario

COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Esta ponencia tiene por único objetivo tratar de interesar a los representantes centroamericanos al Seminario de Crédito Agrícola para que se preocupen por estudiar algunas medidas que contribuyan a facilitar el proceso de preparación de los planes de integración económica de los países del istmo, cuyos trabajos iniciales han sido encomendados a la CEPAL.

1. Características generales de la economía centroamericana

La agricultura constituye la actividad económica más importante de la región y absorbe la mayor parte de su población activa. La industria y los servicios se encuentran en una fase incipiente de desarrollo y proporcionan ocupación a un sector muy reducido; algunas artesanías han alcanzado relativo desenvolvimiento y representan el patrimonio de un gran número de familias, aunque remunerando muy escasamente su trabajo.

La actividad agrícola se caracteriza por el predominio de pequeñas unidades de tipo marginal y submarginal en contraste con otras de naturaleza altamente comercial, que también existen, pero cuya explotación se realiza en algunos países, principalmente, por empresas extranjeras beneficiadas con concesiones. El uso relativamente abundante de mano de obra en relación con el capital disponible, al igual que el empleo de prácticas tradicionales y el desconocimiento de los sistemas modernos de cultivo, conservación y renovación de recursos naturales, utilización de abonos y fertilizantes, métodos para combatir las enfermedades de las plantas y de los animales, técnicas de administración rural y facilidades para el almacenamiento de granos, determinan una baja productividad de los factores, principalmente del trabajo.

La productividad de la industria es asimismo baja, a causa del desconocimiento y aplicación de los métodos tecnológicos modernos, la falta de investigación y experimentación científicas, el empleo de equipo anticuado, la escasez de trabajadores calificados y el poco aprovechamiento de las fuentes generadoras de energía eléctrica.

En esas circunstancias es fácil comprender que en la mayoría de los países del istmo existen condiciones de subempleo muy acentuadas, con pocas alternativas para pasar a otras actividades más remunerativas.

La falta de vías y medios adecuados de transporte y la baja capacidad adquisitiva *per capita* no solamente constituyen grandes obstáculos para la expansión de la industria y la agricultura, sino que también determinan la formación de mercados locales reducidos, desvinculados en la mayoría de las ocasiones los unos de los otros, observándose asimismo, con bastante frecuencia, prácticas monopolísticas en la distribución de los productos.

El financiamiento constituye, sin duda alguna, el problema central del desarrollo económico en los países del istmo. Existe una gran escasez de recursos para el mejor aprovechamiento de las riquezas naturales y la explotación de actividades económicas, excepto para aquellos negocios o empresas altamente redituables. En los últimos años, sin embargo, esta situación ha mejorado mucho, con una fuerte derrama de fondos públicos para proporcionar ayuda económica a los pequeños y medianos productores, a través de los servicios de crédito de las instituciones oficiales.

La pequeñez del territorio, un defectuoso sistema de tenencia de la tierra y el rápido crecimiento de la población han provocado en algunos países un desordenado aprovechamiento de las riquezas naturales, cuyo agotamiento sigue un proceso acelerado. En otros países, en cambio, el desarrollo económico se ha visto retardado por la falta de recursos humanos y de capital.

Ante la magnitud y complejidad de los problemas que afectan el desarrollo económico y la incapacidad de la iniciativa privada para resolverlos, desde hace varios años se ha venido manifestando con mayor influencia la intervención del estado en el campo de la actividad económica mediante el ejercicio de una política activa en materia de fomento, encaminada a regular, estimular y complementar aquellas iniciativas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población, a través de un aumento de su productividad. En esa forma, el contenido de los programas de gobierno de la mayoría de los países del istmo es hoy en día altamente dinámico en materia económica, ocupándose al mismo tiempo del mejoramiento de las condiciones sociales.

Como resultado de lo antes expuesto puede afirmarse, en términos generales, que en la actualidad existe una viva preocupación de parte de los gobiernos centroamericanos por impulsar el desarrollo económico de sus respectivos países, pero los grandes obstáculos que se anteponen, principalmente de capital y personal especializado, y la falta de unidad y coordinación de los diferentes proyectos que ejecutan sin haber determinado previamente, en forma concreta, los objetivos de un programa general de desarrollo, no siempre permiten obtener el máximo rendimiento de las inversiones y la mejor utilización de la fuerza del trabajo.

