

---

# F. Larios, J. Caro y L. Clemente

## LA POLÍTICA CREDITICIA EN LA AGRICULTURA VENEZOLANA\*

**E**l principal objetivo de este artículo es presentar un balance sucinto de la política crediticia en el sector agropecuario de Venezuela antes de 1989, año en que se pusieron en marcha un conjunto de reformas estructurales encaminadas a promover la apertura y liberalización de la economía y la modernización de la agricultura del país

Durante varias décadas, las políticas monetarias y crediticias en Venezuela, al igual que en muchos países en vías de desarrollo, se caracterizaron por la marcada regulación gubernamental. En particular, la política crediticia agrícola mantuvo dos principios fundamentales: primero, que el crédito artificialmente barato y abundante constituía el factor esencial para el desarrollo de la agricultura, y, segundo, que el crédito era el instrumento más directo para aumentar la producción y productividad agrícolas, permitiendo a los agricultores el uso de nuevas tecnologías y compensándolos por los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Tales principios dieron lugar al incremento de los volúmenes de préstamos otorgados y a la creación de numerosas instituciones relacionadas con la administración y supervisión de programas de crédito. Sin embargo, al cabo de varios años los niveles de producción y la productividad de la agricultura han sido modestos, los préstamos han mostrado bajos índices de recuperación, los servicios de la banca agropecuaria han sido limitados y los pequeños agricultores —principales actores de la propuesta gubernamental— han tenido escaso o ningún acceso al crédito institucional. Estos resultados poco alentado-

\* La versión preliminar de este documento se benefició de los comentarios del doctor Martín Ramírez Blanco, representante del IICA en el Perú, y del economista Javier Alvarado, del CEPES. No obstante, las ideas y planteamientos son propios de los autores y no representan los criterios de las instituciones en las cuales ellos laboran.

res han puesto en duda el enfoque y la efectividad de este tipo de programas<sup>1</sup> Muy por el contrario, estas políticas estimularon la expansión de la moneda y del crédito sin un correlato con el sector real de la economía, contribuyendo a exacerbar la inflación y la represión del sistema financiero nacional

Por el volumen de crédito y el grado de intervención estatal, se distinguen tres tiempos en la evolución de la política crediticia al sector agropecuario de Venezuela El primero, entre 1920 y 1973, se caracterizaba por un accionar crediticio moderado, cuando predominaba el latifundio, y posteriormente por una mayor participación para apoyar la expansión de la frontera agrícola y el proceso de reforma agraria en 1960 En el segundo, comprendido entre 1974 y 1988, se profundizó una política crediticia con recursos públicos a tasas preferenciales de interés y se introdujo un esquema de financiamiento del pequeño productor de la reforma agraria Por último, el tercero, que corre a partir de 1989, marca el inicio de la reestructuración del sistema financiero público y agrícola, con una menor intervención estatal en el crédito y la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos a tasas de interés más cercanas a las del mercado

Este artículo comprende cuatro secciones En la primera se da una rápida mirada al sector agropecuario sobre el cual actúa el crédito La segunda comenta los aspectos más saltantes de la política crediticia durante los períodos 1920-1973 y 1974-1988, añadiendo una breve discusión acerca de la cartera preferencial La tercera sección resume el papel de las principales instituciones crediticias de la agricultura venezolana Finalmente, la última sección, quizá la más importante por ser el núcleo de este artículo, realiza primero un balance de la política crediticia en el sector hasta 1988<sup>2</sup>, y señala después los cambios introducidos en el crédito como resultado de las reformas financieras globales y sectoriales aplicadas por el actual gobierno a partir de 1989

1 Algunos ejemplos de esta política de crédito barato incluyen a países como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Filipinas, Honduras, México, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Tailandia Esto está ampliamente documentado en publicaciones recientes (Vease VON PISCHKE, J D, Dale W ADAMS y Gordon DONALD «Rural Financial Markets in Developing Countries Their Use and Abuse», Economic Development Institute-The World Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1983 También, ADAMS, Dale, Claudio GONZÁLEZ-VEGA y J D VON PISCHKE «Crédito agrícola y desarrollo rural La nueva visión», Ohio State University, Editorial Trejos, San Jose, 1987 )

2 Debido a limitaciones en la información estadística, la evaluación se centra en el período 1984-1988

## UNA RÁPIDA MIRADA AL SECTOR AGROPECUARIO

Diversas evaluaciones destacan la importancia del sector agropecuario en la economía venezolana<sup>3</sup>. El bienestar del sector es crucial no sólo por su repercusión en aspectos como la autosuficiencia alimentaria o la política de precios de los alimentos, sino también por su influencia directa sobre la estabilidad económica del país, vista esta a través de los efectos en el costo de la vida o en los salarios reales.

