

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Facultad de Ciencias Económicas

AUDITORIA DEL SISTEMA DE CREDITO
AGRICOLA SUPERVISADO
—AUDITORIA DE CAMPO—

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

FELICITO ORTIZ MAYEN

Tesis presentada a la Junta Directiva de la Facultad de
Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos
de Guatemala, al Conferírsele el título de:

CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR

en el grado de

L I C E N C I A D O



Guatemala, Octubre de 1967.

JUNTA DIRECTIVA

DE LA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano Lic. Rafael Piedrasanta Arandi
Vocal 1o. Lic. César Augusto Díaz Paiz
Vocal 2o. Dr. Luis Eduardo Contreras
Vocal 3o. Lic. Anibal de León Maldonado
Vocal 4o. P.C. Marco Antonio Ponce Díaz
Vocal 5o. P.C. Carlos Julio Dávila
Secretario Lic. Bernardo Lemus Mendoza

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL

EXAMEN GENERAL PRIVADO

Decano Lic. Raúl Sierra Franco
Examinador Lic. Carlos Enrique Ponciano
Examinador Lic. Tullischth Francisco Díaz A.
Examinador Lic. René Arturo Orellana
Secretario Lic. Arturo Morales Palencia

DL
03
T(159)

Guatemala, 25 de septiembre de 1967.

Licenciado Rafael Piedra-Santa A.
Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de San Carlos
Ciudad de Guatemala.

Señor Decano:

Tengo el agrado de cumplir con el encargo que se sirviera formularme esa Decanatura, para orientar y revisar el trabajo de tesis que le fuera asignado al Perito Contador don Felicitó Ortiz Mayén, como requisito previo a optar el título de Contador Público y Auditor en el grado de Licenciado.

Auditoría del Sistema de Crédito Agrícola Supervisado, tema del trabajo de tesis, relaciona las experiencias en nuestro país de financiamiento al sector agrícola e incluye comentarios acerca de las técnicas modernas en ese campo.

El trabajo del señor Ortiz Mayén expone además, los mecanismos de control con que cuenta Auditoría para determinar la eficiencia del sistema, adquiriendo significado especial, el hecho de incluir experiencias prácticas que en ese campo, realizó su autor.

Lo expresado fundamenta la recomendación para que se apruebe el trabajo de tesis preparado por el Perito Contador don Felicitó Ortiz Mayén, y se discuta en su examen general público previo a optar el título de Contador Público y Auditor en el grado de Licenciado.

Hago propicia esta oportunidad para suscribirme del señor Decano, atento servidor,

«ID Y ENSEÑAD A TODOS»

N. Rodolfo Castellanos D.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:
GUATEMALA, VEINTISEIS DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVE-
CIENTOS SESENTA Y SIETE.

Con base en el dictamen rendido por el Licenciado Norberto Roldofo Castellanos Díaz, quien fuera designado Asesor, se acepta el trabajo de tesis denominado «AUDITORIA DEL SISTEMA DE CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO» —AUDITORIA DE CAMPO—, que para su graduación profesional presentó el señor FELICITO ORTIZ MAYEN, autorizándose su impresión. -----

Lic. Rafael Piedra Santa Arandi
Decano

Lic. Bernardo Lemus Mendoza
Secretario

DEDICO ESTE ACTO

A la memoria de mis padres:

CORONEL JOSE MARIA ORTIZ ZAVALA.
MARIA FERNANDA MAYEN DE ORTIZ.

A mi esposa:

BERTHA ALVARES R. DE ORTIZ

A mis hijos:

FERNANDO,
JORGE ENRIQUE,
OSCAR AUGUSTO,
BERTHA MARINA.

A mis hermanos:

JOSE LUIS,
RITA DE LOS ANGELES,
JUANITA,
JUAN JOSE,
OSCAR ISIDRO,
CLARA LUZ,
AMANDA.

A mis Padres Políticos:

JOSE DOLORES ALVAREZ O.
ADELA RAMIREZ DE ALVAREZ

A mis hermanos políticos.

A LOS FUNCIONARIOS Y PERSONAL DEL BANCO DE
GUATEMALA.

A MIS EX-COMPANEROS EN LA AUDITORIA INTERNA DEL
BANCO NACIONAL AGRARIO.

Í N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

CREDITO AGRICOLA

- Objetivos
- Tipos de Crédito
- Recursos Internos y Externos de Financiamiento
- Filosofía y Antecedentes del Crédito Agrícola
- Supervisado
 - Antecedentes Históricos
 - Su Expansión
- Breve Historia del Crédito Agrícola en Guatemala
 - Situación Agrícola del País
 - Crédito Institucional
 - Servicio Cooperativo de Crédito Agrícola
 - Supervisado
- Experiencia Guatemalteca en Reforma Agraria.

CAPITULO II

AUDITORIA DEL CREDITO AGRICOLA BANCARIO

- Normas Legales y Reglamentarias
 - De Observancia General
 - De Observancia Específica
- Política de Crédito
- Control Interno
- Verificación Física de Documentos en Cartera
- Examen de los Expedientes de Préstamos
- Valuación y Probabilidades de Cobro
- Índice de Recuperación
- Política de Cobros
- Líneas de Crédito Externo y Créditos de Segunda Instancia.

CAPITULO III

AUDITORIA DEL CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO —AUDITORIA DE CAMPO—

Consideraciones Previas
Fiscalización Interna
Conducta del Auditor
Entrenamiento
Agencia u Oficina de Campo
Elementos de Auditoría en el Planeamiento, Trámite
y Desarrollo de un Crédito Supervisado.

Solicitud de Crédito
Plan para la Granja y el Hogar
Resolución de Concesión
Contrato a Mutuo con Garantía Prendaria
Registro de Depósitos y Retiros de Fondos
Tarjetero de Guía y Control
Record de Visitas a la Granja

Alcances de la Revisión
Selección de la Muestra y Preparación de Citaciones
Revisión de Expedientes
Medios de Obtener Evidencias

Empleo de Registros e Inspección
Entrevista

Objetivos de la Inspección y Entrevista
Entrevistas con el Personal Responsable
Papeles de Trabajo e Informe

Papeles de Trabajo
Informes.
Conclusiones.
Bibliografía.

INTRODUCCION

Los países de la América Latina, en su gran mayoría, son eminentemente agrícolas y su progreso económico exige, ante todo, el desarrollo de la agricultura. Además, si se aumenta la productividad en el campo, irán quedando brazos libres para el desarrollo de otras industrias necesarias para el incremento de la productividad general y consecuentemente el progreso del país será más evidente. Guatemala no es una excepción y se estima que las 2/3 partes de su población se dedican a la actividad agrícola, por lo cual se consideró conveniente efectuar este trabajo de tesis sobre el tema «Auditoría del Sistema de Crédito Agrícola Supervisado» ya que implica aspectos importantes en la vida económica nacional

El mejoramiento de la agricultura es de índole esencial. Los programas que se tracen al efecto han de perseguir una mayor productividad por unidad de superficie y por persona o familia. Ello significa la adopción de mejores prácticas en la preparación y cultivo de la tierra, el uso de mejores variedades de plantas, el empleo de abonos, insecticidas y fungicidas, la cría de animales de razas seleccionadas, etc.

Actualmente, son muy pocas las instituciones de crédito agrícola que satisfacen debidamente las necesidades de la familia rural. El sistema crediticio de los bancos oficiales y privados, por no hablar de los comerciantes y prestamistas locales, es inadecuado para la agricultura. Muy rara vez va el préstamo acompañado de una orientación adecuada al agricultor. Mientras unas veces se concede en cuantía insuficiente para el objeto a que se destina, otras resulta desproporcionado a la capacidad de pago del agricultor y éste pronto se ve abrumado de deudas.

Conforme resolución adoptada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos conte-

mida en la Carta de Punta del Este, el 17 de agosto de 1961, se le dió especial importancia al desarrollo agrícola regional, considerando que la principal base de progreso para los países en desarrollo estaba asentada en su potencial agrícola. Bajo esta premisa se recomendó la adopción de un conveniente sistema de reforma agraria, el cual ya varios países tenían en ejecución como una medida eficaz de desarrollo, acoplado a las características propias de cada país.

Al considerar los problemas relacionados con el papel del crédito en los programas de reforma agraria, es preciso hacer una distinción entre a) financiamiento en sí; y b) financiamiento de los beneficiarios de la reforma agraria. En el primer caso los recursos son utilizados para la planificación y ejecución de los programas, que cubran aspectos tales como: gastos de investigación técnica y socio-económica, la indemnización de las tierras expropiadas, la habilitación de nuevas tierras o de tierras baldías para cultivos, el establecimiento y mejoras de sistema de infraestructura (vías de comunicación, fuerza eléctrica, represas para riego, etc.), y la creación de servicios de extensión agrícola, abastecimiento, mercadeo, etc.

El crédito agrícola supervisado, se implantó en Guatemala exclusivamente para el segundo aspecto, o sea, lo relacionado con la forma de satisfacer las necesidades financieras de los beneficiarios de la reforma agraria.

La existencia de un apropiado sistema de tenencia de la tierra, es un requisito de vital importancia para el buen funcionamiento del crédito agrícola. La carencia de un adecuado régimen de estructura agraria, aplacaríá el efecto de la acción del crédito para aumentar y mejorar la producción agrícola y por ende, para elevar el nivel de vida de los campesinos.

Por otra parte también se señala la necesidad de una reforma agraria «integral», ya que tampoco podría

dar resultados satisfactorios un programa de reforma agraria, en cuyos lineamientos no se hayan contemplado las facilidades crediticias y la asistencia técnica para los beneficiarios del mismo.

El principal escollo que han encontrado los gobiernos para promover un desarrollo integral acelerado, lo ha constituido el sector agrícola. Este sector se caracteriza por el bajo nivel cultural del agricultor medio, lenta absorción de los avances tecnológicos, poca circulación y bajo empleo de capitales, reducido ingreso per capita, escasa productividad de sus factores de producción y además, se encuentra sometida a fuertes contingencias climáticas. Existe desvinculación entre la agricultura y los mercados de dinero, puesto que las instituciones financieras se abstienen de prestar dinero a un sector que produce una baja rentabilidad y donde los riesgos son altos comparados con el financiamiento de otros sectores, tales como el comercio e industria.

Con el fin de conseguir una mayor eficiencia en el empleo de los recursos de los medianos y pequeños agricultores y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, el Gobierno de Guatemala, por intermedio del Banco Nacional Agrario, celebró convenios con la International Cooperation Administration (ICA), a través de la misión de Operaciones de Estados Unidos de Norte América, mediante los cuales, se estableció un programa de «Crédito Agrícola Supervisado», que se ha venido reforzando con nuevos recursos obtenidos del exterior, y en la actualidad, se instituyó una dependencia del Ministerio de Agricultura especializada en el sistema.

En esta modalidad de crédito se proporciona en un solo servicio, educación, crédito y asistencia técnica, todo sin costo adicional para los interesados; los prestatarios elegidos son medianos y pequeños agricultores y sus familias, quienes tienen capacidad para progresar, mediante el buen uso de sus propios recursos

y de los recursos económicos y técnicos que se ponen a su disposición.

No es propósito de este trabajo, hacer un análisis de lo conveniente o inconveniente que resulta el implantamiento de esta modalidad especial de crédito, denominado también de capacitación, sino que al estudiar las distintas fases que envuelve su operación, tanto en su aspecto crediticio como el educativo, el auditor se encuentra con diversos factores no usuales en otros tipos de auditoría, cuya comprobación lo lleva a desarrollar una técnica especial de revisión, aprovechando desde luego, sus conocimientos amplios en materia de auditoría de crédito agrícola bancario en general.

Se desea asimismo, poner al alcance de las personas llamadas a llevar a efecto y controlar programas de fomento agrícola, modestas experiencias obtenidas en 6 años de ejercer funciones de auditoría en el Banco Nacional Agrario y en el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado, institución esta última en la que se colaboró para la organización de su Auditoría Interna y elaboración de su instructivo especial para la práctica de Auditorías de Campo. Durante dicho lapso, se tuvo oportunidad de conocer con bastante amplitud, los diferentes problemas agrícolas que confronta Guatemala y familiarizarse con sistemas especiales de operación, e instructivos aplicados por otras instituciones especializadas en crédito supervisado.

Como primera fase, se hace una somera descripción del sistema, indicando sus objetivos principales y filosofía, a fin que sean mejor comprendidas las medidas de control y elementos de revisión que se sugieren, para llevar a cabo una auditoría en forma satisfactoria y adecuada al medio rural donde éstas se practican; así como, de los elementos de comprobación y análisis, con que se encuentra el auditor cuando rea-

liza una revisión al crédito agrícola bancario en general y especialmente, lo que respecta al crédito agrícola supervisado.

Cabe hacer mención al hecho real que se suscita en el medio bancario, en el cual aún cuando documentariamente se cubren requisitos de destinos agrícolas en los préstamos concedidos, con el objeto de obtener adelantos del Banco Central o de aprovechar beneficios de líneas de créditos de fuentes externas, en realidad la realización de dichos destinos o fines, no son comprobados suficientemente al practicarse una auditoría de gabinete; en tal virtud, los destinos para los cuales son provistos los fondos de préstamos, sólo pueden comprobarse convenientemente, mediante la práctica de auditorías de campo, aprovechándose además la revisión, para determinar los rendimientos y beneficios obtenidos por los agricultores que operan con créditos agrícolas.

Finalmente, después de analizar los hechos, se establecen las conclusiones derivadas de los aspectos desarrollados en este trabajo.

CAPITULO I

CREDITO AGRICOLA

El crédito agrícola es la fuente de recursos financieros que permiten al agricultor desarrollar la producción en condiciones satisfactorias; en consecuencia, bajo esta denominación se designa a todo crédito aplicado a la obtención de productos provenientes del cultivo y explotación de la tierra.

Para comprender mejor el papel del crédito agrícola en el desarrollo económico integral, es necesario analizar sus objetivos y conocer las diferentes clases de créditos cuya aplicación guarda relación con los diversos niveles de desarrollo del sujeto.

OBJETIVOS:

Los objetivos fundamentales pueden sintetizarse así:

- 1). Financiar las actividades agropecuarias,
- 2). Coadyuvar a la prestación de servicios técnicos, tanto de técnica agrícola, como de técnica económica (transporte, mercadeo, etc.),
- 3). Eliminar la usura en el campo (intermediarios de crédito) y,
- 4.) Ser factor esencial para ejecutar con todo éxito cualquier programa de reforma agraria.

Los objetivos anteriores tienden a aumentar la pro-

ductividad en el campo y con ello el rendimiento del capital, lográndose elevar el nivel de vida en el medio rural, base imprescindible para el desarrollo económico general del país.

TIPOS DE CREDITO

El crédito agrícola se subdivide en varios tipos o modalidades, según su fuente, uso y duración. Se habla, por ejemplo, del crédito agrícola «normal» u «ordinario» para referirse al crédito corriente de características esencialmente bancarias; de crédito de habilitación; de créditos a corto, mediano y largo plazo; de avío, refaccionario é hipotecario; y de crédito de subsistencia, de producción y de inversión o promoción.

Cualesquiera sean los términos y las modalidades, siempre se tratará de un solo crédito agrícola, que estará sujeto a determinada forma de asistencia técnica, que le permita actuar como un instrumento dinámico de promoción agropecuaria. Es decir, que todo crédito agrícola debe ser, invariablemente, supervisado u orientado, dependiendo la intensidad de la acción educativa, de las características prevalecientes en los diferentes tipos de fincas y el grado de preparación de los agricultores a los cuales habrá de beneficiar el programa.

Por razones estructurales, además de otras causas de carácter económico y social, los sujetos determinan en forma directa las diferentes modalidades del crédito agrícola, partiendo desde el agricultor submarginal hasta el agricultor dedicado a actividades agropecuarias comerciales, incluso para exportación. Por esta razón, en el Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola, celebrado en la ciudad de Guatemala en 1952, se procedió a una clasificación atendiendo a la función económica y social de los préstamos, en la forma siguiente:

a). Crédito Agrícola de Capacitación:

«Es un servicio del 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 convertirlos en sujetos aceptables para el resto de los tipos de crédito. Los préstamos de capacitación escapan de las normas ordinarias de crédito, lo que puede expresarse diciendo que no se trata de crédito agrícola bancario. Significa la atención integral, planificada 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».

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 necesarios para lograr una mayor productividad del trabajo humano aplicado a la tierra. El servicio complementario de ayuda técnica resulta generalmente necesario. Tiende a modificar los métodos tradicionales. 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. 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».

Como puede deducirse de la clasificación anterior, son diferentes las entidades que deben prestar cada tipo de crédito, correspondiendo el crédito de capacitación (supervisado), directamente al gobierno, a través de un servicio de bienestar social combinado con divulgación de técnicas agropecuarias, y los otros tipos a un sistema bancario.