2. Significado y alcances de la cooperación entre los países del istmo

En el estado actual de evolución económica de los países centroamericanos, se impone cada día más y con mayor fuerza la necesidad de revisar el contenido y las metas de los respectivos programas nacionales y de coordinar estrechamente la política económica de dichos estados. Esta necesidad se hace tanto más evidente cuanto que, en las condiciones actuales, cada uno de dichos países se encuentra imposibilitado para alcanzar por sí mismo con base en sus recursos internos, exclusivamente, el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población.

Lo anterior tiende a conducir necesariamente a una mayor vinculación y coordinación de la política econó-

mica de los gobiernos centroamericanos con el objeto de imprimir mayor dinamicidad al desarrollo de sus respectivos programas, aunando esfuerzos y recursos y estableciendo una cuidadosa prelación de aquellos proyectos que, en forma inmediata, contribuyan más efectivamente al desarrollo económico de los países centroamericanos que nos ocupan.

Es preciso, por consiguiente, tratar de evitar una duplicidad en las inversiones al pretender fomentar determinadas actividades básicas que podrían satisfacerse mejor por medio del intercambio recíproco con algunos otros países centroamericanos cuyas particulares características les permitan producir dichos artículos en condiciones más favorables.

En esa forma se estaría ensanchando el mercado internacional a la par que se fortalecería el consumo interno, lo cual haría posible la expansión de las actividades agrícolas e industriales ya establecidas o las de aquellas que en lo sucesivo se organicen.

La integración limitada de las economías de los países del istmo, acompañada de una política de reciprocidad comercial, no solamente contribuiría al desarrollo económico de cada uno de los países, sino que haría posible, asimismo, alcanzar un más alto grado de estabilidad política, requisito indispensable para proseguir en un movimiento continuo la acción constructiva que se ha emprendido.

3. Condiciones que favorecen su desarrollo

La cooperación entre los países centroamericanos mediante una inteligente coordinación de sus políticas económicas en materia de fomento agrícola e industrial, con miras a integrar gradualmente y sobre la base de la reciprocidad la estructura de sus economías, se ve favorecida por una serie de factores que, en mayor o menor grado, directa o indirectamente, contribuyen a facilitar aquel proceso.

Entre esas circunstancias cabría mencionar una larga tradición histórica que ha venido forjándose y cobrando impulso —aunque algunas veces sufriendo fuertes quebrantos— desde la época de la Independencia. Estos esfuerzos han culminado recientemente con el establecimiento de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), cuyos principios reflejan los propósitos de los gobiernos del istmo de buscar adecuadas soluciones a los problemas que afectan al orden social, la organización democrática y el desarrollo económico de estas repúblicas. Las grandes analogías que existen en la estructura económica de los países del istmo, el interés que están empeñando la mayoría de los gobiernos por tratar de mejorar el nivel de vida de sus respectivos pueblos y la fase inicial en que se encuentran los proyectos que han puesto en ejecución para alcanzar aquel objetivo hacen propicia, asimismo, la coordinación de la política económica, a fin de aprovechar en la mejor forma posible los recursos disponibles.

El mejoramiento que ha experimentado la balanza de pagos de los países del istmo, desde hace algunos años, con motivo de una relación favorable en los términos de intercambio, situación que se espera se mantenga en los próximos años, constituye, asimismo, una coyuntura bastante propicia para la consecución de aquel propósito.

4. Obstáculos que habría necesidad de salvar

Frente a las ventajas que se han señalado, se alzan una serie de obstáculos que dificultan el proceso de integración de las economías de los países del istmo, problemas que sería necesario estudiar detenidamente con el objeto de tratar de remover las causas que los originan.