El sector agropecuario y la agroindustria representan entre el 15 y 20% del PBI, sin incluir el petróleo<sup>4</sup>.

El sector externo agropecuario de Venezuela es relativamente moderado. Las exportaciones agropecuarias aportan sólo el 5% de las divisas generadas por las exportaciones no tradicionales y apenas el 2% de las exportaciones totales del país.

A pesar de la enorme dotación de recursos naturales —forests, sabanas, suelos, agua— y físicos del país, solamente 3,2 millones de hectáreas son dedicadas a la actividad agrícola, de un total superior a los 90 millones de hectáreas, siendo el resto de la superficie utilizado en ganadería extensiva.

La población rural estimada es de 2,4 millones, lo cual representa el 13% de la población total.

Entre los principales productos que el sector agropecuario y agroindustrial produce para el mercado externo figuran los abonos, azúcar, algodón, café, cacao, plátanos, frutas, pescados, y, recientemente, la carne de aves y los huevos. El sector importa cereales, carnes, oleaginosas y lácteos, productos agroindustriales como el algodón y celulosa, frutas y hortalizas, etcétera.

Debido a la abundancia del factor tierra, el tipo de desarrollo agrario ha sido extensivo, dando lugar a la formación de 400 000 tenencias de tierra. El tamaño promedio de una finca es de 80 Ha, considerablemente mayor al de los países vecinos de Venezuela. La distribución de la tierra es altamente asimétrica: el 1% de las fincas poseen el 50% del área agrícola. Por el contrario, los pequeños agricultores, definidos como aquellos que poseen 20 Ha o menos y agrupados en el 74% de las fincas, sólo tienen el 4% del total de las tierras. Muchos de estos pequeños agricultores las recibieron del programa de la reforma agraria en 1960, pero no disponen de título de propiedad, por lo cual no pueden venderla o utilizarla como garantía en los préstamos.

3 Parte de la discusión de esta sección es extraída de una reciente evaluación del Banco Mundial y de LARIOS, J. Fernando «Comercio exterior agroalimentario de Venezuela con el Grupo 3, Chile y Ecuador» Consultoría para el IICA. Caracas, diciembre de 1992.

4 Las cifras oficiales del sector agropecuario y agroindustrial incluyen al subsector pesca.

## ANTECEDENTES GENERALES DE LA POLÍTICA CREDITICIA AGROPECUARIA

### *Los inicios del crédito agropecuario 1920-1973*

Desde el siglo XVIII, y hasta comienzos de la década de 1920, el sector agrícola tenía una presencia preponderante en la economía venezolana, con su comercio de exportación de café y cacao

Dado el auge del sector petrolero, las actividades agropecuarias fueron apoyadas en un inicio con la creación, en 1928, de dos entidades bancarias: el Banco Mercantil y Agrícola y el Banco Agrícola y Pecuario (BAP)

A mediados de la década de los años 1940, el financiamiento público de la agricultura y de la agroindustria se fortaleció con la creación de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la puesta en marcha de los planes nacionales del azúcar, del arroz, la ganadería de apure, entre otros programas. En esta ocasión, y con la ayuda de la nueva ley del BAP, fue posible separar el crédito de la CVF para los medianos y grandes productores del otorgado por el BAP a los pequeños agricultores y campesinos

Durante la década de los cincuenta el Estado amplió su presencia en el crédito agropecuario al crear los Bancos de Fomento Regional de Coro, de los Andes y de Zulia, complementando así el accionar de la CVF

Entre 1958 y 1973, el desarrollo institucional de la política crediticia del Estado estuvo delineado, en términos generales, por los siguientes hechos

*a* Los planes de fomento pecuario del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y del BAP a partir de 1958

*b* La separación, en 1959, de la cartera del BAP en crédito «campesino» y crédito «empresarial»

*c* La fijación de la tasa de interés máxima del 3% anual para el sector campesino (ley de reforma agraria)

*d* La creación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) en 1967, para los medianos y grandes productores