RECURSOS INTERNOS Y EXTERNOS DE FINANCIAMIENTO

Es necesario tener presente que las fuentes internas para el financiamiento del sector agrícola, y de la economía en general, provienen fundamentalmente del ahorro del sector que forma la sociedad económica, por tal razón es conveniente estimular y promover el hábito del ahorro bancario y prevenir, hasta donde sea

posible, las inversiones no productivas. Los sistemas de captación de dinero son de diversa índole, variando de acuerdo con las condiciones que imperen en cada país; así por ejemplo, la emisión de valores resulta de gran utilidad en aquellos países que cuentan con un mercado de valores y puede no conseguirse ningún resultado, en aquellos que no lo tienen. Los Bancos Centrales pueden conceder créditos en forma de redescuentos y de esta manera, establecer políticas selectivas de crédito a fin de dar preferencia a operaciones de crédito a productores agropecuarios.

En lo que respecta a fuentes externas de crédito, el Banco de Guatemala ha contratado préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Export Import Bank y Development Loan Fund del Gobierno de EE. UU., para que a través del sistema bancario, sean proporcionados fondos para los siguientes proyectos:

- 1). Créditos a pequeños agricultores, ganaderos e industriales;
- 2). Crédito industrial y agropecuario a medianas y grandes empresas del sector privado;
- 3). Créditos para fomento del cultivo de hule; etc.

Entre las condiciones para todo desembolso, están las de «Asegurar que las sumas serán utilizadas exclusivamente para los fines del contrato» y «el derecho del Banco del Exterior y del Banco prestatario, a examinar los bienes, los lugares, los trabajos y las construcciones del respectivo proyecto, y, el compromiso del beneficiario de que los bienes y servicios que se financien con el préstamo se utilizarán exclusivamente en la ejecución del proyecto».

Como puede notarse, el financiamiento con recursos externos de programas de desarrollo y fomento agropecuario, a través de la Banca Central, conlleva condiciones de una conveniente supervisión de la correcta

utilización de fondos por parte de los usuarios de crédito. Así también en lo que respecta a «asistencia técnica», los contratos respectivos señalan un porcentaje de los recursos del préstamo, asignado para financiar asistencia técnica a los beneficiarios.

FILOSOFIA Y ANTECEDENTES DEL CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO

El crédito agrícola supervisado o de capacitación, es el sistema de financiamiento rural, dirigido principalmente para colocar a los productores agrícolas marginales, en el camino de su evolución económica, evitando su estancamiento, así como apoyar con asistencia crediticia y técnica, a los sujetos de centros de desarrollo agrícola, dotados con granjas de patrimonio familiar, para que se vaya operando la transformación agraria en forma integral. Tan pronto los nuevos agricultores o beneficiarios de las nuevas tierras, hayan superado la fase inicial de la explotación de sus parcelas, podrán retirarse del programa de crédito supervisado y acudir directamente a los bancos para continuar explotando sus tierras con préstamos bancarios normales, permitiendo así que nuevos beneficiarios reciban una supervisión más intensa y provechosa.

La idea básica del crédito supervisado, es la de lograr mediante la conjugación de la asistencia técnica, la educación y el crédito, el mejor desarrollo de la finca y de sus operaciones, y aumentar el nivel cultural de la familia, a fin de que los campesinos alcancen un grado de eficiencia que les permita beneficiarse de los préstamos regulares que concede la banca privada, ya que en la actualidad no tienen acceso a este tipo de ayuda, debido a su imposibilidad de respaldar las deudas con garantías apropiadas.

La transformación de esta situación, puede lograr-

se a un costo relativamente bajo para la Nación, por medio del crédito supervisado, que pretende, que las familias campesinas que se encuentran en los niveles económicos inferiores, aumenten la producción de sus fincas y los ingresos familiares, convirtiéndose de esta manera, en elementos integrantes de la economía nacional, no sólo como productores, sino también como consumidores, ya que la mayoría de estos sujetos sólo cuenta con fincas de subsistencia, y pese a su importancia numérica, ejercen ahora poca influencia dentro del cuadro económico de la producción y consumo.

Fundamentalmente el crédito supervisado debe apoyarse en los siguientes puntos básicos:

- A). Ayudar, durante un cierto período de tiempo, a los agricultores susceptibles de convertirse en empresarios capaces de administrar comercialmente sus fincas y beneficiarse de las fuentes de crédito y de la asistencia técnica, normales. Para ello es preciso que tales agricultores reciban asistencia técnica y educativa, junto con préstamos razonables que les permitan efectuar mejoras permanentes en la finca y hacer frente a los gastos normales de explotación y de sostenimiento. Para el mejor éxito del sistema, es conveniente seleccionar los agricultores que tengan terreno suficiente para desarrollar una finca, económicamente productiva y muestren habilidad y deseo de emprender las técnicas modernas.

- B). Considerar que el Gobierno debe aportar un subsidio directo al programa, para cubrir una parte del costo de sus servicios técnico-educativos. En efecto, no se puede esperar que los intereses cobrados por los préstamos, cubran los costos de los servicios educativos y técnicos, aunque se confíe en un elevado nivel de recuperación. Por lo de-

más a medida que el programa se extienda, aumente el volumen de los préstamos y, los usuarios vayan adquiriendo gradualmente conocimientos de nuevas técnicas de explotación, los costos adicionales se reducirán y representarán un desembolso menor para el erario público.

C). Fijar como principal objetivo el mejoramiento socio-económico de la población rural, mediante la capacitación de las familias seleccionadas, para que adopten técnicas modernas, aumenten la productividad por individuo y por hectárea, perciban mayores ingresos, reembolsen los préstamos recibidos y consigan para ellos, niveles de vida que los hagan ciudadanos mejores y más activos dentro de la sociedad en que viven.

D). El crédito supervisado está sujeto a las limitaciones que se derivan, no sólo del capital disponible, sino también de la posibilidad de impartir asistencia técnica. No puede ser un programa para toda la masa campesina, porque no es aplicable a quienes se encuentran en peores condiciones económicas, ya sea por falta de la tierra necesaria para establecer una finca económicamente productiva, por su incapacidad física o mental para explotarla con sentido comercial y moderno, o por carecer de las cualidades morales requeridas. El éxito de este tipo de programa depende en gran parte de la buena fé y la laboriosidad de los campesinos que con él se benefician.

Por lo tanto, la buena selección de los recursos físicos de las fincas y de las familias, constituye una norma fundamental en los programas de crédito agrícola supervisado.

En conclusión, los principales objetivos del siste-

ma son:

- I Elevar los ingresos y la productividad del pequeño agricultor, por medio de técnicas adecuadas y obtener un mejor nivel de vida para él y su familia.
- II Prestar ayuda en la planificación de la explotación agrícola y del hogar;
- III Procurar el mejoramiento de las formas de tenencia de la tierra;
- IV Fomentar la industrialización de los productos agropecuarios;
- V Facilitar los elementos de un eficaz y adecuado aprovechamiento de la tierra y,
- VI Promover y desarrollar actividades que tiendan a la salubridad ambiental.

Antecedentes Históricos

La estructura primordial del sistema de crédito agrícola supervisado, nació a raíz de la crisis económica acaecida en el año 1930 en los Estados Unidos de Norteamérica en el sector rural. El Gobierno, para evitar daños mayores a la economía nacional, procedió a la creación del Federal Land Bank, que absorbió las carteras crediticias insolventes y procedió a dar plazos largos para pagar las deudas, reduciendo a la vez, los tipos de interés.

El mismo año fue organizada una Institución de crédito bajo el nombre de Farm Security Administration (F. S. A.), que originalmente, aplicó el sistema de crédito supervisado como una Institución del Departamento de Agricultura. Este organismo dió prioridad, conjuntamente con las otras dependencias del Departamento de Agricultura, a la asistencia financiera en forma de créditos de «capacitación» de todos aquellos agricultores que les fueran devueltas sus tierras y a otros

nuevos propietarios surgidos de las reformas introducidas al sistema agrario. Conforme fué ampliando su administración, abarcó en su radio de acción a los campesinos que por falta de capacidad en administración rural, era necesario dirigir.

En agosto de 1946, el «FSA» fué sustituido por el Farmers Home Administration, que centralizó las operaciones crediticias y la asistencia técnica, para todos los agricultores que la requerían, además, esta Institución colaboró con los países de Latinoamérica para la implantación de este sistema de crédito.

El Instituto de Asuntos Interamericanos (I. A. I.), formado en los Estados Unidos de Norteamérica, a la altura del año 1938, estimó que el programa era recomendable para operar como vehículo de progreso en el desarrollo de la producción agrícola de países Latinoamericanos y transportó las bases de su estructura y en parte, su filosofía, para acoplarlo paulatinamente a otras naciones. Y de acuerdo con dicho proceso, en 1943 se instituyó en el Paraguay el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA), por convenio entre el Gobierno local y el de los EE. UU. En ese mismo país, en 1944, se instauró el Crédito Agrícola de Habilitación, bajo el mismo sistema del FSA, siendo en esta forma el Paraguay el primer país latinoamericano que procesó el programa.

Su Expansión

Años después, al fundarse en los Estados Unidos el American International Association for Economical an Social Development (AIA), entidad de la Fundación Rokefeller, se iniciaron actividades en Venezuela, creándose el Consejo de Bienestar Rural (CBR), el que delineó un programa poniendo en acción este sistema; más tarde el AIA inició actividades en el Brasil, en el Estado de Sao Paulo, fundando la Asociación de Crédito y Asistencia Rural (ACAR), arreglo llevado a ca-

bo en el estado de Minas Geraes del Brasil y el AIA, aplicando programas de extensión agrícola y de crédito supervisado, en forma conjunta.

En 1951 se instituyó el sistema dentro del Banco de Fomento de Honduras, y en 1952, se iniciaron los estudios preliminares que lograrían operar a través de la FAO en Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Perú.

En la República de Chile, con el fin de conseguir una mayor eficiencia en el empleo de los recursos de los medianos y pequeños agricultores y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, el Banco de Estado, mediante un convenio celebrado con la International Cooperación Administración (ICA), a través de la Misión de Operaciones de Estados Unidos en ese país, estableció en 1959, con carácter experimental, un programa de Crédito Supervisado en la Provincia de Ñuble, y posteriormente se amplió a otras provincias.

En la República de Colombia, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, viene ejecutando por mandato legal establecido en la Ley 135/61, sobre reestructuración de la propiedad rural, un sistema de crédito orientado, contando con la colaboración de la Caja de Crédito Agrario, la que se encarga de prestar la asistencia técnica.

En el Salvador, el Instituto de Colonización Rural fué creado por Decreto Legislativo del 29 de diciembre de 1950, como fundación estatal de utilidad pública, para que en su carácter de organismo especializado, tomara a su cargo el parcelamiento y la adjudicación de inmuebles rústicos entre los trabajadores del campo, a fin de fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad y facilitar al pequeño productor asistencia técnica, préstamos y demás medios necesarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Así también se crearon en el año 1961, la Administración de Bienestar Campesino institución dedi-

cada al servicio de crédito supervisado al pequeño agricultor, las Comisiones Administradoras de los programas de Mejoramiento de Tierras Agrícolas (META) y de Mejoramiento Ganadero (MEGA), y en 1965, el de Mejoramiento Porcino (MEPO) todos ellos utilizando recursos obtenidos en el exterior en calidad de préstamos, y de asistencia técnica a los agricultores.

BREVE HISTORIA DEL CREDITO AGRICOLA EN GUATEMALA

En la primera reunión de dirigentes de crédito agrícola de América Latina, celebrada en la ciudad de Guatemala del 1o. al 6 de agosto de 1966, se hizo una reseña histórica del Crédito Agrícola en Guatemala, contando para ello, con los datos estadísticos obtenidos a partir del año 1952, ya que anteriormente a dicha fecha no se contó con información adecuada para el efecto. El análisis efectuado arrojó los siguientes elementos de juicio.

Situación Agrícola del País

Guatemala es un país considerado como eminentemente agrícola, porque la mayor parte de su población se dedica a actividades agropecuarias. De conformidad con los resultados del censo de población de 1950, el 68% de la población económicamente activa se dedicaba a esta clase de actividades y los resultados del censo de 1964, redujeron el porcentaje al 64%; de tal manera que sigue siendo la agricultura la actividad que absorbe el mayor porcentaje de la población económicamente activa. Sin embargo, el producto geográfico bruto generado por actividades agropecuarias representó en 1950 el 32.5% del producto geográfico bruto total (a precios de mercado), mientras que para 1964 su participación fué de 29.2% y para 1965 del 28.9%.

Lo anterior pone en evidencia que en general, en las actividades agropecuarias, no se han operado cambios significativos que hayan tenido como consecuencia una mayor productividad, sino que por el contrario, reflejan conservación de técnicas tradicionales y anticuadas que han dado como resultado una menor participación del sector agropecuario, en la composición del producto geográfico bruto total.

Al entrar a analizar las causas, de ese estacamiento en este sector de la población, se sintetizó que la producción agrícola nacional se encuentra en manos de dos grupos perfectamente definidos: los que se dedican a la producción de bienes para su subsistencia o para consumo interno y los que se dedican a la producción de bienes, destinados en su mayor parte, para consumo externo. Los primeros, que desafortunadamente constituyen la mayoría, se caracterizan, con pocas excepciones, por ser de raza indígena, analfabetos, minifundistas, propietarios o arrendatarios de parcelas marginales, refractarios a innovaciones de carácter técnico y acostumbrados a métodos y cultivos tradicionales y que además de desconocer completamente la técnica de mercadeo, carecen de capital. La asistencia técnica y crediticia para este grupo, puede calificarse de muy limitada en relación a sus necesidades.

El otro grupo que es minoritario, se dedica principalmente a la producción de café, algodón, caña de azúcar, banano, ganado para carne, etc., productos exportables en su mayor parte, lo constituyen personas de un nivel cultural mucho más elevado, cuentan con grandes extensiones de tierra, pueden contratar técnicos especialistas en cada caso, trabajan bajo sistemas y técnicas modernas, se dedican a cultivos de alta rentabilidad y en general, cuentan con el capital necesario para llevar adelante sus planes de trabajo y, debido a que poseen garantías sólidas que ponen en resguardo los intereses de las instituciones de crédito, tienen buena

oportunidad para acudir al crédito bancario.

En síntesis se señalaron las siguientes características del sector agropecuario:

- 1). Tenencia de la tierra defectuosa, lo que trae como consecuencia, una mala distribución del ingreso en el sector de la población dedicado a labores agrícolas.
- 2). Asistencia técnica y crediticia deficientes, en relación a las necesidades, y,
- 3). Falta de coordinación en las actividades de los organismos encargados de la planificación, el sistema bancario y demás entidades relacionadas con problemas del agro.

Credito Agrícola Institucional

a) Crédito Hipotecario Nacional:

Después de la reforma monetaria y bancaria operada en Guatemala en 1925, prevaleció en los círculos gubernamentales la idea, de que era necesario fundar un banco estatal que prestara una ayuda efectiva a los agricultores. El 30 de mayo de 1929 se promulgó el Decreto Legislativo número 1616, por el cual se autorizaba al Gobierno de la República, fundar una institución de crédito; y el 4 de diciembre de 1929 fue expedido el Decreto Gubernativo No. 1040, mediante el cual fué creado el banco Crédito Hipotecario Nacional.

Al iniciarse la década de los años 40 y con motivo de la situación política mundial, el Gobierno de la República, con el fin de evitar perjuicios a la economía nacional intervino los bienes alemanes, encargando al Crédito Hipotecario Nacional la administración de varias fincas rústicas, para no afectar la producción agrícola del país por falta de atención adecuada.

Por medio del Decreto del Congreso número 146, del 10. de agosto de 1945, se creó adscrito al Crédito Hipotecario Nacional, el Departamento Cooperativo, el cual funcionó con autonomía, a cargo de una Junta Administradora y con un capital de Q200,000.00 tomados de las utilidades de este banco. El Departamento Cooperativo desempeñó un importante papel en la organización y asistencia crediticia de algunas cooperativas agrícolas, pero por disposición del Gobierno, dejó de funcionar en 1953.

En el año 1953, por encargo que le hiciera el Gobierno y mientras se fundaba el Banco Nacional Agrario, el Crédito Hipotecario Nacional se encargó de la asistencia crediticia a los beneficiados con parcelas de fincas nacionales, que en aplicación de la Ley de Reforma Agraria (Decreto 900 del Congreso de la República), les fueron adjudicadas, creándose para el efecto con carácter transitorio la sección de crédito agrario, adscrita al departamento de crédito agrícola de la Institución. El monto de los créditos, que fueron otorgados en cantidades muy pequeñas, ascendió a más de Q3.000,000.00, tal hecho hizo que en 1953, cerca del 60 % del total de la cartera de crédito agrícola bancario, correspondiera al Crédito Hipotecario Nacional.

b). Instituto de Fomento de la Producción:

Fué el segundo banco creado por el Estado, mediante el Decreto Legislativo número 533 del 29 de julio de 1948. De acuerdo con su ley orgánica el Instituto debe:

- 1). Fomentar la producción agrícola y pecuaria, especialmente la de aquellos cultivos y actividades, que

- contribuyan a una mejor alimentación o se relacionen con el abastecimiento de materias primas, para las industrias del país;
- 2). Estimular la diversificación de la actividad agrícola, mediante la introducción de nuevos cultivos que sean remuneradores y apropiados a las condiciones naturales del país, sea para llenar necesidades de mercado interno o para exportación.
 - 3). Hacer posible el establecimiento, desarrollo, expansión y racionalización de aquellas industrias o actividades que permitan aprovechar en grado conveniente, los recursos naturales que redunden en el bienestar económico de la nación; y
 - 4). Apoyar las actividades económicas que contribuyan directa o indirectamente, a proporcionar altos niveles de ocupación bien retribuidas y a fortalecer y estabilizar las relaciones económicas del país con el exterior.