El principal problema lo constituye desde luego la escasez de recursos de capital para atender las necesidades nacionales de cada país en materia de agricultura, industria, servicios públicos y otra clase de proyectos que contribuyen al crecimiento económico y efectuar al mismo tiempo inversiones en planes de integración económica centroamericana. En relación con este mismo problema, puede presentarse la posibilidad de un quebrantamiento de la economía de cada uno de los países, considerados individualmente, como consecuencia de las fluctuaciones del mercado internacional.

Otro factor que ha dificultado la expansión de los mercados y el estímulo de las transacciones comerciales consiste en los sistemas arancelarios de carácter proteccionista que han establecido algunos países para tratar de favorecer el desarrollo de sus industrias locales.

El desconocimiento total o parcial de los recursos naturales de cada país, las particularidades que cada uno de ellos presenta, con problemas diferentes muchas veces de región a región, la imperfección y carencia de estadísticas y, sobre todo, de expertos para delinear y ejecutar programas nacionales y colaborar activamente en el desarrollo de proyectos de integración económica internacional, constituyen, asimismo, factores limitantes, que es preciso tratar de resolver antes de proceder a delinear y ejecutar una política de desarrollo económico de los países centroamericanos.

5. Esfuerzos realizados en pro de la cooperación centroamericana sobre la base de la integración y reciprocidad económica

La cooperación entre los países del istmo ha constituído desde hace muchos años no solamente un motivo de inspiración popular, sino un ideal al que insignes hombres públicos han pretendido dar vida como un medio para llegar a alcanzar la unidad política y económica de las cinco repúblicas centroamericanas. Dificultades y obstáculos de diversa índole, que no es del caso entrar a analizar, han impedido, sin embargo, la cristalización de aquel propósito, que, por ahora, solamente puede mantenerse como una hermosa aspiración.

Desechada la idea de la unión política y económica centroamericana, como un objeto de fácil realización, se ha pensado entonces en promover un mayor intercambio comercial y en estudiar formas y medios que conduzcan al fortalecimiento de la economía interna de cada uno de estos países sobre las bases de la cooperación internacional. A este respecto cabe señalar algunos antecedentes concretos que han servido para formular esta nueva tesis.

En el año de 1916, las repúblicas de El Salvador y Honduras suscribieron un tratado comercial, que todavía se encuentra en vigencia. En el año de 1951 los gobiernos de El Salvador y Guatemala y El Salvador y Nicaragua firmaron, asimismo, tratados de libre comer-

cio que han entrado en vigor en el presente año. La inserción de la "cláusula centroamericana"[1] en los tratados comerciales que celebran los países centroamericanos con estados de fuera de la región constituye también un principio de derecho internacional centroamericano muy significativo. Una nueva realización está representada por el establecimiento de la Organización de Estados Centroamericanos, de que antes se ha hablado.

Finalmente, como culminación de los denodados esfuerzos que se han emprendido, los estados centroamericanos en el cuarto período de sesiones de la Comisión Económica para la América Latina, reunida en México en los meses de mayo y junio de 1951, expusieron el "interés de sus gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en sus respectivos países, en forma que promuevan la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés", y expresaron "su deseo de que la Secretaría de la Comisión proporcione a los gobiernos mencionados la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de los planes".

En atención a tan elevados propósitos, la Secretaría ejecutiva de la CEPAL invitó a los gobiernos del istmo centroamericano para que procedieran a la formación de un comité de cooperación económica, integrado por los ministros de economía o sus respectivos delegados, para actuar como organismo coordinador de sus actividades.

El mencionado comité se reunió por primera vez en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, en los días comprendidos entre el 23 y el 28 de agosto de 1952, con el objeto de estudiar y discutir los documentos preparados por la CEPAL que a continuación se indican:

a) Un informe preliminar sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica;

b) Una nota sobre integración económica y cooperación tecnológica;

c) Una nota sobre unificación de la nomenclatura arancelaria; y

d) Una nota sobre los transportes en Centroamérica.