*e* Una nueva reforma a la ley del BAP en 1969

*f* La creación, en 1973, del Fondo de Incentivo a las Exportaciones (FINEXPO), para las exportaciones no tradicionales y no agrícolas en 1973

A pesar del dinamismo de la política crediticia para apoyar la reforma agraria y al campesino, esta primera etapa puede considerarse moderada en recursos y en intervención gubernamental respecto a la segunda etapa, la cual será analizada a continuación

*Mayor intervención del Estado en el crédito agrario 1974-1988*

El alza de los precios del petróleo en 1974, que le permitió a Venezuela captar más divisas, dio inicio a una mayor participación del Estado como fuente de recursos financieros hacia el sector agropecuario

Desde entonces, la política crediticia en el agro estuvo dirigida a consolidar las reformas iniciadas en la década anterior, incluida la reforma agraria. Este período se caracterizó por la creación de un mayor número de instituciones crediticias y por la aplicación de créditos preferenciales, como lo demuestran los siguientes hechos

*a* La creación del Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP), que sustituyó al BAP en 1975, para atender a los campesinos y pequeños productores, beneficiarios o no de la reforma agraria de 1960

*b* La creación del Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), establecido temporalmente en 1974 e institucionalizado en 1976, para financiamiento de mediano y largo plazo

*c* El establecimiento, en 1975, de fondos especiales como el Fondo Nacional del Café (FONCAFÉ) y el Fondo Nacional del Cacao (FONCACAO)

*d* La aplicación del crédito preferencial mediante la obligatoriedad de una cartera mínima de la banca comercial para el sector agropecuario en 1975, con posteriores modificaciones en su magnitud y alcance, junto con la fijación de una tasa de interés preferencial

*Elementos del crédito preferencial*

Uno de los rasgos fundamentales de la política crediticia entre 1975 y 1988 fue la profundización del crédito preferencial al sector agropecuario venezolano. Esto se logró con la fijación de topes a la tasa de interés agrícola, el establecimiento de porcentajes a la cartera agrícola de la banca comercial, la reducción de la tasa de redescuento a los papeles crediticios agrícolas y la exoneración del pago de impuesto sobre la renta a las operaciones bancarias realizadas en la agricultura

Los límites a las tasas nominales de interés al crédito agropecuario variaron, durante este período, entre 3% anual para los préstamos del ICAP a los pequeños productores y campesinos y 8,5% anual a los préstamos de la banca comercial a los medianos y grandes agricultores (ver cuadro 1)

Las tasas de interés al sector agropecuario, tanto activas como pasivas, han sido las más bajas en relación a otros sectores productivos y de servicios, llegando esta preferencia hasta un 40% menor. A manera de ilustración, se puede señalar que en 1984 las tasas activas del sector agropecuario llegaban, como máximo, al 8,5% anual, mientras que en los sectores vivienda e industria eran de 14,5%, y los créditos del sector construcción y los préstamos hipotecarios se pactaban al 16%

**Cuadro 1**  
**Evolucion de la tasa de interes agricola**  
**(Porcentajes)**

Periodo	Banca comercial		Otras financieras publicas		Tasa de inflacion
	Privada	Publica BANDAGRO	FCA <sup>1</sup>	ICAP <sup>2</sup>	
1979	11,6	11,2	7,5	3	12,3
1980	12,6	11,2	7,5	3	21,6
1981	14,5	11,2	7,5	3	16,0
1982	17,6	11,2	7,5	3	9,7
1983	16,6	11,2	7,5	3	6,8
1984	8,5	8,5	8,5	3	16,0
1985	8,5	8,5	8,5	3	11,4
1986	10,0	8,5	8,5	3	11,7
1987	13,0	8,5	8,5	3	28,1
1988	23,0	8,5	8,5	3	29,5
1989	35,0	8,5	8,5	3	81,0

1 FCA = Fondo de Crédito Agropecuario

2 ICAP = Instituto de Crédito Agropecuario

*Fuente* Banco Central de Venezuela (BCV)

Elaboracion propia

Por otro lado, desde 1975, mediante decreto 1242, se obligó a la banca comercial a dirigir no menos del 20% de su portafolio al sector agropecuario. Este porcentaje de la cartera agrícola se incrementó a 22,5% en febrero de 1984, con el decreto 59, correspondiendo el 17% de esta fracción al sector agropecuario primario y el 5,5% restante a la agroindustria. Esta regulación financiera contribuyó a que la banca comercial se convirtiera en el brazo financiero más importante del sector agropecuario.