La asistencia a la actividad agropecuaria ha representado desde un principio, el 53 % del monto total de créditos concedidos por el Instituto.

La acción ejercida por el Instituto, no ha sido solamente en forma directa a conceder créditos, sino que también en forma indirecta, a establecer elevadores de granos, tanto en la capital como en el interior de la República, así como también, si los de almacenamiento en diferentes lugares. También ha adquirido equipos e implementos agrícolas, semillas seleccionadas, abonos e insecticidas, etc., para venderlos con facilidades a los agricultores.

- c). Banco del Agro, S. A.

Por medio de los Decretos números 448, del 28 de octubre y 474 del 24 de noviembre de 1955, se establecieron los lineamientos para la obtención

de recursos provenientes de la iniciativa privada, especialmente del sector formado por agricultores y ganaderos, destinados a la creación de este banco. El capital inicial se constituyó por el aporte obligatorio y por una sola vez, de los agricultores y ganaderos de la República. El 4 de agosto de 1956, el banco dió principio a sus operaciones con el público, como banco comercial e hipotecario. A esa fecha había percibido del Banco de Guatemala Q2.709,945.00 por recaudaciones para su capital. (dato aportado en la Reunión de Dirigentes de crédito agrícola 1966).

La actividad crediticia del Banco, se ha desarrollado en forma intensiva y actualmente es uno de los principales de la banca privada del país, que dedica sus recursos principalmente, a financiar operaciones crediticias para la producción agrícola de exportación.

d). Banco Nacional Agrario:

Como puede deducirse de lo expuesto con respecto al Crédito Hipotecario Nacional é Instituto de Fomento de la Producción, antes de la fundación del Banco Nacional Agrario, el crédito agrícola para el pequeño productor existía en una forma muy limitada, debido a las actividades desarrolladas por las instituciones indicadas. Por esta razón y bajo el estímulo del Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola celebrado en la ciudad de Guatemala del 15 de septiembre al 15 de octubre de 1952, se pensó en el establecimiento de una institución especializada en crédito agrícola para el pequeño productor, sobre todo considerando el interés que por la realización de una efectiva reforma agraria, se había acentuado a principios de la década del 50.

Fué así como el 7 de julio de 1953, se emitió el Decreto 994, Ley Orgánica del Banco Nacional Agrario, que en su capítulo 1o. trata de la creación y objetivos de la Institución y en el capítulo 2o. de sus funciones.

La ley establece como principales funciones, las siguientes:

- 1). Conceder créditos para el cultivo de parcelas de tierras otorgadas en propiedad, usufructo o arrendamiento en aplicación de la ley de Reforma Agraria y para el cultivo de tierras de economía poco desarrolladas menores de 90 hectáreas, 25 áreas, 13 centiáreas, 62 centésimos, equivalente a 2 caballerías, no provenientes de la Reforma Agraria;
- 2). Coadyuvar a la zonificación y racionalización de la producción agropecuaria del país, a través de su gestión crediticia y de la asistencia técnica elemental que se hiciera imprescindible;
- 3). Mantener la mejor coordinación posible entre la presión crediticia del Banco, la aplicación de la Reforma Agraria y los servicios de asistencia técnica que prestan otras instituciones;
- 4). Actuar como agente financiero del Departamento Agrario Nacional (sustituído por la Dirección General de Asuntos Agrarios y posteriormente, el Instituto de Transformación Agraria).

La nueva Institución se inauguró el 20 de octubre de 1953, inmediatamente después, inició sus operaciones con un capital inicial de *Q5.520.000.00 aportado por el Estado bajo los siguientes lineamientos: monto máximo a concederse, *Q500.00; interés, 4 % para pla-

zos hasta de un año y para plazos mayores y cultivo de café, el 6 % (La tasa bancaria en ese tiempo era del 6 %).

El desenvolvimiento histórico que ha registrado la Institución desde su creación puede sintetizarse así:

Período inicial:

Del 20 de octubre al 31 de diciembre de 1953, se concedieron *Q 229,813.00 en créditos y se programó una intensiva labor para 1954, por la suma de *Q10,000.000.00.

Año 1954:

En el primer semestre se concedieron *Q8.388,234.00 en créditos, de los cuales se habían pagado *Q4.593,437.00. De los 8.4 millones concedidos el *87.4 % había sido destinado a usuarios provenientes de la Reforma Agraria. En el mes de julio, como consecuencia del cambio de gobierno, el Banco Nacional Agrario fué intervenido por la Superintendencia de Bancos, por órdenes de las nuevas autoridades. El 20 de agosto se emitió el Decreto No. 57, que restituía al patrimonio del Estado, del dominio útil de las fincas nacionales parceladas en aplicación del Decreto 900, y un día después, se intervino a todas las asociaciones de usuarios de fincas nacionales y se ordenó la suspensión en la concesión de créditos, hasta el 17 de septiembre, fecha en la que de nuevo se principió a trabajar. Durante el resto del año apenas se concedieron Q31,144.00.

Al anularse la Reforma Agraria, los parcelarios favorecidos con tierras de fincas nacionales volvieron a su calidad de trabajadores asalariados, al devolver las parcelas, y los créditos concedidos a ellos, se per-

* Datos aportados en la Reunión de Dirigentes de Crédito Agrícola 1966.

dieron. Se perdió también, la inversión en créditos a parcelarios favorecidos con tierras particulares expropiadas. Esta pérdida constituyó un golpe financiero para la naciente Institución, debilitándola en forma permanente, pues aunque su ley orgánica establece, que el Estado se obliga a cubrir las pérdidas que la Institución sufriera durante los primeros cinco años, nunca se recibió tal compensación

Año 1955:

En este año la International Cooperation Administration, encargada de una serie de programas conjuntos con el Gobierno, pidió que el Banco Nacional Agrario se hiciera cargo del «Programa de Crédito Agrícola Supervisado». La Junta Directiva aceptó el 8 de mayo el proyecto de acuerdo, para el programa de desarrollo rural ofrecido por la Misión de Operaciones de EE. UU. El 27 de junio se aceptó el plan de crédito supervisado, presentado por la «Acción Rural» de la Misión indicada, habiéndose escogido la zona de Suchitpéquez y el Municipio de Tiquisate del Departamento de escuintla. El programa se inició en agosto de 1955 con recursos propios del Banco, aunque en forma muy incipiente.

Año 1956:

Se continúa trabajando con una actividad crediticia excesivamente prudente y de poca magnitud. El Crédito supervisado se extendió a otros departamentos. Se emitió el Decreto No. 559, «Estatuto Agrario», destinado a sustituir el Decreto No. 900, ya derogado. Se inició el programa de créditos para adquisición de tierras (100 % del valor de las parcelas a adquirir), y se aumentó la tasa de interés del 6 % al 8 %, debido a la difícil situación del Banco.

Año 1957:

En este año se llegó a la realización del primer convenio con la ICA. Se decidió bajar nuevamente la tasa de interés al 6%, tanto para el crédito supervisado como para el corriente. El crédito supervisado se extendió a todo el país, con excepción del área occidental, donde se continuó con el programa de crédito corriente. Se iniciaron los créditos para adquisición de tierras, habiéndose otorgado *Q189,754.00 durante el año.

Años 1958 a 1961:

Durante este lapso, el crédito supervisado fue asentándose en las regiones de desarrollo agrario, en el sur, al oriente y en los departamentos de Sacatepéquez y Chimaltenango. Aún cuando la actividad crediticia fué en ascenso, también la presión crediticia que quedó sin atención, aumentó. Se principiaron a notar ciertos obstáculos en el sistema de crédito supervisado, habiéndose notado también, cierta tendencia al descenso en el índice de las recuperaciones del sistema y lo inconveniente de sus costos de operación por quetzal colocado, pues por incumplimiento, principalmente por parte del Gobierno y por incomprensión mutua, se esterilizó el convenio celebrado con la ICA y el programa, incidentalmente, estaba sufriendo las consecuencias de una aplicación inadecuada de la política agraria, manifestada en principio, en la selección de zonas de desarrollo agrario y de las personas llamadas a poblarlas (quienes frecuentemente abandonaron sus parcelas sin el pago correspondiente de los préstamos) así como una intromisión perjudicial de autoridades estatales, que hacía inoperante el programa de adquisición

* Dato obtenido en los Boletines estadísticos mensuales del B. N. A.

de tierras, pues se concedieron para este destino, desde su inicio hasta su suspensión, créditos por *Q1.202.311 cuya recuperación se ha hecho sumamente difícil por haber recibido los campesinos, en casi todos los casos, tierras sub-marginales que no interesaban a los antiguos propietarios.

El 9 de septiembre de 1960, el Ejecutivo, por petición expresa del Banco Nacional Agrario, trasladó el crédito supervisado al Ministerio de Agricultura. La petición se debió a que el programa ya no estaba siendo financiado oportunamente por el Estado, por razones fiscales, ni por la ICA y el Banco no podía soportar los gastos de administración; pues por otra parte, principió a tener serios problemas financieros, porque el Departamento de Fincas Nacionales no pagaba oportunamente los adelantos del Banco de Guatemala, acumulándose saldos insolutos cada vez mayores.

A partir de esa fecha el Banco ha trabajado con el llamado crédito «corriente», el que aún cuando no tiene una asistencia técnica intensiva como la propiciada por el «supervisado», sí se efectúan inspecciones a los terrenos de los usuarios y se condiciona en forma prudente cada entrega de fondos, al uso correcto que se les hubiese dado a las entregas precedentes a manera de mantener una seguridad relativa, de la pignoración de productos que garantizan los préstamos. El índice de recuperaciones, al retiro del crédito supervisado, bajó ostensiblemente al principio, debido a la estrecha relación existente entre ambos tipos de crédito, ya que en algunos casos para lograr la recuperación de préstamos vencidos (corrientes), éstos fueron novados con préstamos supervisados, encontrándose en esta forma fusionadas ambas modalidades de préstamos. Ultimamente, debido a una nueva orientación administrativa y mayor actividad en la cobranza, se ha

* Datos aportados en la Reunión de Dirigentes de Crédito Agrícola 1966.

logrado un ligero crecimiento en el índice de recuperaciones que, junto con la entrega de 1.000,000.00 de quetzales, en virtud del Decreto Legislativo 1390, ha dado al Banco ligero alivio en su situación financiera, sumamente necesaria para cubrir la fuerte presión crediticia al sector campesino que le ha sido asignado en virtud de su ley orgánica, pero que aún se muestra muy insuficiente.

Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS)).

Como se indicó al tratar del Banco Nacional Agrario, el crédito agrícola supervisado (CAS), funcionó dentro de dicha Institución, en el período comprendido de agosto de 1955, a septiembre de 1960, fecha en que de común acuerdo, los gobiernos de Guatemala y de los Estados Unidos de Norte América, dispusieron trasladarlo al Ministerio de Agricultura, con el nombre de Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS).

Como servicio adscrito al Ministerio de Agricultura, el SCICAS principió sus operaciones a partir del 10 de abril de 1961, contando con un capital de Q1.975,000.00, integrado por una aportación de Q1.265,000.00 por parte del Estado y de Q710.000.00 por parte de la International Cooperation Administration (ICA).

Los objetivos previstos para el funcionamiento del SCICAS no pueden sino calificarse de excelentes, ya que se ajustan a lo que debe ser el crédito supervisado, encontrándose entre éstos:

«Promover mejores métodos de trabajo en la tierra, en el volumen de la producción, en el nivel de vida de los campesinos y en la fisonomía de la vida rural».

«La utilización del crédito y sus métodos filosóficos, como un medio para tecnificar la producción agrí-

cola y ganadera de las regiones, educando al campesino en la administración de empresas y el mejor uso de los artículos que producen para consumo de su hogar».

«Eleva el nivel económico y cultural de las familias rurales, para que al mismo tiempo que se aumente su producción y sus métodos que acondicionan su vida, se conviertan en agricultores independientes capaces de obtener y utilizar en debida forma otros tipos de asistencia».

«Colocar a los productores agrícolas marginales, y, en casos muy especiales, a los sub-marginales, en el camino de su evolución económica, evitando su estancamiento que obstaculiza el desarrollo económico del país».

«Apoyar con la asistencia crediticia necesaria, de preferencia al sujeto que opera en centros de desarrollo agrario con granjas de patrimonio familiar, para que se vaya operando la transformación que persigue la política agraria de la nación».

«Continuar con la política de inversiones que se tienen trazadas con los organismos del Estado, especialmente en los programas de renglones productivos, interviniendo en forma escalonada en la capitalización de las granjas que así lo necesiten, para propiciar a la vez, la industrialización de materias primas agropecuarias».

«Dirigir al productor en cada una de sus fases de producción empezando con la elaboración adecuada de sus planes de trabajo, el desarrollo del mismo y la orientación de su futura producción que en cada caso deba dársele».

«Orientar adecuadamente la formación de asociaciones, cooperativas y toda aquella agrupación de productores agrícolas con medios de vida comunes, para que se prepare el camino de la solución del problema de mercadeo, consumo y servicios, tanto en la etapa de producción, como en la industria agrícola de las regio-

nes».

«Dirigir la política de inversiones y el adecuado uso del crédito, especialmente en los programas de bienes productivos de artículos básicos para la alimentación nacional, introduciendo la capitalización que en cada caso sea necesaria».

La tasa de interés, es del 5 % anual sobre saldos deudores; las garantías son: prendarias, hipotecarias, o mixtas; la cantidad máxima a concederse a un agricultor, comunidad o entidad de 10 miembros, no podrá exceder de Q. 10,000.00 y cuando el tipo de agrupación sea de más de 10 miembros, no podrá exceder de Q. 3,000,00 por individuo o miembro. La cantidad máxima que un prestatario adeude al SCICAS por concepto de préstamo, no podrá exceder de Q.15,000.00 pero cuando se trate de un grupo, comunidad o cooperativa, dicha cantidad total no podrá exceder de Q5,000.00 por individuo o miembro.

Los plazos para la recuperación de los créditos concedidos, se fijan de acuerdo con el plan de inversión, previéndose un período para la venta de los productos.

Para el desempeño de sus funciones, el SCICAS cuenta con una red de agencias distribuidas en el oriente, centro, sur y parte del occidente de la República.

EXPERIENCIA GUATEMALTECA EN REFORMA AGRARIA

El motivo principal por el cual en Guatemala se estableció el sistema de crédito agrícola supervisado, está íntimamente ligado a la «Reforma Agraria», por tal razón, dedicaremos un poco de atención a este importante aspecto.

Se observa que en Guatemala se ha tenido una experiencia bastante pobre, si se comparan los grandes esfuerzos proporcionados para el efecto, por las instituciones estatales llamadas a satisfacer esta labor dentro de los engranajes de la reforma agraria. Si se lle-

gare a analizar la actuación de todas las instituciones que han surgido a raíz del implantamiento de la reforma agraria, observaremos que han tratado de hacer labor individual y separada de la estructura funcional de una reforma agraria integral; así tenemos que cada una de estas instituciones han ido haciendo progresos en su respectivo campo, pero lamentablemente divorciados de los otros organismos complementarios, pues aún en lo que respecta al Banco Nacional Agrario, llamado por ley a ser el organismo financiero principal de la Reforma Agraria, se nota bastante poco en su actividad crediticia. Se observa asimismo, que el Banco Nacional Agrario en el año de 1961, celebró un convenio de cooperación con el Instituto Agrario Nacional, mediante el cual esta última Institución, proporcionaría asistencia técnica y de extensión agrícola a los usuarios de crédito del Banco, pero sin embargo, ni aún en este caso se llegó a una colaboración entre ambas instituciones estatales, pues no se plasmó en realidad lo pactado.

Con anterioridad al Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, emitido el 17 de junio de 1952, en Guatemala se habían realizado distribuciones esporádicas de tierras, pero en ningún caso se había trazado un plan sistemático con objetivos definidos. El Decreto 900, que fue prontamente complementado con el decreto 994, Ley Orgánica del Banco Nacional Agrario, pretendía la abolición del latifundio, ya que el censo Agropecuario de 1950, había puesto de manifiesto cuantitativamente, la existencia de tan grave deficiencia en las formas de tenencia de la tierra.

El Decreto 900, que estuvo en vigor, hasta junio de 1954, fecha en la que se congeló su aplicación, había favorecido a * 100 mil familias campesinas, adjudicándoles * 866.344 manzanas de extensión de las cuales un * 27.5 % se dió en propiedad y el resto, * 72.5 % en usu-

* Datos obtenidos de los boletines estadísticos mensuales del B. N. A.

fructo vitalicio. Casi la totalidad de estas tierras fueron devueltas a sus primitivos dueños en el segundo semestre de 1954.