En dicha reunión los participantes, en nombre de sus respectivos gobiernos, se pronunciaron acordes con la idea de que "debería procurarse la integración en forma gradual y limitada sobre las bases de la cooperación mutua y de la reciprocidad". Se señaló, asimismo, la necesidad de que, una vez sentada una política de integración, "convendría conciliar dentro de ella los distintos programas nacionales de desarrollo". Se dijo también que al determinar las actividades productivas tendientes a la integración, "era necesario proceder con un criterio de prelación, teniendo en cuenta la conveniencia de elegir tanto industrias nuevas como actividades existentes en que puedan encontrarse fórmulas de integración". Finalmente, se destacó con mucha insistencia que, "en la etapa actual de la economía centroamericana, no era aconsejable suscribir un plan muy ambicioso, sino ceñirse a un número limitado de proyectos concretos y realizables en un período prudencial".

Como resultado de la referida reunión, se aprobaron dieciséis resoluciones, así como el reglamento del comité. Finalmente, se encomendó a la secretaría ejecutiva de la CEPAL la preparación de estudios concernientes a los transportes, energía eléctrica y financiamiento del desarrollo económico de los países del istmo. La República de Panamá, geográficamente comprendida dentro del área, se acordó que sería invitada a participar en las reuniones futuras.

6. Objetivos que podrían alcanzarse en una forma inmediata

Los peligros en que podría incurrirse al tratar de determinar, aunque sea en principio, los objetivos de un programa centroamericano de cooperación económica, la influencia que en dicho asunto podría ejercer la orientación que se haya dado a la política económica de cada uno de los países y el desarrollo que haya alcanzado determinado plan o ciertos proyectos, hacen necesario, como requisito previo, revisar el contenido de aquella política y las metas que se hayan procurado alcanzar, con el objeto de valuar los resultados obtenidos, y a la luz de esa experiencia y de otras soluciones alternativas que convendría estudiar, tratar de determinar claramente los objetivos específicos y generales de todo el programa.

En ese sentido, cada uno de los países centroamericanos debería preocuparse por acelerar con la mayor rapidez posible el proceso de las investigaciones estadísticas, con fines de comparabilidad internacional, y por armonizar, en la medida de lo posible, los proyectos que actualmente desarrollan con los probables objetivos de una futura política económica centroamericana. Asimismo, sería conveniente que cada uno de dichos países hiciera un análisis de la política de comercio exterior y de los aranceles aduaneros, a fin de determinar la forma como afectan el desarrollo de la producción de cada país y del conjunto; el efecto del sistema impositivo sobre las inversiones; y las distintas medidas de intervención estatal que podrían adoptarse para influir más decisivamente en el incremento de las actividades económicas.

Desde el punto de vista de los propósitos específicos del Seminario y con el objeto de contribuir al desarrollo de programas de crédito agrícola y problemas conexos, sería de suma importancia interesar a las diferentes instituciones bancarias que operan en los países del área centroamericana, para hacer efectivo el intercambio de personal con suficiente experiencia, a fin de estudiar en forma objetiva la estructura orgánica y funcional de los sistemas y planes establecidos en los respectivos países, intercambio que podría considerarse en dos formas: *a)* en períodos cortos de capacitación, con carácter de becarios; y *b)* en períodos largos, no mayores de dos años, con categoría de empleados o funcionarios.

Asimismo, sería sumamente conveniente para los países del istmo conocer con todo detalle los resultados prácticos obtenidos en cada uno de ellos en el desarrollo de sus programas de crédito agrícola, como resultado de la aplicación de las conclusiones adoptadas por el Seminario. El intercambio de dichas informaciones permitiría, asimismo, apreciar el grado de los avances lo-

[1] *Las ventajas arancelarias o comerciales que los países centroamericanos se conceden entre sí no son aplicables a países fuera del área con quienes los primeros concierten tratados que contengan la cláusula de nación más favorecida.*

grados y facilitaría al mismo tiempo la rectificación de métodos y procedimientos actualmente en vigencia en cada uno de los respectivos países.

A fin de facilitar el análisis comparativo de los sistemas de crédito agrícola, en cuanto a principios y métodos de operación, sería también conveniente laborar en el sentido de unificar la nomenclatura del crédito agrícola en uso en los países centroamericanos, así como tratar de establecer normas para la clasificación sistemática de los préstamos.