Otro trato preferencial del Banco Central al sector agropecuario fue la reducción de la tasa de redescuento a las operaciones crediticias originadas en dicho sector del 9 al 6,5%, siempre y cuando las transacciones fueran hechas a un tipo de interés anual no superior al 8,5%.

## LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES CREDITICIAS DE LA AGRICULTURA

### *La banca comercial*

Constituida por la banca privada y la banca pública (o de fomento). Esta última representada por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO), desde su creación en 1967.

Los recursos de la banca comercial privada y de BANDAGRO han sido fundamentalmente orientados al sector mediano y grande de los productores. Aunque, en el caso de BANDAGRO, su actuación fue relevante sólo hasta 1981, cuando se le intervino por los graves problemas de insolvencia, proceso que concluyó con su liquidación en 1992.

A partir de 1976, la banca comercial se constituyó en la principal fuente de financiamiento del sector agropecuario venezolano, particularmente de los medianos y grandes productores. Como se señaló anteriormente, ello fue posible por el dispositivo legal emitido el año anterior que la obligó a asignar créditos a este sector en montos iguales o superiores a un porcentaje establecido por la autoridad monetaria, el Banco Central de Venezuela.

Durante el período 1975-88 la banca comercial, tanto privada como pública, llegó a cubrir hasta el 86% del total de los recursos financieros agropecuarios, siendo la banca privada la fuente que más aportó. La parte restante de los fondos fue cubierta por instituciones públicas como el FCA y el ICAP, las cuales fueron creadas para satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores y campesinos (ver cuadro 2).

La participación de la banca comercial privada en el financiamiento del sector agropecuario, antes de la reglamentación dispuesta en la ley general de bancos, tenía características similares a las operaciones comerciales, es decir, se concedían recursos de preferencia a clientes conocidos, quienes ofrecían las mejores garantías.

El crédito de la banca privada se orientó básicamente al financiamiento de corto plazo, en tanto que la banca oficial se constituyó en la única fuente de recursos para créditos de mediano y largo plazo.

### *El ICAP*

Creado en mayo de 1975, en sustitución del BAP. Desde entonces el ICAP se ha constituido en la entidad financiera más importante de los pequeños productores rurales de Venezuela.

Está adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría (MAC). Para cumplir sus funciones recibe fondos del gobierno central y algunas líneas de crédito de otras instituciones financieras como el Fondo de Crédito Agropecuario, cuyo papel será comentado más adelante.

El ICAP administra básicamente cuatro tipos de programas: ordinario, organizaciones económicas campesinas (OEC), programa FCA y programas especiales<sup>5</sup>.

5 Ver VAN KESTEREN, Alfredo «La experiencia venezolana», en *Análisis y elaboración de políticas y sistemas financieros adecuados para pequeños agricultores y la población rural en los países del Grupo Andino*. Lima: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), 1990.

**Cuadro 2**  
**Financiamiento agropecuario, 1975-1989<sup>1</sup>**

Período	Banca comercial				Otras instituciones públicas				Financiamiento total			Tasa de cambio oficial Bs/US\$ (1984=100)	Índice de precios al consumidor (1984=100)	
	Privada		Pública BANDAGRO		FCA		ICAP		Subtotal		Millones de Bs. 1984 (7) = (3) + (6)			Millones de US\$ de US\$
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	Subtotal							
1975	1 802	2 468	4 260	3 228	2 062	5 290	9 550				9 550		37,3	
1976	8 065	1 719	9 784	818	2 366	3 184	12 968				12 968		40,2	
1977	8 603	2 568	11 171	524	2 610	3 134	14 305				14 305		43,3	
1978	3 071	2 813	5 884	636	2 843	3 478	9 362				9 362		46,4	
1979	764	3 244	4 008	927	2 106	3 033	7 040				7 040		52,1	
1980	2 226	2 989	5 215	416	2 085	2 502	7 716				7 716	1 186	63,4	
1981	2 414	2 029	4 443	273	2 213	2 486	6 929	426			6 929	890	73,6	4,3
1982	1 586	1 349	2 936	337	1 472	1 809	4 745	340			4 745	1 360	80,7	4,3
1983	2 723	2 182	4 906	369	1 469	1 828	6 733	367			6 733	1 480	86,2	4,3
1984	6 794	1 915	8 709	362	1 291	1 653	10 362	236			10 362	676	100,0	7,0
1985	1 103	1 881	2 984	394	1 176	1 570	4 554	233			4 554	1 491	111,4	7,5
1986	6 372	1 882	8 254	440	1 021	1 461	9 715	224			9 715	1 122	124,3	8,1
1987	7 089	1 685	8 774	471	978	1 449	10 223	159			10 223	1 149	159,2	14,5
1988	5 080	1 624	6 704	523	860	1 373	8 077	195			8 077	394	206,2	14,5
1989	2 091	815	2 907	260	496	756	3 663	81			3 663		373,2	34,7