Al suspenderse el Decreto 900, se afectó considerablemente al Banco Nacional Agrario, que ya había atendido durante 1954, a * 25.961 campesinos, con créditos por un monto de * 7.1 millones de quetzales. Gran parte de esta suma se perdió definitivamente y fue necesaria la emisión del Decreto Ley No. 311 de fecha 17 de diciembre de 1964, por el cual se condonó el adeudo de los mismos. Durante 1954 el porcentaje de campesinos provenientes de la reforma agraria, que fueron atendidos por el Banco Nacional Agrario fue de * 83.2 %; dicho porcentaje fue descendiendo apreciablemente hasta llegar a sólo el * 6.5 % durante 1965.

El 25 de febrero de 1956 se emitió el Decreto No. 559, denominado Estatuto Agrario, cuyas disposiciones solo permitieron la formación de zonas de desarrollo y posteriormente, en octubre de 1962, se emitió la Ley de Transformación Agraria, Decreto 1551, actualmente en vigor, el cual continuó las actividades del Estatuto.

Estos cambios bruscos manifestados en los fundamentos legales de reforma agraria, han dado como resultado, un dispendioso esfuerzo financiero del Gobierno en su política agrícola, así como el hecho de hacer en muchos casos inoperantes los créditos, tanto supervisados como corrientes, concedidos para coadyuvar al desarrollo agrícola del país. Además se señalan las siguientes causas del descenso de la actividad crediticia en favor de los beneficiarios de la legislación agraria:

1. La primera causa fue la experiencia de la anulación del decreto 900 ya que las pérdidas en que incurrió el Banco Nacional Agrario, impidieron

* Datos obtenidos de los boletines estadísticos mensuales del B. N. A.

una política más liberal al respecto.

2. Al aplicarse el Estatuto Agrario, Decreto 559, y formarse las llamadas zonas de desarrollo agrario, se procedió con demasiada rapidez en la etapa inicial y no hubo SELECCION ADECUADA de familias para poblar dichas zonas; y además, se apreció una inestabilidad pronunciada en la posesión de las parcelas.
3. La falta de una actividad intensa de extensión agrícola de parte de las instituciones estatales obligadas a darla, impidieron el uso conveniente de las parcelas, pues éstas fueron cultivadas apenas en un 20 % aproximadamente.
4. Falta de obras de infraestructura, pues las tierras cedidas se localizaron en zonas selváticas donde la habilitación de las mismas, se dificulta por falta de caminos; factor por demás negativo, para la recolección y transporte de cosechas.
5. Contribuyó también la ausencia de servicios de comercialización de los productos, viéndose obligados los parcelarios a vender sus productos en pié, a intermediarios y a precios muy bajos.
6. Finalmente también se observó duplicidad por falta de coordinación y entendimiento, en los servicios de crédito, atribuibles tanto al Banco Nacional Agrario como al Servicio Cooperativo de Crédito Agrícola Supervisado, lo cual hace resaltar la ausencia de un plan integral, coordinado por el Gobierno Central, que acometa con agresividad el ingente problema agrario guatemalteco.

En la reunión de dirigentes de crédito agrícola de América Latina, citada anteriormente, reveló el siguiente panorama sintetizado de la situación del agro

guatemalteco, según trabajo elaborado por el Banco de Guatemala.

a) Consideraciones sobre características del agro guatemalteco.

Se estima que el 66 % (7.155.688 hectáreas) del territorio guatemalteco es apropiado para explotaciones agropecuarias, sin embargo, en 1950 las fincas registradas ocupaban un total de 3.667.677 hectáreas y se usaban para fines agropecuarios solamente 2.060.520 hectáreas, de lo que resulta que el país aprovecha únicamente el 28.8 % de sus recursos de tierra. Además es conveniente tomar en cuenta que la extensión total aprovechada, representa tan solo el 19.4 % de la superficie del país.

La situación anterior se agrava aún más, si se toma en cuenta que el mismo censo mostraba que las 3.667.677 hectáreas registradas, se encontraban ocupadas por 348.687 fincas, de las cuales solamente 516 ocupaban el 40.8 %; las fincas de 44 a 88 hectáreas de extensión (7.057 en total), ocupaban el 31.4 %; las de 1.5 a 44 hectáreas formaban un núcleo de 175.264 fincas y ocupaban el 24.5 % y además existían 165.850 pequeñas parcelas menores de 1.5 hectáreas, ocupando el 3.3 % de la superficie total registrada.

Lo anterior muestra un panorama resumido del poco uso y mala distribución de la tierra agrícola en Guatemala; a esto hay que agregar algunos de los problemas demográficos y sociales característicos de nuestra población.

El 66.4 % de la población es rural y el 71.9 % analfabeta. La concentración demográfica en algunas regiones es tan alta, que el 44.5 % reside en el 11.4 % de la extensión total del país, lo cual confirma no sólo la mala distribución de nuestros ha-

bitantes y como consecuencia la abundancia de mano de obra agrícola en unos lugares y la escasez en otros, sino también explica la razón de la existencia de minifundios y latifundios.

Esta deficiencia se atribuye en parte a la falta de facilidades crediticias y de agilidad en su tramitación; sin embargo, es necesario tomar en cuenta, que el crédito es el coadyuvante y no el promotor del desarrollo agrícola, y que su carencia es el resultado directo de la falta de muchos otros factores, tales como planificación integral bien definida; de organización entre los agricultores; de sistemas de precios de garantía eficientes; de asistencia técnica; de educación en los aspectos monetarios, financieros, bancarios y de mercadeo, etc.

b). Asistencia Crediticia:

Los créditos al sector agropecuario se canalizan a través de instituciones estatales y privadas. Las instituciones del Estado que dan esta clase de asistencia crediticia son el Banco Nacional Agrario, el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS), el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) y el Crédito Hipotecario Nacional.

Seguidamente se incluyen cifras que muestran el comportamiento del crédito al Sector Agropecuario en los años 1963 a 1965.

VOLUMEN DE CREDITOS CONCEDIDOS AL SECTOR AGRICOLA

TRIENIO - 1963 - 1965

FUENTE	1963		1964		1965	
	Número	Monto Q.	Número	Monto Q.	Número	Monto Q.
Banco Nacional Agrario	4.717	1.366.749	4.950	1.123.608	5.323	1.618.721
INFOP	230	5.723.297	281	5.084.634	279	5.145.959
Crédito Hipotecario Nac.	625	5.439.590	664	6.015.123	640	6.637.038
SCICAS	1.471	1.508.537	2.273	1.919.702	3.092	3.005,795
Total Ins. Estatales	7.043	14.038.173	8.168	14.143.067	9.334	16.407.513
Bancos Privados	1.838	33.416.027	2.228	38.505.297	1.764	34.554.898
Total Créditos Agrícolas	8.881	47.454.200	10.396	52.648.364	11.098	50.962.411
Créditos no Agrícolas	9.895	48.914.619	10.776	64.104.076	10.363	55.825.489
Créditos Totales	18.776	96.368.819	21.172	106.752.440	21.461	106.787.900

En 1963 número de los préstamos concedidos a la agricultura constituía el 47.3 % del total, esta relación subió a 49.1 % en 1964 y a 51.7 % en 1965.

En cuanto al valor de los préstamos concedidos a la agricultura, se observa un aumento considerable entre 1963 y 1964 (más de Q. 5 millones) y una marcada disminución entre 1964 y 1965 (más de 1.5 millones). Esta fluctuación se debe exclusivamente a la participación de la banca privada, ya que las instituciones estatales han venido aumentando tanto el número como el monto; sin embargo, el número total de créditos agrícolas concedidos en 1965 fue apenas 11.098. Comparando esta cifra con las 348.687 explotaciones agrícolas (según el censo agropecuario de 1950), se observa que apenas el 3.2 % de estas explotaciones gozó de los servicios crediticios.

Si se toma en cuenta que solamente el Banco Nacional Agrario y el SCICAS dan préstamos a los pequeños y medianos agricultores, se deduce que apenas el 2.5 % de los 341,000 pequeños y medianos productores censados en 1950, han tenido acceso al servicio crediticio, suponiendo que el número de agricultores haya permanecido invariable en los últimos 15 años.

Los datos anteriores deberán tomarse con alguna reserva debido a que entre los pequeños agricultores se incluyen los que, por razones estructurales, no pueden ser sujetos de crédito, ni tienen la capacidad para asimilar los conocimientos técnicos adecuados.

La mayoría de los créditos concedidos son a corto plazo (avío) y en menor grado a mediano plazo (refaccionarios), que ocasionalmente llegan a 5 años.

La tasa de interés que cobran los bancos estatales y privados es de 8 % anual, máximo permitido por la ley, con excepción de los que concede el SCICAS, Institución que cobra un interés del 5 % anual, debido al origen de los recursos que utiliza.

El SCICAS, entidad adscrita al Ministerio de Agri-

cultura que concede créditos supervisados a la pequeña y mediana agricultura, en el año 1965 otorgó 3.092 préstamos con un valor promedio de Q. 972 cada uno. El Banco Ncional Agrario que concede préstamos al mismo sector, en el año mencionado concedió 5,323 préstamos con un valor promedio de Q. 304 cada uno.

Estas dos instituciones distribuyeron poco más de la cuarta parte (28.2%), del crédito estatal, pero no pueden ampliar sus actividades por falta de fondos y por restricciones estructurales. Las otras instituciones de crédito estatales, distribuyeron las restantes 3 cuartas partes entre 919 usuarios, con un valor promedio de Q. 12,821; de donde se deduce, que el grueso de los recursos de los bancos del Estado, se reparte entre los grandes y medianos agricultores que pueden obtener créditos de los bancos privados, por contar con el respaldo económico y la garantía necesaria. La canalización de los recursos de crédito, hacia este tipo de productores aparece más marcada, si se observa que los bancos privados concedieron 1.764 préstamos por un promedio de Q.19,589 cada uno, sabiéndose que estas instituciones exigen más requisitos respecto a garantías y condiciones económicas, del prestatario. Obviamente, la distribución del crédito está en relación directa con la tenencia de la tierra; esto tal vez podría ser comprensible desde cierto sector de producción, pero está agudizando los problemas del agro y mermando la velocidad del desarrollo agropecuario.

En 1964 los préstamos para café y algodón representaban el 68.2% del total de créditos agrícolas, en tanto que para el maíz y el frijol (cultivos propios de la pequeña agricultura), se destinaba apenas el 0.8%. Lo anteriormente expuesto confirma que la gran mayoría de pequeños agricultores no goza de los servicios crediticios.

c). Conclusiones:

Después de analizar cada uno de otros aspectos que inciden en la producción agrícola, tales como: mercados agrícolas, asistencia técnica, legislación del trabajo agrícola y tributación agrícola; los dirigentes de Crédito Agrícola antes indicados, hacen algunas recomendaciones para mejorar a corto plazo el servicio crediticio, cuyas conclusiones son las siguientes:

Con base en un Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario, se sugiere:

- 1). Coordinar entre sí y luego con las instituciones crediticias estatales, la acción de las dependencias que dan asistencia técnica y financiera al mediano y pequeño agricultor;
- 2). Incrementar y mejorar la formación de asociaciones cooperativas en el área rural, que facilite la acción de las instituciones que prestan asistencia técnica y financiera, en beneficio de la producción;
- 3). Organizar en forma permanente, cursillos de capacitación para los pequeños y medianos agricultores, de acuerdo con las condiciones estructurales de la región; para mejorar los sistemas de producción y enseñarles la forma de gestionar y utilizar los recursos de las instituciones de crédito. Estos cursillos deben ser impartidos por los agentes técnicos y bancarios estatales, que operan en la región;
- 4). Incrementar en capacidad y número, el personal técnico y bancario encargado de hacer viables los programas regionales de desarrollo agropecuario;
- 5). Mejorar los sistemas de comercialización de los productos agropecuarios, principalmente de aque-

llos producidos por los pequeños y medianos agricultores, haciendo uso de los servicios técnicos estatales especializados, cuyos agentes emitirán «Certificados de Promesa de Compra», que garanticen precios justos al productor;

- 6). Con el fin de agilizar y orientar la asistencia crediticia, hacia aquellos agricultores capaces de asimilar y poner en práctica los modernos métodos de producción, se sugiere la creación de «Certificados de Aptitud»;
- 7). Para mejorar la posición del pequeño agricultor, que con frecuencia no puede ofrecer garantía hipotecaria, dándole capacidad de contratación de créditos a mediano y largo plazo, se sugiere la creación de un «Fondo de Garantía».

Algunas de estas recomendaciones fueron ya tomadas en cuenta por las autoridades estatales competentes, lo cual se observa en el hecho que por acuerdo del Presidente de la República de fecha 15 de mayo de 1967, se instituyó el «Fondo de Garantía» destinado a cubrir la insuficiencia de garantías, que limitan la posibilidad de un número considerable de productores agrícolas para hacer uso del crédito bancario; lo cual fue reglamentado por la honorable Junta Monetaria, según resolución No. 5443, acta No. 1705 de la sesión celebrada el 17 de mayo de 1967.



CAPITULO II

AUDITORIA DEL CREDITO AGRICOLA BANCARIO

La Auditoría, según definición del Profesor Arthur W. Holmes en su obra «Auditoría, Principios y Procedimiento», es la comprobación científica y sistemática de los libros de cuentas, comprobantes y otros registros financieros y legales de un individuo, firma o corporación, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad; mostrar la verdadera situación financiera y las operaciones, y certificar los estados e informes que se rindan.

En lo que respecta a la auditoría del crédito agrícola bancario, ésta implica la comprobación y control de todas las operaciones derivadas del otorgamiento, rédito y recuperación de un préstamo agrícola concedido por el sistema bancario.

NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS

a). De observancia General:

El primer aspecto de importancia en la Auditoría, es el debido conocimiento de los preceptos legales vigentes. Es imprescindible comprobar si las actividades del crédito bancario, están enmarcadas dentro de las normas que rigen dicha actividad o si por el contrario, se transgreden con frecuencia.

Los preceptos legales de observancia general, para bancos e instituciones de crédito, están contenidos en la Ley de Bancos (Decreto Legislativo No.

315), Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto Legislativo No. 215), Ley Monetaria (Decreto número 203); y, en las demás disposiciones que complementariamente dicta la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco de Guatemala.

b). De observancia específica:

Son todos aquellos preceptos, contenidos en las leyes orgánicas de constitución, estatutos y reglamentos, que rigen las operaciones crediticias de las diversas instituciones financieras y cuya observancia obliga únicamente a una institución en particular, de acuerdo con su organización y finalidades; adicionalmente, se encuentran otras disposiciones en las actas del Consejo, Directorio o Junta Directiva y las de carácter administrativo emitidas por los presidentes ejecutivos, gerentes, y otras autoridades o funcionarios superiores, dependiendo de la estructura y clase de banco.

POLITICA DE CREDITO

De acuerdo con el tipo de institución financiera, sus operaciones crediticias deben encontrarse dentro de los límites, condiciones y demás características de su política de créditos, tales como: límites máximos de los montos a conceder por resoluciones del Consejo o Junta Directiva, por el Gerente de la institución, por Gerentes Regionales, etc.; régimen de garantías autorizadas para la cobertura de los préstamos que se conceden; adecuación de los plazos de vencimiento y de recuperaciones, etc., etc.

Es en consecuencia necesario, al practicarse auditoría del crédito bancario, hacer un examen inicial de las resoluciones de concesión de préstamos, en cada uno de los niveles administrativos de la entidad, a manera de comprobar, en su totalidad o en forma selectiva, si

las autoridades de confianza autorizadas para conceder préstamos, emiten sus resoluciones con apego a la política general de créditos de la institución y dentro de los límites autorizados para cada nivel o importancia de las operaciones.

CONTROL INTERNO

Como toda organización que involucra operaciones de cierta importancia o magnitud, los bancos están de suyo obligados a mantener un adecuado control interno y es norma de auditoría examinar cuidadosamente este aspecto, cuyo resultado le dará la pauta para la formación de su plan de trabajo, de acuerdo con el grado de confianza y seguridad que le revelen los controles internos establecidos dentro del mecanismo operativo de la entidad.

Básicamente el trabajo del auditor consiste, en vigilar que hayan procedimientos adecuados para proteger la administración bancaria, empleados, accionistas y clientes y ver que estén funcionando de manera apropiada.

Los tipos de controles continuos a establecerse en una organización crediticia, no varían sustancialmente de aquellos usados en instituciones que realizan operaciones de cierta magnitud; y, encierran la importancia de la especialización del trabajo, rotación de atribuciones, diagramas de movimiento o flujo de operaciones, vacaciones obligatorias para aquellas personas involucradas en trámite, concesión y recuperación de préstamos, trabajo funcional con definida división de tareas, controles continuos en los departamentos de préstamos y contabilidad, enfatizando, la importancia de mantener dobles controles en todas las divisiones de las operaciones bancarias.

División funcional de las operaciones:

Uno de los aspectos a que debe darse consideración,

es a la especialización del trabajo, que consiste en desintegrar una operación en sencillas tareas que los empleados puedan aprender con facilidad y ejecutar rápidamente.