7. Objetivos que podrían alcanzarse en una etapa intermedia

Una vez concluídos los estudios y levantadas las investigaciones pertinentes sobre aspectos sociales, demográficos y económicos, en cada uno de los países del istmo, efectuada una revisión del contenido y de los principios de la política de fomento interno y determinados los objetivos de un programa inicial de desarrollo económico de cada uno de dichos estados, con miras a tratar de resolver sus problemas más apremiantes y a sentar las bases de un programa más amplio, en armonía con los planes de los otros países, convendría ocuparse del delineamiento de la política económica centroamericana.

Alcanzado este último objetivo, se pasaría a continuación al desarrollo de proyectos específicos tendientes a la expansión y mejoramiento de la agricultura y a la creación y fortalecimiento de las industrias básicas de cada uno de los países centroamericanos, con el objeto de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones de aquellos productos que puedan procesarse en estos países, en condiciones ventajosas, observando, sin embargo, el cuidado muy especial, al establecer nuevas empresas, de localizarlas en aquellos países que cuenten con mayores facilidades para tal objeto, de manera que sea posible mejorar la calidad de los artículos, abaratar los costos de producción y satisfacer las necesidades internas y la demanda internacional.

Como complemento de dichos esfuerzos, habría necesidad de adoptar acuerdos y celebrar convenios que hagan posible sin dificultades la colocación de las referidas mercancías en los demás países, suprimiendo las barreras arancelarias que impidan un efectivo intercambio.

Constituyendo, asimismo, la falta de investigación y experimentación agrícola e industrial una de las causas de la baja productividad en los países del istmo, sería conveniente intensificar los esfuerzos por ampliar y mejorar los referidos servicios. Sin embargo, como esto ocasiona muy fuertes gastos que no siempre están en capacidad de financiar cada uno de los respectivos gobiernos, para emprender la obra en escala nacional, dada la similitud relativa de las condiciones naturales y cultivos de la zona, quizá convendría contemplar la posibilidad de crear una escuela superior de agricultura, en algunos de los países del istmo, con el objeto de suplir aquellas necesidades y formar al mismo tiempo ingenieros agrónomos.

Asimismo, convendría interesar a los respectivos gobiernos para hacer efectiva la resolución adoptada por el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, de fecha 27 de agosto del año en curso, tendiente a crear el Instituto de Investigación Tecnológica e Industrial, cuyos estudios previos han sido encomendados a la CEPAL.

Finalmente, podría estudiarse la posibilidad de efectuar movimientos de desplazamiento de la población de aquellos países en donde la densidad es alta, hacia aquellos otros en donde los recursos naturales no son suficientemente aprovechados por la baja densidad y la escasez de capital. Estos movimientos deberían obedecer a proyectos de colonización oficial dirigida.

8. Objetivos que deben mantenerse como una aspiración

Los esfuerzos de los países centroamericanos para promover el desarrollo ordenado de sus economías sobre la base de la cooperación internacional, cuyos objetivos habrán de responder a una política previamente establecida, podrían, en el transcurso del tiempo, llegar a culminar en la unión económica de dichos estados, lo cual implicaría necesariamente adoptar una legislación y sistemas monetarios, arancelarios y fiscales uniformes y la centralización de la dirección de la política económica. El establecimiento de un banco central y de una corporación de fomento centroamericano completarían el cuadro de organización general de la referida unión.

La dificultad de alcanzar dicha meta y la de prever en sus menores detalles las ventajas que dicha solución podría tener para el desarrollo armónico de los países centroamericanos hacen que tal idea no pase de constituir más que una aspiración.

9. Conclusiones

En toda esta exposición, deliberadamente se ha evitado tratar de buscar soluciones al problema del financiamiento de los proyectos que habrían de conducir al fortalecimiento de la economía de los países del istmo, que, sin lugar a dudas, constituye el aspecto principal de la cuestión, porque dicho trabajo, por su naturaleza, debe ser objeto de un estudio específico.