1. Bolívars corrientes deflactados por el índice de precios al consumidor, bolívars corrientes convertidos a dólares según el tipo de cambio oficial  
Fuente: Cuadro 1, International Financial Statistics del Fondo Monetario Internacional. Elaboración propia

*a* El programa ordinario comprende créditos individuales de corto y mediano plazo para la explotación agrícola y pecuaria y la adquisición de lanchas y equipos de pesca

Cubre parte de los costos directos de la producción como mecanización, adquisición de insumos y gastos en jornales

*b* El programa de las OEC está dirigido al apoyo productivo del sector organizado de la reforma agraria. Los beneficiarios son uniones de prestatarios, empresas campesinas, asociaciones de pescadores y otras organizaciones. Se ejecuta con la asesoría del MAC y del Instituto Agrario Nacional (IAN)

El crédito en este programa es entregado bajo dos modalidades: en especie, para cubrir las compras de semillas, fertilizantes y pesticidas, y en efectivo, para pagar labores mecánicas contratadas, jornales y el transporte de las cosechas a la agroindustria

Este programa, a su vez, está subdividido en dos subprogramas: el IAN-MAC y el de sistemas de riego (incluido Convenio UNELLEZ)

*c* El programa con recursos del FCA comprende créditos de mediano y largo plazo, para financiar la infraestructura de apoyo a la producción y la ejecución de proyectos integrales de desarrollo. Estos créditos son en su mayoría hipotecarios y están destinados al cultivo de frutales permanentes, producción de leche y carne, adquisición de maquinaria agrícola y pesca de altura

*d* Los programas especiales permiten que los pequeños productores accedan a los créditos de mediano y largo plazo para la consolidación de sus explotaciones y con perspectivas de capitalización

Comprende trece subprogramas, entre los cuales destacan el algodón, maquinaria agrícola, ganadería de altura, mestización bovina de doble propósito, mejoramiento de caprino y ovino, pesca artesanal, etcétera. Estos se ejecutan coordinadamente con otros organismos del sector encargados de prestar la asesoría técnica

Dentro de la estructura financiera (liquidación) del ICAP, los programas ordinario y el de OEC-IAN-MAC son los que tienen una mayor participación, con 52 y 27% respectivamente (ver cuadro 3)

### *El FCA*

Fundado en junio de 1974 para financiar la infraestructura física en el sector agropecuario. Al igual que el ICAP, el FCA está adscrito al MAC. Sin embargo, a diferencia del primero, no concede créditos a los productores directamente, sino a través de los servicios de la banca oficial y de la banca privada, en plazos de hasta veinte años, períodos de gracia de varios años y asumiendo riesgos de cobertura de hasta el 60% del monto de crédito y hasta el 90% en casos de regiones muy deprimidas del país

Como ente financiero especializado del sector agrícola, el FCA ha

**Cuadro 3**  
**Estructura financiera del ICAP**

Periodo	Ordinario	OEC-IAN- MAC	OEC- Riego	FCA	Programas especiales
1981	66,8	28,6	0,0	4,3	0,3
1982	66,9	25,4	0,0	6,6	1,1
1983	37,9	21,6	6,2	10,7	23,6
1984	46,2	28,7	7,6	11,4	6,2
1985	49,9	30,7	8,9	8,2	2,2
1986	50,1	29,1	9,6	7,6	3,6
1987	47,6	27,0	7,8	4,7	12,9
1988	47,5	22,9	7,5	7,8	14,3
1989	45,5	26,0	6,2	5,9	16,4
1990	46,2	27,0	6,6	3,7	16,5
1991	52,8	24,9	5,5	6,8	10,1

*Fuente* CARO Jorge y LINO CLEMENTE «Estructura institucional del financiamiento y del crédito agropecuario» Caracas Ministerio de Agricultura y Cría (MAC)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1992 (Mimeo)

otorgado créditos para inversión en actividades agroindustriales de procesamiento básico ligadas a créditos agropecuarios, y para equipos e instalaciones de servicios de poscosecha (patios de secado para café, trilladoras, etcétera) y tanques de enfriamiento de leche, entre otros