Como consecuencia natural, habrá diferentes personas haciendo diferentes cosas, y posiblemente un pequeño traslape de atribuciones. Esto es uno de los objetivos en nuestra búsqueda de buenos controles continuos.

Rotación de puestos:

Existe la necesidad precisa para la rotación, porque ayuda, primero, como una barrera contra el fraude, segundo, como un desarrollo en los empleados, y tercero, agrega flexibilidad a la organización. La rotación combate en un empleado, además de su resistencia natural al cambio, algunos de los aspectos inconvenientes de la sobre especialización y contribuye en gran manera a eliminar lo tedioso de la repetición de una misma labor.

Vacaciones:

Debe comprobarse que haya una política definida para exigir que todos los miembros del personal del Banco tomen vacaciones. En lo que respecta a contadores y cajeros, un buen control es obligarlos a tomarlas en un período que incluya un fin de mes; esto ayudará a descubrir sumas retenidas y capacitará a alguien distinto de los contadores regulares, a enviar las confirmaciones ordinarias de fin de mes.

Controles continuos:

Son prevenciones y salvaguardas erigidos dentro de los procedimientos operantes; son lineamientos en

el dominio de los negocios, que aspiran a proteger las operaciones contra errores, fraudes y desperdicios.

Los controles suministran un sistema de revisiones y verificaciones. En esta forma los errores por omisión o por comisión son determinados por los mismos empleados durante la ejecución de sus labores ordinarias.

Protección y control sobre numerario y valores:

En lo que respecta a la auditoría bancaria, reviste especial importancia los aspectos concernientes a la tenencia, custodia y manejo de numerario y valores. Dentro de los aspectos principales a considerar por el auditor para verificar los controles y seguridades que están contemplados en el mecanismo operativo de un departamento de tesorería o caja, deben tomarse en cuenta los siguientes:

- 1). **Protección física del efectivo en caja y valores.**
Este aspecto se refiere a las seguridades y garantía de inviolabilidad, que deben tener las bóvedas, cajas de seguridad y muebles utilizados para guardar fondos, los cuales además, deben estar provistos de mecanismos de cerradura propicios y de adecuado sistema de alarma, contra asaltos y robos.

- 2). **Protección por medio de fianzas y seguros.** El costo del seguro depende en cierto grado, de la protección física con que cuenten los valores, puesto que las tarifas de las firmas aseguradoras, varían generalmente de acuerdo con el grado de seguridad provista.
Es también recomendable caucionar la actuación de los empleados, por medio de fianza de fidelidad, para proteger a la institución contra actos desleales o malintencionados, del personal encargado de la custodia y manejo de fondos.

- 3). Valores en tránsito. Todo lo indicado para protección de valores en caja, debe ser acoplado para proteger el transporte de los mismos, proveyendo la defensa física necesaria, adicionada con contratación de una póliza de seguro.

- 4). Control dual en la custodia de valores: Consiste en que ninguna persona, sólo, tiene la facultad de abrir bóvedas o cajas de seguridad y la posesión absoluta de los valores; dicho concepto puede ampliarse con el de «custodia conjunta», por la cual, el trabajo de un cajero es ejecutado en presencia y bajo la observación de otro empleado, trabajando ambos en equipo.
Se aplica principalmente en el caso de tenencia y custodia de numerario, valores y documentos valorizados, depositados en cajas de seguridad o bóvedas, las cuales deben estar provistas de dobles cerraduras o combinaciones de apertura, para cada persona implicada en el doble control.

VERIFICACION FISICA DE DOCUMENTOS EN CARTERA

De acuerdo con la modalidad de garantía de los préstamos concedidos: fiduciaria, prendaria, hipotecaria o mixta, debe procederse a hacer con la frecuencia adecuada, una verificación física de los documentos originales en cartera, los cuales, garantizan legalmente todos los préstamos otorgados, y generalmente, se encuentran constituidos por medio de contratos de mutuo con garantía prendaria, pagarés o escrituras hipotecarias. Todos estos instrumentos deben estar concebidos de entero acuerdo con las resoluciones de concesión respectivas; deben satisfacer aspectos legales de escrituración; y, encontrarse vigentes en su acción ejecutiva.

Complementariamente a la práctica de estos ar-

queos, debe utilizarse el sistema de confirmación de saldos, con los usuarios de crédito, confirmación de prendas con los depositarios de éstas, y, la verificación de las hipotecas por examen de las escrituras otorgadas a favor de la institución. Asimismo, es conveniente una confirmación selectiva de la inscripción de las garantías, en el Registro de la Propiedad y, en resguardo de los intereses de la institución, debe establecerse el lugar que ocupan las inscripciones hipotecarias a favor de ésta.

En lo que respecta a documentos que no se encuentren en cartera, por haberse entregado a la procuraduría para acción judicial de cobro, debe obtenerse confirmación de los profesionales a cuyo cargo se encuentren y como dato complementario, debe determinarse la situación de los juicios, para observar la actividad de los mismos y detectar posibles retenciones de documentos en perjuicio de la entidad.

También puede suceder, que alguna parte de la cartera se encuentre descontada en otros bancos, en cuyo caso, también debe obtenerse la confirmación respectiva; así como cubrirse otros aspectos relacionados con la transacción efectuada.

EXAMEN DE EXPEDIENTES DE PRESTAMOS

Este procedimiento consiste esencialmente, en seguir el trámite administrativo sufrido por las solicitudes de préstamos hasta su escrituración. El examen debe efectuarse sobre una muestra adecuadamente seleccionada. Generalmente, cuando se examinan las resoluciones de concesión de préstamos y los documentos en cartera, se detectan casos en los cuales, se cree conveniente hacer un examen completo del expediente, para satisfacer aspectos dudosos en aquellos o que resalten deficiencias o anomalías al examinar las operaciones legales.

Dentro de este aspecto, debe observarse que las

solitudes hayan sufrido el trámite reglamentario, de acuerdo con la división funcional de labores internas de la institución y con la agilidad conveniente; así como examinar la capacidad de pago del usuario, valoración de garantías, reportes de inspecciones previas al terreno, plan de inversión y destino de los fondos solicitados, análisis practicado para recomendación del préstamo, resolución y escrituración, etc. Si se trata de un crédito vencido, debe examinarse actividad en la cobranza. En general, debe estudiarse si el proceso de otorgamiento se ajusta a la política de créditos de la institución.

En forma adicional, deberán revisarse los registros auxiliares establecidos para control y trámite de las solicitudes, para determinar qué solicitudes están en proceso (estado del proceso), solicitudes denegadas, solicitudes estancadas por cualquier causa, etc.

Como aspectos principales a tratar en el examen de los expedientes que forman la cartera crediticia de una institución bancaria dedicada al crédito agrícola, se pueden citar los siguientes:

1.) Determinar la adecuación entre los montos concedidos y las garantías:

Las garantías deben guardar relación con los montos, en los porcentajes máximos autorizados por la Junta Monetaria o dentro de los porcentajes establecidos según el régimen de garantías aprobado para la institución que se examina, de acuerdo con la modalidad y destino de los préstamos.

Para asegurar la legitimidad y evidencia de la garantía, deben observarse los documentos que generalmente se acompañan a los expedientes y que consisten en «avaluos» practicados por agentes valuadores al servicio de la institución, informes de supervisores por inspección visual efectuada al terreno que se cultivará, constancias de la forma de tenencia de la tierra, etc. (ejercer juicio sobre la

legitimidad y vigencia).

2). Capacidad de pago y análisis del plan financiero:

Debe examinarse a través del plan de siembras a financiarse con fondos del préstamo si: a) es económicamente aceptable el programa de trabajo, mediante el cual el agricultor al recolectar los frutos obtiene capacidad de pago suficiente para cubrir la deuda contraída, dejándole además, un beneficio adecuado a su favor; y, b) adecuación del plazo. Este segundo aspecto debe examinarse desde el punto de vista del destino del préstamo, para determinar que la época de amortización coincida con la de mercadeo de los productos, y en caso de inversiones de capital (habilitación de tierras, compras de instrumentos de labranza, etc.), sean amortizados en forma apropiada, a manera que el impacto de su pago no recaiga en un solo ciclo agrícola.

3). Elegibilidad del sujeto de crédito:

Este aspecto debe examinarse, dependiendo de la institución de que se trate, de acuerdo con la política crediticia establecida por la misma e incluye un análisis de la solvencia financiera del sujeto.

VALUACION Y PROBABILIDADES DE COBRO

Como regla general, el auditor solo debe aceptar en el balance, los saldos de préstamos valuados sobre la base de lo que razonablemente se espera recibir por ellos, en efectivo, en otros bienes o servicios. Consecuentemente, debe cerciorarse de que del importe de las deudas, se ha deducido contablemente una estimación adecuada de adeudos incobrables o de dudosa recuperación, cuya garantía se muestra insuficiente.

Desde el punto de vista de la valuación de los

adeudos en el balance, es aconsejable el estudio de cada una de las cuentas, como base para determinar las partidas incobrables y la adecuación de la reserva de valuación respectiva en el balance.

Se considera que el método para la acumulación de la estimación o provisión de cuentas incobrables, debe dejarse al juicio personal del auditor, quien deberá juzgar de acuerdo con las circunstancias, cuidando en todo caso, de la consistencia en su aplicación o hacer notar en su informe las consecuencias de los cambios importantes en los métodos aplicados, cuando éstos ocurran.

Además de verificar la consistencia en el método, se recomienda la verificación de las disminuciones a la estimación de cuentas incobrables, el estudio del control interno sobre las recuperaciones y, en todo caso, la comparación de la estimación acumulada que presenta el balance, con la estimación de cuentas incobrarles del auditor.

INDICES DE RECUPERACION

Para el efecto del examen de la valuación y probabilidades de cobro, debe obtenerse previamente una relación de los préstamos debidamente clasificados conforme su modalidad: fiduciarios, prendarios, prendarios-hipotecarios e hipotecarios; así como en sus categorías de vigentes y vencidos, mostrando además las fechas de vencimiento, conforme el programa de recuperaciones y el vencimiento definitivo del préstamo.

La determinación de los índices de recuperación, es un aspecto que debe efectuarse para establecer si la recuperación de los préstamos se ha llevado a efecto dentro de los plazos estipulados, y conocer qué porcentajes representan las recuperaciones en relación a los programas de pagos previstos cuando fueron otorgados. La determinación del índice de recuperaciones, se establece en forma separada por cada una de las clasi-

ficaciones de la cartera crediticia y, deben eliminarse los factores que podrían afectar los datos correspondientes, tales como cancelaciones de préstamos por novación de contratos y otros que inciden en el volumen de recuperaciones.

Una fórmula matemática sencilla, consiste en dividir el total recuperado, dentro de un ejercicio, entre el total de vencimientos de la misma especie, ocurridos en el mismo período y, multiplicar el cociente por cien, para reducirlo a porcentaje [(Total recuperado ÷ Total vencimientos) x 100].

Puede completarse este examen determinando el grado de rotación de los préstamos, conforme el saldo promedio de los préstamos en cartera. Dicho análisis se haría dividiendo los créditos concedidos en el ejercicio, clasificados por plazo, entre el inventario promedio de los préstamos en cartera del mismo plazo (total concedido ÷ inventario promedio); el resultado dará el grado de movimiento de los préstamos así como, de una conveniente o inconveniente selección de los sujetos, y de una adecuada política de cobros.

POLITICA DE COBROS

De la política de cobros que siga la institución bancaria, depende en gran parte la determinación de un índice adecuado o nó, en la recuperabilidad de la cartera, ya que ésta puede estar parcialmente esterilizada, por morosidad de la clientela, debido a una política de cobros deficiente o poco enérgica para recuperación de créditos totalmente vencidos o con pagos en mora.

Una buena política de cobros debe comprender en primer lugar, un control eficiente de los vencimientos, que permita enviar avisos preventivos, con el propósito de que los obligados cumplan con sus compromisos oportunamente; así como, mantener un record de los

requerimientos de cobro, a manera de tener en forma constante un control de los efectos producidos, hasta llegar a la situación ejecutiva.

Cuando los plazos para amortizaciones se encuentran totalmente vencidos y los requerimientos de cobro no han surtido ningún efecto favorable para la recuperación parcial o total del préstamo e incluso, se han agotado todos los medios al alcance de la oficina de cobros para la recuperación de la deuda; suelen trasladarse los documentos ejecutivos a la Sección Jurídica para su acción judicial de cobro, pasando la ejecución a cargo de procuradores que actúan bajo las instrucciones de dicha oficina jurídica, lo cual conlleva el recargo adicional de costas judiciales y otros recargos reconocidos por las leyes.

Sin embargo, aún en el caso de expedientes trasladados a la Sección Jurídica para su cobro por la vía judicial, la oficina de cobros debe mantener el control de los usuarios en tal situación, y requerir informes periódicos del progreso de los juicios, a efecto de mantener siempre actualizados los records respectivos.

Como medida complementaria, para el análisis de la política de cobros establecida, es indispensable comprobar por los medios al alcance, cuál es la mecánica que en respaldo de los cobros, realiza la sección Jurídica, la cual debe de consistir, en envío de requerimientos de cobro, entrevistas conciliatorias con los deudores, y dirección activa de las acciones ejecutivas entabladas a través de sus procuradores.

LINEAS DE CREDITO EXTERNO Y CREDITOS DE SEGUNDA INSTANCIA

La auditoría del crédito bancario y especialmente lo que respecta al crédito agrícola, debe prestar especial atención a la utilización de líneas de crédito del exterior. Generalmente estos créditos son utilizados a

través del Banco de Guatemala, conforme normas establecidas por la Junta Monetaria y disposiciones del banco central. También pueden ser utilizadas en forma directa por una entidad de crédito bancario, con la aprobación de la Junta Monetaria.

En este aspecto, es necesario comprobar si los destinos de los préstamos concedidos con fondos provenientes del exterior, son productivos y se encuentran de acuerdo con los convenios suscritos. Además, deberá ser objeto de examen: la cuantía en que están siendo utilizadas las líneas de crédito; si los compromisos de amortizaciones y pagos de intereses se encuentran registrados en la contabilidad de la institución; y la relación de los tipos de interés que se pagan a los proveedores del exterior con respecto a los tipos en que los fondos son colocados en el mercado local.

Con respecto al crédito de segunda instancia, debe contemplarse el examen, ya sea, total o a base de prueba selectiva, de los préstamos comprometidos en calidad de adelantos del Banco Central, para comprobar la correlación de los vencimientos; si los destinos son acordes con los preferenciales, establecidos por la Junta Monetaria; y un análisis de los rendimientos. Estos créditos suelen clasificarse convenientemente, con especificación del deudor, monto, destino, garantía y plazo. También es indispensable comprobar su contabilización como préstamos comprometidos.

CAPITULO III
AUDITORIA DEL CREDITO AGRICOLA
SUPERVISADO

—AUDITORIA DE CAMPO—

CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de entrar en materia de este tipo de auditoría, denominada «Auditoría de Campo» debido a que las verificaciones del auditor se realizan por contacto directo con el usuario de crédito en sus propias granjas o terrenos, es oportuno hacer algunas consideraciones previas.

Como ha quedado establecido en otras secciones de este trabajo, el crédito agrícola supervisado, va dirigido principalmente a beneficiar a pequeños agricultores marginados para otras fuentes de crédito bancario, por carecer de la garantía física suficiente exigida por los bancos, o por falta de educación en aspectos de crédito. También se ha dicho que a este sistema de crédito se le denomina de «Capacitación» y que se caracteriza porque el mismo involucra un 30 % de ayuda financiera y un 70 % de educación y ayuda técnica.

Los procedimientos de auditoría hacia este sector se ven afectados en los siguientes puntos:

- 1). En el medio rural guatemalteco predomina el analfabetismo y por consiguiente, resultan negativas las confirmaciones de saldos por medio de correspondencia.

- 2). La auditoría tendrá que abarcar otros aspectos que en el crédito corriente no implican mayor control, como por ejemplo lo que respecta a la Auditoría de la Administración del sistema, cuyos gastos son de cierta consideración y que por ende, debe observarse si los rendimientos son adecuados y si es atinada la dirección técnica.
- 3). Se observa que en este sistema se vulneran algunos principios de control interno, v.gr., lo que respecta a la división funcional de atribuciones, ya que generalmente un agente Supervisor, se encarga de todo el trámite y supervisión del préstamo desde su planificación inicial, concesión y entregas de fondos, hasta lo concerniente a cobros y recuperaciones, lo cual, en nuestro medio rural, es propicio para la comisión de fraudes y obligan a la auditoría a efectuar comprobaciones directas con el usuario, mediante entrevista personal.
- 4). Dado a que se hacen fuertes desembolsos para mantener el sistema, debe vigilarse que los objetivos para los cuales fueron provistos los fondos, sean realizados en forma efectiva, ya que la única garantía con que se cuenta para la recuperación de la deuda, la constituye el uso correcto que se dé a los préstamos.