Es evidente, sin embargo, que en la actualidad ninguno de los países centroamericanos se halla en posibilidad de atender simultáneamente a la satisfacción de sus necesidades internas mediante la ejecución de proyectos específicos y hacer aportes para llevar adelante planes de integración económica. Aun logrando aumentar la formación del ahorro interno y contando con una cooperación más amplia de la iniciativa privada, se hace necesario acudir a la ayuda de instituciones bancarias del exterior o a los organismos internacionales tales como el Export and Import Bank o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con el fin de conseguir empréstitos para incrementar el desarrollo de ciertas actividades económicas comprendidas en el plan de integración. La presentación de un plan básico de desarrollo económico centroamericano cuyos objetivos se procurarían alcanzar en forma metódica y prudente, con participación de capital público y privado, facilitaría la obtención de dichos empréstitos.

En conclusión, puede afirmarse que sin una efectiva cooperación internacional, sobre las bases indicadas, los países del istmo muy difícilmente lograrán resolver individualmente los problemas que afectan su desarrollo económico y que cualquier solución parcial que trate de buscarse cuenta con muy pocas posibilidades de éxito.

Impreso por Fondo de Cultura Económica, Av. Casas Alemán 975, en Gráfica Panamericana S. de R. L., Parroquia, 911, México 12, D. F.

AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ARGENTINA
Editorial Sudamericana, S. A., Calle Alsina 500, **Buenos Aires.**
AUSTRALIA
H. A. Goddard Pty., Ltd., 255a George Street, **Sydney**, N.S.W.
BÉLGICA
Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, **Bruselas.**
W. H. Smith & Son, 71-75 bd Adolphe-Max, **Bruselas.**
BOLIVIA
Librería Selecciones, Empresa Editora "La Razón". Casilla 972, **La Paz.**
BRASIL
Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, **Río de Janeiro, D. F.**
CANADA
The Ryerson Press, 299 Queen Street West, **Toronto**, Ontario.
CEILAN
The Associated Newspaper of Ceylon, Ltd., Lake House, **Colombo.**
COLOMBIA
Librería Latina, Ltda., Apartado Aéreo 4011, **Bogotá.**
Librería Nacional, Ltda., 20 de Julio. San Juan-Jesús, **Barranquilla.**
Librería América, Sr. Jaime Navarro R., 49-58 Calle 51, **Medellín.**
COSTA RICA
Trejos Hermanos, Apartado 1313, **San José.**
CUBA
La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, **Habana.**
CHECOESLOVAQUIA
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 9, **Praga I.**
CHILE
Librería Ivens, Calle Moneda 822, **Santiago.**
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, **Santiago.**
CHINA
The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, **Taipeh**, Taiwan.
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Road, **Shanghai.**
DINAMARCA
Messrs. Einar Munksgaard, Ltd., Nörregade 6, **Copenhague.**
ECUADOR
Librería Científica Bruno Moritz, Casilla 362, **Guayaquil.**
EGIPTO
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sharia Adly Pasha, **Cairo.**
EL SALVADOR
Manuel Navas y Cía., "La Casa del Libro Barato", 1ª Avenida Sur 37, **San Salvador.**
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, **Nueva York** 27, N. Y.
ETIOPÍA
Agence éthiopienne de Publicité, P. O. Box 128, **Addis Abeba.**
FILIPINAS
D. P. Pérez Co., 132 Riverside, **San Juan.**
FINLANDIA
Akateeminen Kirjakauppa. 2 Keskuskatu, **Helsinki.**
FRANCIA
Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot, **París**, Ve.
GRECIA
"Eleftheroudakis" Librairie internationale, Place de la Constitution, **Atenas.**
GUATEMALA
Goubaud & Cía., Ltda., Sucesor, 5ª Av. Sur nº 28, **Guatemala**
HAITÍ
Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle", Boite postale 111-B. **Port-au-Prince.**
HONDURAS
Librería Panamericana. Calle de la Fuente, **Tegucigalpa.**
INDIA
Oxford Book & Stationery Company, Scindia House, **Nueva Delhi.**
P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty Street, **Madras I.**
INDONESIA
Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, **Djakarta.**
IRAN
Ketab Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, **Teherán.**
IRAK
Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, **Bagdad.**
ISLANDIA
Bokaverslun Sigfusar Eymundsonnar Austurstreti 18, **Reykjavik.**
ISRAEL
Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, P.O.B. 4154, **Tel Aviv.**
ITALIA
Colibrí, S. A., Via Mercalli, **Milán.**
LÍBANO
Librairie Universelle, **Beirut.**
LIBERIA
Mr. Jacob Momolu Kamara, Gurly and Front Streets, **Monrovia.**
LUXEMBURGO
Librairie J. Schummer, Place Guillaume, **Luxemburgo.**
MÉXICO
Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, **México, D. F.**
NICARAGUA
Dr. Ramiro Ramírez V., Agencia de Publicaciones, **Managua, D.N.**
NORUEGA
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt, 7ª, **Oslo.**
NUEVA ZELANDIA
The United Nations Association of New Zealand G.P.O. 1011, **Wellington.**
PAÍSES BAJOS
N. V. Martines Nijhoff, Lange Voorhout 9, **La Haya.**
PAKISTÁN
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, **Karachi.**
Publishers United, Ltd., 176 Anarkali, **Lahore.**
PANAMÁ
José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Plaza de Arango, **Panamá.**
PARAGUAY
Moreno Hermanos, Casa América, Palma y Alberdi, **Asunción.**
PERÚ
Librería Internacional del Perú, S. A. Casilla 1417, **Lima.**
PORTUGAL
Livraria Rodrigues, Rua Aurea 186-188, **Lisboa.**
REINO UNIDO
H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, Londres, S.E. 1; y en H.M.S.O. Shops en **Londres, Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgo** y **Manchester.**
REPÚBLICA DOMINICANA
Librería Dominicana, Calle Mercedes 49. Apartado 656, **Ciudad Trujillo.**
SINGAPUR
The City Bookstore, Ltd., Winchester House, Collyer Quay, **Singapur.**
SIRIA
Librairie universelle, **Damasco.**
SUECIA
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel, Fredsgatan 2, **Estocolmo 16.**
SUIZA
Librairie Payot, S. A., I rue de Bourg, **Lausana**, y en **Basilea, Berna, Ginebra, Montreux, Neuchâtel, Vevey, Zurich.**
Librairie Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, **Zurich 1.**
TAILANDIA
Pramuan Mit. Ltd., 55, 57, 59 Chakrawat Road, Wat Tuk, **Bangkok.**
TURQUÍA
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddessi, **Beyoglu-Istanbul.**
UNIÓN SUDAFRICANA
Van Schaik's Bookstore (Pty.), P.O. Box 724, **Pretoria.**
URUGUAY
Oficina de Representación de Editoriales. Prof. Héctor d'Elía, 18 de Julio 1333, Palacio Díaz, **Montevideo**, R.O.U.
VENEZUELA
Distribuidora Escolar, S. A., Ferrenquín a La Cruz 133, Apartado 552, **Caracas.**
Distribuidora Continental, S. A., Boleto a Pinda 21, **Caracas.**
YUGOESLAVIA
Drzavno Produzece, Jugoslovenska Knjiga, Marsala Tita 23/11, **Belgrado.**

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse además en las siguientes librerías:

ALEMANIA
Buchhandlung Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, **Berlin-Schöneberg.**
W. E. Saarbach, G.m.b.H., Ausland-Zeitungshandel, Gereonstrasse 25-29, **Colonia 1.** (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9. **Wiesbaden.**
AUSTRIA
Gerold & Co., I. Graben 31 **Viena I.**
B. Wüllerstorf, Waagplatz 4, **Salzburgo.**
ESPAÑA
Librería José Bosch, Ronda Universidad 11, **Barcelona.**
JAPÓN
Maruzen Co., Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, P.O.B. 605 **Tokyo** Central.

Los pedidos de aquellos países en que no se han designado todavía agentes de venta pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations, Geneva, Switzerland

Sales and Circulation Section, United Nations. New York, U. S. A.

Impreso en México
Mayo de 1954

Precio $ 2.00 (EE.UU.)

Publicación de Naciones Unidas
Nº de venta: 1953, II, G. 1. Vol. III