Los fondos de este organismo provienen de diferentes fuentes: aportes del Ejecutivo, préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recursos del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) y recuperaciones e intereses por colocaciones (ver cuadro 4)

El financiamiento a los pequeños productores es realizado principalmente a través de programas ordinarios manejados por el ICAP, y en segunda instancia mediante programas especiales bajo la supervisión de FONCACAO y FONCAFÉ (ver cuadro 5). Las características

**Cuadro 4**  
**Fuentes de financiamiento del FCA**  
**(Porcentajes)**

Periodo	Ejecutivo	BID	FIV	Recuperac	Intereses y colocaciones
1986	61	0	2	27	10
1987	45	0	13	29	12
1988	25	19	18	27	11
1989	40	24	6	20	10

*Fuente* VAN KESTEREN, A «La experiencia venezolana», ob. cit

**Cuadro 5**  
**Programas de financiamiento del FCA**  
**(Millones de bolívares)**

Periodo	ICAP	%	FONCACA O	%	FONCAFE	%	Subtotal	Total FCA
1986	134,5	60	23,6	11	66,2	30	224,3	546,5
1987	179,5	44	36,6	9	195,1	47	411,2	749,7
1988	173,0	36	51,0	11	259,9	54	483,9	1 078,0
1989	96,3	63	12,9	8	43,7	29	152,9	972,1

*Fuente* VAN KESTEREN, A «La experiencia venezolana», ob cit  
 Elaboracion propia

de estos programas son, en términos generales, similares a las señaladas anteriormente al comentar los programas del ICAP

### BALANCE Y NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA CREDITICIA AGROPECUARIA

#### *Impacto de la política crediticia durante el período 1984-88*

Se desconoce la existencia de estudios específicos que midan el impacto de las diversas medidas aplicadas por el gobierno venezolano en apoyo a la agricultura durante este período

Por otro lado, tampoco se dispone de la suficiente información estadística que permita estimar y separar la magnitud del efecto de la política crediticia sobre las unidades productivas agropecuarias *vis-a-vis* la magnitud del efecto de las otras políticas macroeconómicas y sectoriales concurrentes<sup>6</sup>

A pesar de las limitaciones señaladas, en este artículo se adelantan algunas conclusiones que permitirán evaluar la gestión de la política crediticia y financiera en favor de la agricultura durante este período, las mismas que podrán servir como punto de partida para profundizar en el tema en posteriores investigaciones

#### SOBRE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Del total de los recursos crediticios dirigidos a la agricultura, el 85% sirvió para financiar la producción agrícola, forestal, pesca, carne y

<sup>6</sup> Restricciones a las importaciones, tipos de cambio múltiples, tipo de cambio preferencial a las importaciones de trigo, sorgo, aceites vegetales, soya, harina de soya, leche en polvo y otros insumos agrícolas, subsidios directos a los insumos agrícolas, controles de precio a nivel mayorista y detallista, prohibición de exportaciones de productos e insumos subvencionados o sujetos a control de precios, asignaciones presupuestales a obras de infraestructura y a servicios de apoyo a la producción

aves, el 15% restante se utilizó para financiar la agroindustria o sector de procesamiento

El subsector agrícola concentró el 80% de los fondos. Al interior de este los cereales, café, cacao y las frutas fueron los productos que más se beneficiaron de estos créditos

A nivel institucional, los cereales fueron los rubros que estuvieron en el primer orden dentro del financiamiento preferencial del ICAP y del FCA. Los créditos a los cereales pasaron del 47% en 1975 al 78% en 1991 en el caso de los préstamos del ICAP

En virtud de los estímulos recibidos por la política crediticia, junto con los de otras políticas, el sector agropecuario alcanzó una tasa anual media de crecimiento real del 6,3% del producto bruto interno durante el período, la cual fue superior al promedio nacional (4,2%)

Dentro del subsector agrícola y vegetal, las oleaginosas y las fibras crecieron en 32%, las legumbres en 20%, los cereales en 17%, los huevos en 15% y las aves en 7%. Por su parte, el subsector forestal creció en 27%