Para completar este aspecto, conviene señalar que la auditoría de campo es una atribución propia del departamento de «Auditoría Interna» en un sistema de crédito supervisado, dependencia que para utilizar en forma más apropiada a su cuerpo de auditores, puede disponer eficazmente de contralores auxiliares o supervisores de zona, para que satisfagan algunos aspectos rutinarios de chequeo y mantengan convenientemente informada a la auditoría interna, a manera que ésta actúe en casos reveladores de irregularidades o fraudes. En todo caso, se insiste que el tipo de revisiones

que pueden efectuar inspectores o supervisores de campo, no puede compararse a una auditoría practicada por personal calificado y debidamente entrenado para ello.

En tal virtud, cobran especial importancia en el departamento de auditoría interna, las auditorías de campo, que se practican regularmente en las sucursales, agencias regionales, cajas rurales, etc., labor que se lleva a cabo básicamente conforme instructivo ad-hoc elaborado para el efecto, adicionado con los recursos técnicos de cada auditor y a las circunstancias prevalentes en el medio rural.

FISCALIZACION INTERNA

Uno de los problemas difíciles para un funcionario directivo, es estar seguro que las operaciones bajo su responsabilidad se llevan a cabo en debida forma, sin tener que prestar una atención detenida a cada aspecto rutinario del trabajo. Una buena reglamentación constituye el instrumento adecuado para hacer frente a dicho problema. La reglamentación perseguirá tres objetivos fundamentales: 1) La delegación de facultades específicas, demarcando la responsabilidad en las funciones; 2) La uniformidad de los trámites de tipo rutinario o que se repitan frecuentemente en la institución; y 3) Un sistema de reportes que permita evaluar la forma en que se ejercen las facultades conferidas, la manera en que se efectúan los trabajos de rutina y en qué medida se están logrando los objetivos del programa.

Un reglamento elaborado y mantenido cuidadosamente al día, no solo contribuye a mejorar considerablemente la eficiencia de las operaciones, sino que, además, sirve de instrumento de fiscalización. Gracias a él, las actividades cotidianas de la institución podrán uniformarse, simplificarse, realizarse mejor, compren-

derse debidamente y fiscalizarse de manera efectiva.

Los medios de fiscalización que se adopten dependerán de las atribuciones conferidas al cuerpo directivo y de la medida en que éste desee delegarlas a los funcionarios que están en contacto más estrecho con los problemas planteados por las operaciones. Con un buen plan de organización, un personal capacitado y un reglamento cuidadosamente concebido y mantenido, podrán delegarse tales funciones ejecutivas con toda facilidad y garantía, pues los reglamentos son en sí mismos, instrumentos de control y permiten que la administración se mantenga siempre al tanto sobre la forma en que la fiscalización está funcionando. Es importante que los métodos y controles establecidos sean simples y directos y que, lejos de obstaculizar faciliten las actividades de la institución

Sistema de reportes periódicos:

La mayor parte de los datos necesarios para dirigir las operaciones de la institución, podrán suministrarse por medio de tres tipos de reportes rutinarios: estadísticos internos, de trabajo y financieros. Los datos serán exactos y dignos de crédito cuando las personas que los confeccionan e interpretan comprenden exactamente la información que se desea y utilizan para ello modelos uniformes. De ahí que deba ponerse sumo cuidado en su concepción y explicarse claramente en los reglamentos, evitándose confusiones o errores en la preparación e interpretación de los datos.

Los reportes servirán para estimar la eficacia de los controles y suministrarán los datos necesarios para la dirección del programa y la evaluación de sus resultados. Continuamente se revisará el sistema, a fin de prescindir de cualesquiera informes o datos inútiles o no utilizados. Muy a menudo se exigen más datos que los realmente necesarios, recargando así inde-

bidamente la labor de los funcionarios que deben prepararlos o leerlos.

Conviene que en cada sección, haya una persona que se encargue de la compilación, análisis y resumen de los datos que se refieren a las funciones de tal dependencia y que han de ser objeto de reportes. Asimismo, deberá centrarse en una persona la responsabilidad de compilar, analizar y resumir los datos contenidos en los varios reportes, para uso del cuerpo directivo y de los funcionarios dirigentes. Este funcionario podrá también encargarse de obtener y presentar otros datos de carácter general —agrícolas, financieros, económicos— que deban procurarse en fuentes externas y que la dirección necesite en la elaboración de sus planes o para señalar una política de trabajo.

CONDUCTA Y RESPONSABILIDADES DEL AUDITOR

Debido a que el auditor realiza sus labores en los propios terrenos de los usuarios de crédito y obtiene informes directamente de éstos, en los cuales podría revelarse evidencias de hechos anormales y hasta fraudulentos que envuelvan al personal técnico de la organización, es de mucha importancia que el nivel de conducta del auditor y sus informes, sean de altura, pues ocupa una posición de confianza y el producto de sus investigaciones es atendido con la seriedad del caso.

En especial se recomienda que el auditor: a) evite en lo posible reuniones sociales de cortesía con el personal de campo sujeto a revisión, para que los informes sean formales y objetivos sin ninguna distorsión afectada por tales actos, tampoco debe entrar en relaciones comerciales con los usuarios, funcionarios o empleados fiscalizados, pues existe la posibilidad de que pueda aprovecharse de la posición oficial que ocupa y restarle mérito a su labor fiscalizadora; b) desarrollar un conveniente tacto en el trato con las personas y dis-

creción en sus comentarios; c) bajo ninguna situación, debe externar sus puntos de vista, dar instrucciones o comentar el resultado del examen efectuado, con cualquiera persona ajena al departamento de auditoría, salvo que se trate de una autoridad competente de la organización; d) para la buena marcha de la organización y de sus relaciones con los usuarios de crédito, el auditor debe ser extremadamente cauteloso y no propiciar desequilibrio en la armonía que debe existir entre el personal de campo y los usuarios atendidos por aquellos; e) no dar informaciones oficiales o extraoficiales a la prensa o a personas ajenas a la auditoría; f) cuando se visita a un usuario, no debe darse la impresión de que es una visita de cobro, ya que en el caso de un usuario moroso, podría alterar la realidad de su situación para justificar su falta de pago; g) bajo ninguna situación debe recibir dinero prestado del personal de la organización, solicitar contribuciones ni recibir regalos; y, h) es también aconsejable que el auditor no porte armas de fuego en el desempeño de su labor.

ENTRENAMIENTO

El entrenamiento del personal de auditoría interna debe ser continuo y cuidadosamente planificado, a manera de mantenerlo capacitado en la materia. Ordinariamente el auditor de campo debe recibir una instrucción especial en lo que concierne a: investigación, técnicas de auditoría, manera de conducirse cuando determine aspectos irregulares o fraudulentos, y de la política crediticia de la organización; adicionalmente, deberá tener amplio conocimiento de las diversas fases que involucran la concesión de un crédito y estar capacitado para hacer una evaluación económico-financiera, de una explotación agrícola.

El auditor debe ser provisto de un instructivo guía que brevemente le muestre la organización, un manual

de procedimientos de la misma, y el correspondiente instructivo del departamento de auditoría interna. También debe tomar parte activa en las modificaciones a los manuales e instructivos de procedimientos.

AGENCIA U OFICINA DE CAMPO

La organización de las oficinas de campo dependerá de las circunstancias que existan en las zonas donde se establezcan. En las primeras fases de actuación de un programa convendrá, que el número de oficinas locales que respondan ante la oficina central sea relativamente pequeño. Pero si el programa aumenta hasta el punto de tener un número de oficinas locales que lo justifiquen o las condiciones geográficas imponen la necesidad de regionalizar las operaciones, resulta conveniente nombrar jefes de zona, o crear incluso oficinas de zona, que actúen en la línea directa de autoridad entre el director ejecutivo y la unidad local.

Cada oficina de campo estará a cargo de un funcionario que respondera ante el director ejecutivo de todas las actividades que se desarrollan en el ámbito de su jurisdicción. Dicho funcionario contará con el personal necesario para llevar a cabo las actividades técnicas, administrativas y ejecutivas que estén a su cargo.

El Agente Supervisor a cargo de la unidad, deberá dedicar su atención esmerada a todos los asuntos relacionados con la oficina, procurando que se alcancen los objetivos señalados a la unidad, que se cumplan las normas y reglamentos de la institución, que los trabajos se desenvuelvan en un ambiente favorable, que las familias agrícolas reciban los créditos y la ayuda técnica y social que necesiten, y que todo ello se consiga de una manera eficiente, con buen espíritu en el trabajo y con un alto rendimiento por persona.

En el departamento de auditoría, debe mantener-

se convenientemente archivada, por cada Agencia Regional, la correspondencia, observaciones y en general, todos los aspectos que en el curso ordinario de labores de ésta, hubiesen reflejado situaciones que ameriten ser tratados en una auditoría de campo.

Dentro de los límites razonables de auditoría, el auditor deberá establecer los puntos vulnerables en la operatoria de la oficina y determinar en su caso, las causas de irregularidades y las responsabilidades del personal. Aún cuando se recomienda no utilizar al personal de campo como una fuente de información, queda entendido que éstos tienen oportunidad de dar explicaciones sobre anomalías observadas en los créditos a su cargo, e informes sobre otros aspectos pertinentes de la revisión.

Es particularmente importante que el auditor por medio de un cuestionario de preguntas cuidadosamente preparado, obtenga las causas o motivos de irregularidades, ya sean éstas por desviaciones en los procedimientos operativos o de índole fiscal.

Los tres propósitos primarios de una auditoría sobre las operaciones de una oficina regional, se pueden concretar en: 1) desarrollar aspectos concernientes a la regularidad de las operaciones fiscales (fondos y patrimonio); 2) verificar los costos operativos, cumplimiento de leyes, reglamentos, normas y la política crediticia de la organización; y, 3) determinar si los registros de la oficina concuerdan con los reportes detallados operados en la oficina central. Adicionalmente, pueden desarrollarse aspectos de índole especial que requieran atención de la auditoría.

ELEMENTOS DE AUDITORIA EN EL PLANEAMIENTO, TRAMITE Y DESARROLLO DE UN CREDITO SUPERVISADO

Los préstamos, en el sistema de crédito agrícola

supervisado, pueden englobarse en las siguientes categorías, según la duración de sus plazos:

- a). Préstamos a corto plazo, generalmente no superior a 18 meses. Llamados también de producción o avío, se destinan principalmente a financiar los gastos directos de las cosechas de un mismo ciclo agrícola y los gastos de subsistencia del prestatario y de su familia.
- b). Préstamos a mediano plazo, llamados también de refacción, se conceden por términos de hasta cinco años y se destinan a costear la adquisición de maquinaria, equipos, animales de trabajo y de cría, desmontes, la realización de plantaciones y cultivos permanentes, así como ciertas mejoras importantes a la finca, tales como obras de riego u otras instalaciones. Estos préstamos son verdaderos préstamos de promoción, particularmente dentro de un programa de crédito supervisado: modifican progresivamente la estructura económica interna de la finca dotándola de los bienes de capital, fijos y semifijos, necesarios para lograr una mayor productividad del trabajo humano aplicado a la tierra, y transforman los métodos tradicionales de cultivo.
- c). Préstamos a largo plazo o inmobiliarios, para la adquisición de tierras o la construcción de mejoras permanentes, de lenta amortización.

Por regla general la garantía del préstamo a corto plazo estará principalmente representada por las condiciones personales del prestatario, la planificación cuidadosa de su trabajo y la estrecha supervisión. En los préstamos a mediano plazo existirá además una garantía de tipo real, representada por la constitución de

prenda sobre los muebles, implementos, cosechas y otros bienes del agricultor. En los préstamos a largo plazo, la garantía formal será generalmente de tipo hipotecario.

1). Solicitud de Crédito:

El examen de la solicitud de préstamo, consiste principalmente en determinar la elegibilidad del solicitante, como sujeto de crédito del sistema, y la agilidad en su atención por parte del agente supervisor; este aspecto reviste importancia en una explotación agrícola, ya que muchos fracasos en los cultivos se deben a siembras extemporáneas por demora en la concesión del préstamo.

2). Plan para la Granja y el Hogar:

El crédito agrícola supervisado se aparta de las normas del crédito bancario corriente y su éxito depende de tres elementos principales: 1) planificación cuidadosa de la explotación de la finca y del mejoramiento del hogar; 2) participación de la familia del agricultor en la preparación y ejecución de dichos planes; y 3) adecuada orientación impartida por los supervisores.

He aquí las características principales que se le atribuyen a los programas de crédito agrícola supervisado:

a). Los préstamos se basan en sendos planes a largo plazo de mejoramiento de la explotación agrícola y de las condiciones de vida en el hogar. Estos planes se integran y ejecutan mediante la confección de planes anuales de trabajo.

b). Los plazos son flexibles, ajustándose a un plan

variable de pagos, según las posibilidades del prestatario y el grado de ejecución de los trabajos planeados.

c). Se seleccionan como prestatarios los agricultores que por sus condiciones de trabajo y con una adecuada orientación, tienen posibilidades de progreso.

d). Los tipos de interés suelen ser inferiores a los corrientes. No se pretende que cubran los costos del programa, los cuales en realidad no son imputables solamente al crédito, ya que están confundidos con los costos de la labor educativa que se ejerce sobre el agricultor y su familia.

e). La garantía básica reside en la selección adecuada del prestatario, en la preparación cuidadosa de sus planes de trabajo agrícola y domésticos, y principalmente, en la orientación que se le dá y en la vigilancia que sobre el mismo se ejerce.

f). Finalmente, más que simple prestatario, el agricultor es beneficiario de una amplia labor educativa, tanto en lo que respecta a sus técnicas de producción como en lo relativo a su hogar.

El crédito supervisado, va principalmente dirigido a la unidad familiar, pero puede y debe servir de útil y poderoso instrumento para la organización y funcionamiento de cooperativas.

La planificación agrícola debe comprender un ordenado análisis de los factores económicos de la explotación — Tierra, trabajo, capital y administración — a fin de combinarlos en forma que cumplan mejor su función productiva. En el aspecto social, supondrá un estudio de la situación del hogar con miras a implantar gradualmente hábitos y costumbres que repercutan de manera favorable en

el bienestar de la familia. La elaboración previa por parte de los organismos técnicos respectivos, de cuentas culturales (rentabilidad de los cultivos) es sumamente importante para apreciar los datos estimativos de costos y rendimientos.

La parte agrícola del plan, que sirve para determinar la forma en que los prestatarios ejercerán sus actividades económicas, debe reflejar la programación de los trabajos que se realizarán en el transcurso del año, las mejoras que deben introducirse, las necesidades en materia de crédito, su cuantía y destino, la inversión del capital propio y del aportado con el préstamo y las condiciones y plazos para la recuperación de los préstamos, en función de la capacidad de pago de los beneficiarios.

Se tendrá siempre presente en la preparación de los planes, que los recursos puestos en manos de los beneficiarios deben canalizarse preferentemente hacia las actividades de inversión, de modo que las actividades de consumo queden relegadas a un segundo plano. El mejoramiento de las condiciones de vida del productor agrícola debe ser el resultado de una mayor productividad, robustecida con el ahorro.

En resumen el planeamiento, comprende cinco partes fundamentales:

«Informaciones generales y manifestaciones de bienes».

«Datos sobre producción y rendimiento del año anterior».

«Plan de trabajos y de préstamos».

«Producción, destino de los productos y resumen

fianciero».

«Detalle de garantías».

Como puede apreciarse, la planificación de un crédito supervisado, involucra en forma integral todo lo concerniente a las actividades de operación y producción agropecuaria del usuario; por consiguiente, si ocurre una desviación en el programa de explotación, ésta repercute en la correcta utilización de fondos, programa financiero, detalle de garantías, plan de amortizaciones, etc., ya que todos estos aspectos guardan relación entre sí.

El auditor, al hacer un examen de la situación del usuario al iniciar las operaciones y un análisis económico-financiero de los datos consignados en el «Plan para la Granja y el Hogar», está en posibilidad de determinar, tentativamente, si el programa de explotación es económicamente adecuado, es decir, si los ingresos cubren los gastos y dejan al agricultor un margen razonable de utilidad por producción agropecuaria y renta de la tierra.

Este examen previo de la planificación, se complementa con visitas a las siembras, para comprobar aspectos que a juicio del auditor revelaren la existencia de irregularidades, determinar datos falsos o ficticios consignados en el Plan y además, para obtener una evaluación de los beneficios recibidos por el cliente del sistema.

3). Resolución de Concesión del Préstamo:

Reviste las mismas características e importancia señaladas en el capítulo relativo a «Auditoría de Crédito Agrícola Bancario».

4). **Contrato a Mutuo:**

Instrumento celebrado entre el usuario y la organización, mediante el cual se legaliza la concesión del préstamo y el primero, se compromete a seguir el programa de trabajo previsto y pignora los productos. Dicho contrato puede ser sustituido por escritura pública de constitución de hipoteca, cuando la garantía es de esa categoría.

Se recomienda revisar aspectos legales y reglamentarios de escrituración, así como comprobar su coincidencia con los datos autorizados en la resolución de concesión respectiva y con los datos consignados en el «Plan para la Granja y el Hogar».