A pesar de los beneficios crediticios de que gozaron los productos agrícolas exportables, algunos de estos no crecieron en la medida esperada, debido a la existencia de otras distorsiones macroeconómicas como la fuerte sobrevaluación del bolívar respecto al dólar. Tales casos se presentaron con el café y el cacao, productos que en algunas temporadas ni siquiera pudieron cubrir las cuotas asignadas por los países importadores

Uno de los objetivos de la política crediticia trazada por las instancias gubernamentales fue el aumento de la autosuficiencia agropecuaria, definida como la proporción de la producción doméstica en la oferta total. Aunque este objetivo fue alcanzado, ello se debió más a una reducción a la mitad de las importaciones que al aumento esperado de la producción interna<sup>7</sup>

#### SOBRE LA RECUPERACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Si bien la política de fijar las tasas de interés agrícola por debajo de la tasa de mercado y de la inflación buscaba favorecer a los agricultores con la reducción de sus costos de producción, también ocasionó severos inconvenientes en la asignación de los recursos financieros, dificultó la recuperación de los préstamos y comprometió la solvencia de las instituciones crediticias vinculadas al sector agropecuario

El crédito barato y las deficiencias administrativas y gerenciales en la mayoría de las instituciones crediticias agrícolas influenciaron en

7 En 1988, 20% de las partidas se encontraban bajo el régimen de prohibición, 38% requerían permisos sanitarios y sólo 5% eran de libre importación

el retraso significativo de los reembolsos de los préstamos otorgados. En algunos casos, la poca supervisión de los créditos indujo al incremento del 50% de la cartera en mora de las entidades prestamistas. La gravedad de esta situación motivó la intervención de las entidades financieras agrícolas cuya solvencia y liquidez estaban en duda, en su mayoría pertenecientes al sector público.

De treinta y ocho instituciones bancarias vinculadas a operaciones agropecuarias, nueve de ellas —pertenecientes al sector público— tenían préstamos no recuperables por montos que excedían su patrimonio neto a junio de 1989. De estas nueve entidades, seis son de propiedad del gobierno central, incluyendo a BANDAGRO, cuya intervención fue declarada en 1981.

BANDAGRO, principal brazo financiero del gobierno venezolano para el sector agropecuario, fue impedido de cumplir sus funciones debido su estado de bancarota. Según el informe del comité interventor, elaborado en febrero de 1992, las pérdidas netas de BANDAGRO excedían su capital. Se sostenía, además, que el portafolio de préstamos con problemas representaba el 70% del total de los activos de esta entidad. Igualmente, se indicó que el endeudamiento externo, sin casación, ascendía a los 500 millones de dólares, lo que aceleró la decisión gubernamental para su posterior liquidación.

#### SOBRE LOS SUBSIDIOS FINANCIEROS

En general, la política crediticia en Venezuela propició tasas reales de interés sistemáticamente negativas desde 1979, con excepción del período 1982-83 en el caso de la banca comercial privada y BANDAGRO, respectivamente, y el FCA en 1983, cuando la tasa real fue prácticamente cero.

Esta situación contribuyó a la generación de importantes subsidios financieros, los cuales se sumaron a los otros subsidios a la economía. Según una reciente evaluación del Banco Mundial, en 1987 los distintos estímulos dados por el gobierno generaron subsidios por 200 millones de dólares<sup>8</sup>, el 12% de estos subsidios (o sea, 24 millones de dólares) correspondió al subsidio a la tasa de interés<sup>9</sup>.

#### SOBRE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

El fomento de las actividades productivas de los pequeños productores con crédito barato encontró su principal obstáculo en el aumento sostenido del nivel general de los precios de la economía venezolana.

8 Este monto en subsidios equivale a un tercio del valor agregado agropecuario y al 2% del PBI en ese año.

9 De acuerdo con cifras del Banco Mundial, la estructura de los subsidios en 1987 fue la siguiente: tipo de cambio, 37%, fertilizantes, 19%, leche, 16%, crédito, 12%, alimentos concentrados, 10%, harina de maíz, 6%.

El crédito a los pequeños productores, que en términos nominales se incrementó a través de un mayor flujo de recursos hacia el ICAP, se vio sustantivamente disminuido en términos reales debido a la inflación creciente durante el período 1981-1988, como se puede apreciar en el cuadro 6. La cartera de la banca pública descendió en promedio real 4% entre 1984-1988, siendo la disminución más pronunciada en los últimos tres años.