5). **Registro de depósitos y retiros de fondos:**

El préstamo concedido usualmente es operado como una cuenta de depósitos monetarios. Se depositan los fondos en una cuenta a favor del usuario y el margen por girar es retirado por éste mediante la emisión de cheques contra la caja de la organización. Como una medida precautoria para evitar sobregiros y controlar el correcto uso de los fondos, el agente supervisor debe refrendar con su firma la emisión de los cheques y anotar en el «registro de depósitos y retiros», los datos correspondientes a: fecha, monto, destino de los fondos y el margen por girar restante. El destino de los fondos deberá guardar relación con el programa de explotación y modificaciones autorizadas al mismo.

La inversión real de los fondos será comprobada por el auditor en su visita al terreno del usuario.

6). **Tarjetas de Guía y Control:**

Constituye un registro doble de los cargos y abonos a la cuenta del usuario, operados en la agencia regional, para control inmediato del saldo. Es-

te registro debe coincidir en todo momento, con el mayor sub-auxiliar de préstamos operado en la oficina principal.

7). **Record de visitas a la granja:**

Al igual que un médico lleva un record de la salud de sus pacientes, el agente supervisor anota todas sus observaciones cuando supervisa los trabajos del usuario, el progreso de los mismos y recomendaciones de carácter técnico-agrícola impartidas. De acuerdo con el estado de desarrollo de los cultivos, anotará en este registro la fecha más oportuna de su próxima visita y la consignará en su itinerario de labores.

La lectura de este registro por parte del auditor, podrá revelar aspectos tales como: demasiada diligencia del agente, demostrando interés especial en un caso específico o completa negligencia que demuestre descuido, en la supervisión de los cultivos; recomendaciones desatinadas que dieron lugar a fracasos en las siembras; comentarios reveladores de anomalías en el sistema; etc.

Al examinar el costo operativo del sistema, el auditor puede utilizar el «record de visitas a las granjas», para determinar en forma selectiva, los gastos de viático cobrados por el agente, gastos por utilización de vehículos y demás gastos de supervisión y asistencia técnica.

ALCANCES DE LA REVISION

Generalmente la auditoría interna de una organización de crédito agrícola supervisado, mantiene una presión constante en el volumen de las revisiones que debe practicar, por lo que es una medida acertada, fijarse un programa anual de labores de fiscalización, para mantener en forma adecuada el control de las ope-

raciones; así como delimitar los alcances de las revisiones rutinarias y el tiempo en que normalmente éstas deben llevarse a efecto.

En consecuencia, los instructivos para la práctica de auditorías de campo recomiendan que el auditor no extienda su radio de acción más allá de lo establecido. En caso de detectar en una revisión normal evidencias de fraudes, en una muestra representativa de los usuarios de la zona, o hechos anormales que ameriten una investigación más profunda, que necesariamente lo desviaría hacia otros aspectos no contemplados en su nombramiento; el auditor deberá informar al jefe de auditoría, por escrito y a la mayor brevedad posible, las razones que a su juicio justifiquen extender la revisión más allá de los límites establecidos. En una revisión específica por conocimiento de fraudes, en los cuales se involucre a miembros del personal de campo de la organización, conviene separar a éstos de la zona a auditar, para que no interfieran en las investigaciones.

SELECCION DE LA MUESTRA Y PREPARACION DE CITACIONES DE ENTREVISTA O CARTAS DE VISITA A LOS USUARIOS.

Uno de los primeros y más importantes pasos en la práctica de la auditoría, es la selección de la muestra, la cual deberá ser representativa de todos los usuarios de la zona que audita, debiendo además, incluir un porcentaje adecuado de deudores, que conforme los archivos del departamento de auditoría, revelen situaciones que podrían conducir a irregularidades o fraudes.

Si se siguen las prácticas recomendadas para auditoría en general, los porcentajes «mínimos y máximos» deben ser tales, que por medio de la muestra escogida, cuyos expedientes serán examinados completamente, pueda probarse razonablemente las operaciones de una oficina regional, sin auditar la totalidad de clientes.

A los usuarios de crédito incluidos en la muestra,

procede enviar una tarjeta especial de visita a su terreno o una citación cuidadosamente preparada, para que se presenten a la oficina regional o a otro lugar seleccionado por el auditor, para efectuar la entrevista. Las entrevistas en oficinas o en lugares específicos, solo se recomiendan en el caso de usuarios no activos, cuyos créditos se encuentran totalmente vencidos y que ya no tienen plan de operación conjunta con la institución (denominados «usuarios para cobro»). A los usuarios con programa vigente de explotación, conviene entrevistarlos en sus propios terrenos cultivados.

Principios sanos de auditoría recomiendan que la selección de la muestra debe hacerse «al azar», además; es evidente que la selección debe efectuarse sobre cuentas de préstamos que muestren saldos reales, por lo cual, previamente debe verificarse en la oficina, la coincidencia de los registros contra los listados preparados en la oficina principal y conciliar las diferencias. La muestra, una vez seleccionada no debe ser cambiada, por ningún concepto.

Los objetivos perseguidos al seleccionar una muestra representativa son: 1) obtener una muestra al azar del total de usuarios cuyas cuentas deben ser conciliadas y verificadas con las cifras que arrojen los registros de la oficina principal; y, 2) para asegurar a los funcionarios del sistema que conocen de los informes, que la muestra seleccionada cubre todas las fases del programa y que por consiguiente, se ha verificado que la política crediticia y requisitos legales, están siendo observados. Cabe advertir, que no todos los usuarios a entrevistarse deben ser seleccionados al azar, pues como ya se dijo antes, no deben omitirse ciertos casos que serán estudiados en forma especial por tenerse sospechas de que presentan irregularidades. En lo que respecta a usuarios activos, se recomienda seleccionar un 50 % al azar y un 50 % en forma deliberada, de las tarjetas auxiliares operadas en la agencia, o de los expe-

dientes respectivos (inclufr en la muestra aquellos créditos en que no aparezca en la agencia, la tarjeta de control respectiva y otros casos anormales).

El auditor deberá tomar precauciones para que los empleados no se enteren, qué usuarios integran la muestra; cualquier descuido en este aspecto, puede nulificar su acción.

Antes de enviar las cartas de citación o de visita a los usuarios seleccionados, el auditor debe determinar la exactitud de las direcciones, con el objeto de asegurarse que las mismas sean recibidas. Cuando exista duda sobre la dirección exacta de un usuario, se podrá acudir al expediente u obtener la dirección correcta en las municipalidades o con vecinos del lugar; sólo en casos extremos, el auditor debe solicitar la colaboración del agente supervisor, por supuesto, sin dar los nombres de los usuarios con anticipación. El auditor deberá también, revisar el itinerario de visitas de los agentes, para acomodar su propio itinerario de revisión, a manera que no coincida en un caso dado, una visita rutinaria de inspección del agente, con la del auditor y se haga embarazosa la entrevista.

REVISION DE EXPEDIENTES

Después de haberse seleccionado la muestra y previamente a la entrevista, el auditor examinará los expedientes de todos los usuarios a quienes se les envió carta. Se desea obtener el máximo provecho a la visita y por consiguiente, el examen de los expedientes debe hacerse con el propósito de detectar cualquier irregularidad aparente y tomar nota de aquellos aspectos que revisten importancia especial de comprobación. Frecuentemente al examinar el expediente y verificar los registros de la oficina, se determinan irregularidades, las cuales son confirmadas cuando se entrevista al usuario respectivo.

En términos generales, el procedimiento a seguir en la revisión de expedientes debe fundamentarse en lo siguiente:

- 1). Verificar si se encuentran completos y de acuerdo con la documentación señalada en los instructivos de operación del sistema.
- 2). El «Contrato a mutuo con garantía prendaria» será revisado para verificar:
 - a). Que sean correctamente llenados los encasillados previstos en el formulario,
 - b). Correcta escrituración y legalización del préstamo,
 - c). Coincidencia con los datos de «Resolución de Concesión», «Resumen y recomendación» y «Plan para la Granja y el Hogar».
- 3). La Resolución de concesión, el Resumen y recomendación; y, el Plan para la Granja y el Hogar, se examinará para determinar:
 - a). Si el usuario de crédito llena los requisitos de ser sujeto preferencial o sujeto elegible, conforme la política crediticia de la organización.
 - b). Legalidad sobre la tenencia de la tierra.
 - c). Si los montos concedidos están dentro de los límites de autoridad conferida para otorgar préstamos.
 - d). Que los renglones de los destinos se ajusten a lo planificado por el agente, a las modificaciones en el «Resumen y recomendación del crédito» y a las sugerencias del analista.
 - e). Que los montos concedidos estén adecuadamente garantizados, en apego a las prescripciones del régimen de garantías, y resolucio-

nes que lo modifican.

- f). Que los planes de trabajo elaborados, sean económicamente recomendables.
- 4). Se revisará el «Estado de depósitos y retiros», para establecer si los giros están de entero acuerdo a lo planificado y al progreso de los trabajos.
 - 5). En el caso de adquisición de maquinaria, equipo de labranza o de ganado, verificar los documentos de compra-venta respectivos.
 - 6). El auditor tendrá cuidado en leer el «Record de visitas a la granja», con el propósito de estar enterado de las anotaciones del agente encargado de la supervisión del préstamo y comprobar con el usuario, la efectiva realización de las inspecciones. Además, deberá determinarse la coincidencia entre las visitas anotadas, contra las liquidaciones de viáticos, reportes de kilometrajes recorridos por vehículos y el programa de labores del agente.
 - 7). El auditor deberá revisar el «Resumen financiero del Plan para la Granja y el Hogar», con el objeto de hacer una evaluación económica-financiera del mismo, verificando además, aspectos como: costos, producciones, precios de venta, etc., estimados en dicho plan. Cuando surjan dudas de carácter técnico, recurrirá a la asesoría del Jefe de zona u otros oficiales del departamento técnico, e incluso, solicitará su colaboración en las visitas a los terrenos, para recibir asesoría en aspectos de su especialidad. En algunos casos podrán existir errores tan notorios, que no es necesario el dominio de la técnica agrícola para determinarlos.
 - 8.) Revisar las tarjetas de «Control de Créditos» y «Estado de depósitos y retiros», operados en la agencia, para determinar su corrección, exactitud y coincidencia con los registros de la oficina principal.

MEDIOS DE OBTENER EVIDENCIAS

Las técnicas de investigación señalan cuatro principales medios para obtener evidencia de anomalías, irregularidades o fraudes, a saber: 1) El empleo de registros; 2) Inspección u observación; 3) La entrevista; y 4) El examen científico de expertos.

En lo que respecta a auditoría de crédito agrícola supervisado, se utilizan los tres primeros con igual frecuencia y el último solamente en caso de falsificación de cheques u otros documentos de pago, para lo cual se hace necesario el dictámen de un experto, para confrontación de firmas o huellas dactilares.

Empleo de registros e inspección:

Antes de dirigirse a los lugares donde se practicará la auditoría, el auditor obtiene de los registros principales de la organización, la información pertinente y que generalmente consiste en:

- a). Relación detallada de saldos de préstamos o estados de cuenta de los mismos;
- b). Inventario de mobiliario y equipo a cargo de la oficina regional;
- c). Existencias de talonarios de cheques o de formas para entregas de préstamos, a cargo de la oficina;
- d). Existencia de efectivo y valores en caja o en poder del personal de campo;
- e). Existencias de recibos habilitados para efectuar recuperaciones de préstamos, en poder del personal destacado en la zona;
- f). Información sobre cuentas incobrables correspondientes a la zona;
- g). Registro de datos del departamento de auditoría, para el uso de máquinas controladoras de ingresos y egresos;

- h). Saldo deudores a cargo del personal de la zona;
- i). Otros datos que a juicio del auditor, sean necesarios para la práctica de auditoría.

Al practicar la auditoría, el auditor verificará la coincidencia de los registros operados en la oficina regional, contra los datos obtenidos de los registros principales, además, examinará los registros auxiliares de la oficina para establecer su correcta operatoria, así como, registros estadísticos relacionados con solicitudes en proceso, créditos concedidos, créditos activos, créditos vigentes, morosos, incobrables, para acción judicial de cobro, etc.

En la oficina regional, el auditor también efectúa una inspección de la tenencia y buena conservación de los activos propiedad de la organización y, la tenencia y correcto uso de los talonarios de formas habilitadas para entrega de fondos y recuperación de los mismos.

Al visitar al usuario de crédito, el auditor observa el correcto empleo que se hace de los fondos, en los destinos previstos e inspecciona la propiedad, tenencia y buena conservación de los bienes que garantizan la recuperación del préstamo.

Entrevista:

La entrevista es la más directa, más económica y más frecuentemente usada. Para llevar a cabo una entrevista con éxito, conviene tener en mente los siguientes principios:

«Al preparar la entrevista, se debe revisar cuidadosamente el expediente de crédito y en forma especial, lo que respecta al plan de explotación, a manera de que el auditor tenga buen dominio de los diferentes tópicos concernientes a la charla que va a sostener».

«Definir en forma anticipada los objetivos de la entrevista, por medio de un cuestionario de preguntas

básicas, preparadas en forma tentativa».

«Al citar anticipadamente al usuario, se asegura en lo posible que éste lo esperará, ahorrando al auditor tiempo y explicaciones sobre el motivo de la visita, así como, en la búsqueda de recibos y otros comprobantes de pago en poder del usuario».

«Procurar que las entrevistas se lleven a cabo en privado. Algunas personas muestran reserva y precaución cuando son entrevistados en presencia de otros».

«Ganar la confianza del entrevistado».

«Escuchar atentamente al entrevistado y esperar circunstancias favorables para formular preguntas.»

«Mantener el interés del entrevistado en el objetivo de la entrevista».

«No perder el tiempo en rodeos innecesarios, que podrían desviar los objetivos del examen».

«Hacer las preguntas directamente, cuando se estime que el usuario está preparado para dar con precisión, la información deseada».

«Hacer las preguntas en una forma sencilla, a manera que sean fácilmente entendidas por el usuario».

«Evitar que una pregunta implique o sugiera una respuesta preconcebida, que podría o no ser cierta».

«Verificar que las respuestas dadas por el usuario, sean correctamente interpretadas por parte del auditor y no tergiversarlas».

«Obtener en caso de irregularidades, la información concerniente a los hechos pertinentes, a manera de desarrollar la misma sobre una base firme».

«Tomar notas en forma discreta, sin mostrar demasiado interés en aquellos aspectos anómalos que es necesario desarrollar».

«Verificar cuidadosamente los resultados de la entrevista y correlacionarlos con los datos anotados en los registros y documentación del crédito».

Objetivos de la Inspección y entrevista:

Los principales objetivos del auditor al visitar al usuario, en su propio terreno o tener una entrevista personal con él en otro lugar, pueden concretarse así:

- 1). Confirmar directamente con el usuario su estado de cuenta, obteniendo su conformidad o inconformidad con las entregas de fondos que han sido operadas a su cargo, así como de sus amortizaciones a la deuda (capital e intereses).
- 2). Comprobar la inversión real de los fondos y verificar su coincidencia con lo previsto en el Plan para la Granja y el Hogar, en la Resolución de concesión y en el Contrato, respectivos.
- 3). Comprobar la existencia física de los bienes dados en garantía o la posibilidad de obtenerla al ser recolectados los frutos, o con otros bienes que posea el usuario; verificar que el monto de éstas cubran el saldo del préstamo, en los porcentajes requeridos.
- 4). Observar el estado de las siembras y de los productos agropecuarios obtenidos.
- 5). Observar los beneficios obtenidos por el usuario y la asistencia técnica que se le ha proporcionado. En vista que el auditor no es un técnico en agricultura, se recomienda no entrar en consideraciones de carácter técnico en su informe, sin embargo, resaltan a la vista los resultados de una desacertada asistencia técnica.
- 6). Determinar si los usuarios son sujetos preferenciales de crédito agrícola supervisado, o si por su preparación en aspectos agrícolas y su capacidad financiera, pudieron haber sido atendidos eficientemente por otra institución financiera especializada en crédito agrícola o por el Sistema Bancario Nacional.
- 7). Si el agente supervisor tiene relaciones comer-

ciales, ocasionales o permanentes, con el usuario y se aprovecha de su posición en beneficio propio (sobre todo en lo que respecta a venta de los productos agropecuarios, compra de insecticidas, fertilizantes, etc.).

- 8). Si los datos consignados en el Plan para la Granja y el Hogar, Record de visitas, etc., son reales o son ficticios.
- 9). Determinar si se mantiene un conveniente sistema de cobros; si el plan de recuperaciones se encuentra debidamente acoplado a las fechas de obtención de ingresos; si se han obtenido precios aceptables en la venta de productos, etc.
- 10). Comprobar si existe retención de fondos por parte del personal que practica cobros por la vía directa. Confirmar las fechas de pago y valores consignados, en los recibos originales en poder de los usuarios y confrontarlos con las fechas y montos de las liquidaciones a caja, efectuadas por los cobradores.
- 11). En caso de usuarios que hayan dispuesto total o parcialmente de las garantías otorgadas, determinar si lo hicieron con el conocimiento del agente y si el valor de la venta fué aplicado al pago de sus respectivos préstamos.
- 12). Finalmente en caso de usuarios que no asistan a las citaciones o que no se encuentran en los terrenos indicados en los documentos que obran en el expediente, el auditor deberá agotar sus recursos a manera de que se pueda tener la seguridad, que no se trata de créditos ficticios.