**Cuadro 6**  
**Financiamiento del ICAP a pequeños productores**

Periodo	Millones de bolívares	IPC (1984=100)	Millones de bolívares de 1984	Millones de US\$	Tasa de cambio Bs /US\$
1981	1 629	76,5	2 129	379	4,3
1982	1 188	84,0	1 414	276	4,3
1983	1 258	89,4	1 407	293	4,3
1984	1 291	100,0	1 291	184	7,0
1985	1 310	111,4	1 176	175	7,5
1986	1 269	124,3	1 021	157	8,1
1987	1 557	159,2	978	107	14,5
1988	1 753	251,1	698	121	14,5
1989	1 850	454,5	407	53	34,7
1990	3 543	620,3	571	76	46,9
1991	2 653	812,7	326	47	56,8

*Fuente* CARO, Jorge y LINO CLEMENTE «Estructura institucional del financiamiento y del crédito agropecuario en Venezuela», ob. cit.

Elaboración propia

Tal situación, unida a las dificultades de los productores para cumplir con las garantías correspondientes, desplazó a un número importante de estos del financiamiento preferencial. El número de usuarios del crédito del ICAP pasó de 60 745 en 1986 a 47 901 en 1989.

#### *La nueva política crediticia agrícola a partir de 1989*

Como consecuencia del ajuste y del programa de reformas iniciadas en febrero de 1989, la política crediticia dirigida al sector agrario de Venezuela ha tomado un nuevo giro, cuyos efectos se podrán notar y evaluar a plenitud en los próximos años.

Desde entonces, la política crediticia agrícola se está adaptando al nuevo contexto macroeconómico. En especial, la política monetaria viene desregulando progresivamente las tasas de interés, tanto activas como pasivas, para su libre determinación por las fuerzas del mercado.

La nueva tasa de interés agrícola que cobra la banca comercial para los préstamos a medianos y grandes agricultores representa el 85% de la tasa activa promedio de los seis bancos comerciales más grandes de Venezuela, cuando la tasa anual de interés de mercado oscila entre 25% y 35%. La misma tasa es aplicada por el FCA. Entretanto, los pequeños agricultores vienen recibiendo aún créditos del ICAP a una tasa preferencial del 5%.<sup>10</sup>

Un primer impacto del ascenso de las tasas de interés a niveles cercanos a la inflación ha sido la contracción de los recursos crediticios y financieros para la agricultura.

En el aspecto institucional de la política crediticia, el gobierno venezolano desactivó completamente a BANDAGRO. Simultáneamente, se ha iniciado la reestructuración del ICAP y del FCA. Se desarrolló, también, un plan para una institución financiera agrícola de segundo piso, la cual ha sido asumida recientemente por el FCA.

En cuanto a la cartera agrícola de la banca comercial, en junio de 1990 el gobierno redujo el porcentaje de este portafolio de 22,5% a 17,5%. A fines de 1992, la cartera agrícola fue nuevamente reducida al 12%, y por recomendación y condicionamiento de los préstamos de las agencias multilaterales se proyecta eliminarla en algún momento de 1993.<sup>11</sup>

Este nuevo panorama ha mortificado en cierta medida a los productores agrarios venezolanos, quienes manifiestan encontrar algunas dificultades para adecuarse a los nuevos ordenamientos de la política financiero-crediticia. Así, un sector representativo de agricultores sostiene que en tanto no se resuelva el problema de la tenencia de tierra y no se corrijan las distorsiones existentes en los distintos mercados agropecuarios, la nueva política crediticia debería propiciar una salida transitoria que contemple una reducción gradual de la cartera agrícola antes de su total eliminación, como fue solicitado por las agencias multilaterales. Asimismo, estos agricultores claman por que las tasas de interés agrícola se adecuen a las cambiantes realidades de los mercados de productos y de insumos.

Al contrastar la nueva política crediticia agropecuaria en Venezuela con la de otros países de América Latina, independientemente de la opinión de los agricultores venezolanos, se observa que esta todavía evoluciona por un tránsito relativamente gradual, similar al ocurrido en México o Colombia, pero muy diferente al ajuste radical llevado a cabo en el Perú o en Bolivia.

10 Ver ALIDE-FAO «Financiamiento a la pequeña agricultura andina» Lima Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1991.

11 Este ha sido uno de los aspectos de mayor controversia y de condicionamiento en la preparación y aprobación del Programa de Préstamo de Ajuste Sectorial Financiero (FSAL) del Banco Mundial.