ENTREVISTAS CON EL PERSONAL RESPONSABLE

En lo que respecta a las irregularidades observadas por el auditor en sus visitas y entrevistas con los

usuarios de crédito, se recomienda dar oportunidad al agente supervisor a cuyo cargo esté el área en que se practica la auditoría de campo, y demás funcionarios o empleados responsables, para que de acuerdo con un cuestionario de preguntas cuidadosamente formuladas, den explicaciones o aclaraciones pertinentes. De la entrevista con el o los empleados responsables, puede resultar que ya fueron tomadas las medidas convenientes para corregir las anomalías, que éstas eran solamente aparentes, que conforme los documentos probatorios o argumentos del empleado, las anomalías se deben a operatoria incorrecta de registros en la oficina principal o en la propia agencia, que las irregularidades ya eran del conocimiento del agente, quién obró con dolo o culpa y no tomó ninguna medida adecuada en protección de los intereses de la organización, etc., etc.

En consecuencia, el objetivo principal de entrevistar al personal de campo o de oficina, es el de obtener de ellos las informaciones que permitan tener la seguridad de que las anomalías observadas y los reparos formulados, no son aparentes, a efecto de producir un informe sobre bases firmes.

Con el objeto de evitar situaciones embarazosas, como sería el hecho de ser desmentido por los fiscalizados, en casos en que el auditor encuentre anomalías que puedan ser corregidas con posterioridad, se recomienda suscribir actas donde se haga constar lo que no se ajuste a las leyes, instructivos, reglamentos y circulares, señalando e inicialando los documentos.

PAPELES DE TRABAJO E INFORME

Papeles de Trabajo:

Los papeles de trabajo del auditor, para una auditoría de campo, no difieren en esencia, de los de otros tipos de revisión; sin embargo, es conveniente que el

Departamento de auditoría mantenga tres formas con diseño apropiado para llenar todos los aspectos requeridos en la práctica de la revisión, así: 1) diseño de cédula de auditoría para auditar la oficina regional; 2) diseño de cédula de auditoría para revisión de expedientes y registros concernientes a cada préstamo; y 3) diseño de hoja de entrevista con el usuario. Generalmente la hoja de entrevista con el usuario, se presenta como un anexo de la cédula de revisión del expediente respectivo.

1). Cédula para auditoría de la oficina:

El diseño debe contener espacios para anotar los datos pertinentes obtenidos en los registros principales de la institución; espacios para cubrir todos los aspectos rutinarios de organización, administración y mantenimiento de la oficina; cierta información obtenida en el archivo de la agencia que se lleva en el departamento de auditoría y que debe ser completada por el auditor; y otros, que se estime conveniente.

Si no se determinan irregularidades en cada uno de los aspectos examinados, en los registros y organización de la agencia, sencillamente se le pone seña de chequeo al renglón correspondiente, pues no se desea informaciones afirmativas. La cédula deberá complementarse en la oficina principal, al concluir la revisión en el área rural, a efecto de verificar aquellos aspectos en los cuales se observaron errores que impliquen deficiente operatoria en los registros principales de la oficina financiera.

2). Cédula para auditoría del expediente:

Se elabora una cédula de auditoría por cada

expediente de los préstamos incluidos en la muestra seleccionada. En este diseño el auditor anotará sus observaciones derivadas del examen practicado al expediente y las irregularidades determinadas al entrevistar al usuario e inspeccionar sus cultivos, las cuales se encuentran desarrolladas en la hoja de visita respectiva. En el caso de determinar irregularidades en la entrevista con el usuario, se aconseja anotar en la cédula del expediente, los datos que figuran en la Resolución de concesión, Contrato o plan de explotación agropecuaria; a continuación se anotarán los datos reales obtenidos en la entrevista, a manera de hacer resaltar la discrepancia, mediante una simple comparación, sin que intervenga el criterio u opinión del auditor; y finalmente se consignará la declaración del agente o empleado responsable, para desvanecer la incongruencia en las cifras.

Debe tomarse en cuenta que la cédula de auditoría servirá de base para elaborar el informe y que las irregularidades deben ser demostradas sin recurrir a los expedientes, ni a otros registros que a estas alturas, ya fueron devueltos a la oficina regional y por lo tanto, no pueden ser consultados fácilmente. Si una irregularidad no puede ser satisfactoriamente comprobada con argumentos pertinentes, es mejor no incluirla en el informe y dejarla para una próxima revisión.

Las cédulas de auditoría deben ser formuladas por el auditor en forma manuscrita, en el mismo momento de estar practicando los trabajos que se le encomiendan.

3). Hoja de entrevista:

Como ya se dijo anteriormente, las hojas de entrevista deben contener un cuestionario de preguntas básicas, tentativamente preparadas, para

que sean contestadas en forma afirmativa. El auditor, hará aquí sus anotaciones y desarrollará en forma ordenada, las anomalías que determine, a manera que sea fácil relacionarlas con los registros y expedientes respectivos; no debe olvidarse que no interesa conocer detalladamente, qué es lo que el auditor hizo, sino cuáles son las anomalías que deben ser corregidas.

El auditor debe asegurarse de anotar en la hoja de entrevista, su interpretación exacta de lo manifestado por el usuario, sin hacer ninguna distorsión o tergiversación. En forma separada, podrá hacer un resumen de sus propias conclusiones y observaciones, con el objeto de profundizar más en la investigación y facilitar la preparación de la cédula de auditoría que será reflejada en el informe, y formular las preguntas al empleado responsable.

Informes

Los informes correspondientes a la auditoría de una oficina regional de crédito supervisado, están proyectados para suministrar a los organismos responsables de la administración del sistema, una exposición de la situación en la cual se está desarrollando el programa operativo que ha sido trazado, la observancia de leyes, política crediticia, normas y demás reglamentos relacionados con la organización y, coadyuvar en la oportuna y adecuada corrección de los aspectos donde se hubiere determinado desviaciones o irregularidades.

Los informes son cuidadosamente analizados y evaluados por funcionarios administrativos y técnicos, por lo cual, las irregularidades en el orden fiscal o desviaciones del sistema operativo, deben ser expuestas de tal manera, que por sí mismos reflejen en forma concisa los hechos, para que puedan tomarse las medidas

del caso, sin necesidad de tener que solicitar aclaraciones o ampliaciones.

Debe recordarse que las irregularidades que se señalan en el informe, fueron determinadas por el auditor en una «muestra representativa de la zona» y que por consiguiente, las medidas correctivas que se tomen, no deben dirigirse únicamente a los casos concretos señalados en el informe, sino deben extenderse para toda el área cubierta por la oficina auditada. Las anomalías de orden fiscal y constitutivas de delito, que se determinen, deben informarse al jefe de la auditoría, desde el preciso momento en que el auditor obtenga evidencia fehaciente de su comisión, para que se tomen las medidas inmediatas contra los responsables y se ordene una investigación completa del área. Existen otras irregularidades, por ejemplo, mal uso de fondos por parte del usuario, en las cuales se le dió un destino diferente a los propósitos del préstamo, y otras, por desviaciones en los procedimientos operativos, que revelan deficiente orientación del personal de campo sobre los objetivos del sistema. En todo caso, los funcionarios y autoridades de la institución deberán ordenar las medidas apropiadas para garantizar la recuperación de los préstamos y mejorar el entrenamiento del personal de campo. Es corriente que en las reuniones frecuentes del personal, se traiga a cuenta diversos aspectos anómalos revelados en informes de auditoría y que expongan puntos vulnerables en la organización.

El informe debe constar de tres partes: 1) Generalidades; 2) cuerpo del informe; y 3) conclusiones u observaciones del auditor.

Generalidades

Comprende entre otros, los datos pertinentes de la clase de auditoría practicada y de la oficina respectiva, así: nombre de la oficina auditada, fecha del in-

forme, nombre del auditor, lapso durante el cual se practicó la auditoría; datos correspondientes al personal que atiende la oficina, de la integración de la cartera y del tipo de usuarios que se atienden (cartera vigente, cartera vencida, usuarios activos, usuarios de cobro, etc.), número de campesinos controlados por la agencia, indicación del número de solicitudes tramitadas en los últimos meses y en general, todos aquellos aspectos que identifiquen mejor a la agencia para que las autoridades que conocen de los informes tengan datos previos del personal de campo, volumen de operaciones y condiciones peculiares de la oficina.

Cuerpo del informe:

Esta parte del informe comprende la sección descriptiva de los reparos que se formulan y anomalías que se observan. Sólo deben consignarse aspectos anormales que deben ser corregidos, y no debe referirse a detalles contenidos en las cédulas de auditoría, cuando no hay aspectos anómalos.

Conclusiones u observaciones del auditor:

En esta sección se anotará un resumen de las irregularidades encontradas y aspectos varios que reflejen la opinión del auditor que practicó la auditoría, sobre sus propias observaciones. Se entiende que el auditor al conducir una auditoría siguiendo los procedimientos adecuados y ejerciendo un amplio criterio en las técnicas empleadas, estará en una posición de obtener e informar datos de mucha ayuda para los funcionarios responsables de planificar y administrar el sistema.

CONCLUSIONES

- 1). Guatemala, al igual que el resto de países de América Latina, tiene apoyada su economía fundamentalmente en su actividad agropecuaria, ya que las dos terceras partes de su población, se dedican a esta labor; de consiguiente, es de suma importancia agotar todos los medios disponibles para hacer llegar a aquellas instituciones responsables del desarrollo ordenado de la economía nacional, el conocimiento de los diferentes aspectos relacionados con la agricultura.
- 2). Al analizar la situación agrícola del país, entre 1950 y 1964, se pone en evidencia que en general, en las actividades agropecuarias, no se han operado cambios significativos que hayan repercutido en una mayor productividad.
- 3). La producción agrícola nacional se encuentra integrada por dos tipos de explotación con características perfectamente definidas:
 - a). Agricultura de plantación (café, caña, algodón, citronela, etc.), fundamentalmente de exportación y explotada por sujetos con recursos económicos, nivel cultural adecuado y una mejor organización; y,
 - b). Agricultura productora de alimentos, atendida por un grupo mayoritario de la población rural, que se caracteriza, con pocas excepciones, por carecer de recursos económi-

cos (tierra y capital), con deficiente educación en todos los aspectos, refractarios a innovaciones de carácter técnico y acostumbrados a métodos y cultivos tradicionales.

- 4). En cuanto a Reforma Agraria, se observa que si se comparan las proyecciones con las realizaciones efectivas, se nota que de 1952, en que se implantó en Guatemala por primera vez la Reforma Agraria, a la presente fecha, ésta se ha venido desarrollando en forma muy lenta, debido principalmente a aspectos de índole político que han propiciado cambios básicos en los fundamentos legales.
- 5). Se observa que en la aplicación de la Reforma Agraria no se ha seguido un plan integral, debidamente definido y coordinado por el Gobierno central, de todos los factores que promueven y coadyuvan a su realización; esto es, dotación de tierras, asistencia técnica, extensión agrícola, asistencia crediticia y mercadeo de los productos.
- 6). Los créditos al sector agropecuario se canalizan a través de instituciones estatales y privadas. El crédito al mediano y pequeño agricultor ha estado enteramente a cargo del Banco Nacional Agrario, desde la creación de esta institución, en octubre de 1953, y en forma conjunta con el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado, desde el mes de marzo de 1961. Estas dos instituciones distribuyeron en 1965, poco más de la cuarta parte del crédito estatal entre 8415 usuarios con valor promedio de Q.550.00 cada uno. Las otras instituciones de crédito estatales, distribuyeron las 3/4 partes restantes entre 919 usuarios con un valor promedio de Q.12,821.00 cada uno. Los bancos privados concedieron, en el mismo año, 1,764 préstamos al sector agrícola

la, con un promedio de Q.19,589.00 cada uno. De donde se deduce, que el grueso de los recursos de los bancos del Estado y bancos privados, se reparte entre los grandes y medianos agricultores.

- 7). El crédito concedido en cuantía adecuada y utilizado en forma eficiente, constituye un poderoso instrumento para aumentar la productividad agrícola y mejorar la situación del agricultor; pero generalmente el crédito por sí solo no basta para conseguir el objetivo deseado, sino que debe ir acompañado de una labor educativa y de capacitación. El crédito supervisado proporciona el coeficiente educativo necesario para mejorar el nivel cultural del agricultor y le enseña a obtener, el mayor provecho de su trabajo.
- 8). La actividad bancaria en general y el aspecto crediticio en particular, ofrecen un vasto campo para el ejercicio de la auditoría, por los múltiples intereses que se encuentran comprometidos, y por el papel que éstos desempeñan dentro del marco económico nacional.

En cuánto al crédito agrícola supervisado, además del factor crediticio en sí, requieren del auditor evaluar los beneficios obtenidos en la aplicación del sistema, tanto para el agricultor como para la economía nacional, determinar los costos de operación y la eficiencia administrativa. El préstamo sin fiscalización, se destina a menudo a fines distintos de aquellos para los que ha sido solicitado; es corriente que los plazos y condiciones de pago ignoren por completo el ciclo de la producción agropecuaria; hay casos en que la concesión de préstamos se condiciona a un tipo de explotación perjudicial para la finca; la tramitación suele ser lenta; a menudo el favoritismo representa un papel indebido en la distribución de los créditos; etc. Muchos de estos incon-

venientes pueden y deben subsanarse y es atribución del Contador Público señalarlos, pues reviste importancia especial que el programa se desarrolle de acuerdo con lo previsto.

- 9). Uno de los problemas más difíciles para un funcionario directivo, es estar seguro que las operaciones bajo su responsabilidad, se llevan a cabo en debida forma, sin tener que prestar una atención detenida a cada aspecto rutinario del trabajo. Una buena reglamentación constituye el instrumento adecuado para hacer frente a dicho problema. Para que la fiscalización se realice en forma adecuada, el sistema de reglamentos deberá ser cuidadosamente concebido y mantenido, para lo cual merecerá la pena contar con los servicios de un profesional de auditoría, que aconseje y auxilie en la elaboración y mantenimiento de tal sistema.
- 10). Se considera que la forma más eficiente de mantener el control sobre el crédito agrícola, es mediante la práctica de auditorías de campo, ya que la población agrícola se caracteriza por su deficiente educación, lo cual hace inoperantes los sistemas normales de revisión; y, además la experiencia ha demostrado que el destino dado a los fondos es factor importante en este tipo de financiamiento y que en el sector bancario, principalmente el privado, el destino de los fondos es simplemente un requisito que se suple con un documento convenientemente preparado para otorgar el préstamo.

En este trabajo se dan lineamientos definidos para practicar una auditoría al sistema de crédito agrícola supervisado, sin embargo, sus principios pueden ser eficazmente utilizados en mayor o menor grado, para el crédito agrícola «corriente» que concede el sistema bancario.

- 11). La experiencia de aplicar sistemas de crédito agrícola supervisado, en nuestro país, puede considerarse que ha sido beneficiosa, pero aún se ha aplicado en una escala muy reducida en relación al potencial de usuarios hacia quienes va dirigido el programa.

BIBLIOGRAFIA

- ARTHUR W. HOLMES. Auditoría - Principios y Procedimiento.
- ARNULFO DIAZ PIEDRASANTA. Bases para la Auditoría de Crédito Bancario «Tesis de Graduación».
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS. Normas y Procedimiento de Auditoría.
- LYONEL AQUILES ALVARADO ARIAS. El Control Interno y su Evaluación «Tesis de Graduación».
- VICTOR Z. BRINK. Internal Auditing.
- WILBERT E. KARRENBROCK, HARRY SIMONS. Tratado de contabilidad Intermedia y Superior.

LEYES

- Decreto No. 31. Estatuto Agrario.
- Decreto Leg. No. 203. Ley Monetaria.
- Decreto Leg. No. 215. Ley Orgánica del Banco de Guatemala.
- Decreto Leg. No. 315. Ley de Bancos.
- Decreto No. 559. Estatuto Agrario.
- Decreto No. 900. Ley de Reforma Agraria.
- Decreto Leg. No. 994. Ley Orgánica del Banco Nacional Agrario.
- Decreto No. 1551. Ley de Transformación Agraria.

PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

- Banco de Guatemala. Memoria de la I Reunión de Dirigentes de Cré-

dito Agrícola de America Latina.

Banco de Guatemala. Memorias del Banco de Guatemala de 1962 y 1964.

Instituto de Desarrollo Económico. Manual de Crédito Agrícola Supervisado en América Latina.

Banco Nacional Agrario. Boletines mensuales, Manual de Procedimientos Operativos.

Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS). Memorias de la Operación Crediticia. Manual de Procedimientos Operativos.

Misión Técnica de los Estados Unidos en Guatemala. Manual para Servicios Cooperativos y Entidades Mancomunadas.

Auditgram. Marzo de 1967., Julio de 1968 y año 1966.