

## **La ley de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en Venezuela: Un dilema entre el paternalismo y la apertura económica**

The law of agricultural development and alimentary security in Venezuela: A dilemma between fathership and economic aperture

E. Borgucci, J. Fuenmayor, C. Añez y M. Vargas

### **Resumen**

El desarrollo agrícola en Venezuela ha transitado por un periodo de desajustes provenientes de la dependencia de la renta petrolera y de la falta de claridad en las políticas sectoriales. El Congreso Nacional aprobó la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria en un esfuerzo de unificar la legislación y las políticas a implementar en el futuro, para fortalecer el sistema agroalimentario nacional, en el contexto de la globalización y bajo el principio de que la actividad agrícola es de interés fundamental y prioritario para el desarrollo económico y social de la nación. En consecuencia, el propósito fundamental de este ensayo es el análisis de la mencionada ley desde una perspectiva integral, considerando especialmente aspectos como el financiero, el comercial y sus posibles incidencias en la política agropecuaria en función del modelo político e institucional venezolano. Se arriba a la conclusión de que a pesar de que la ley representa un avance en materia de seguridad alimentaria y de promoción del desarrollo agrícola sustentado, la misma tiende a ser discrecional y limitada en el ámbito comercial y financiero.

**Palabras claves:** Ley de desarrollo agrícola, seguridad alimentaria, actividad agrícola, financiamiento agrícola, comercialización de productos agrícolas.

### **Abstract**

The agricultural development in Venezuela has been beaten for instability periods firstly from the oil revenue dependency and in the other hands by an ineffective sectorial economic policy. The Congress approved la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria in order to unify norms and procedures toward reinforce of the national agroalimentary system in the contex of global zation under the principle that agriculture is a national priority to venezuelan development. The purpose of this paper is to analise this law from an integral perspec-

Recibido el 28-09-1998 ● Aceptado el 01-12-1999

1. Departamento de Macroeconomía del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.

tive taking keys aspects as financing, markets and its incidence over sectorial politics considering the venezuelan institucional stablishment. The conclusion is, that legal instrument represents advances respect environmental quality and alimentary security, however it tends to be discretional and limited in financial and commercial matters.

**Key words:** Ley de desarrollo agrícola, alimentary security, agricultural activity, agricultural financing, comercialization of agricultural products.

## Introducción

Durante más de sesenta años, la economía venezolana ha transitado por un modelo de capitalismo rentístico Baptista (4), que ha generado recursos como para impulsar toda una serie de sectores económicos de vital importancia para su desarrollo, entre ellos el sector agrícola.

Hasta el año 1925, la principal fuente de divisas para la economía venezolana estuvo representada por el café. En 1936, se fundó el Ministerio de Agricultura y Cría, como ente rector de la política agropecuaria nacional. Entre 1950 y 1958, la política agropecuaria produjo según Aranda (2) un cambio significativo en la estructura de la producción agrícola. El café y el cacao mantienen sus niveles de producción, pero se verifica un crecimiento de otros rubros como el arroz, aves, papas y leche. Este crecimiento se sustentó, entre otras cosas, por las inversiones realizadas en infraestructura (especialmente obras de riego y vialidad) y la mano de obra proveniente de la Europa de la postguerra. No obstante, la orientación de esa producción fue el mercado interno. A partir de 1960, se puso en marcha la Reforma Agraria, que se ideó como la gran estructura para organizar la tenencia de la tierra, el financiamiento y la extensión agrícola.

Posteriormente, en el período presidencial del Dr. Rafael Caldera, se puso énfasis en las políticas de distribución, creándose la Corporación de Mercadeo Agrícola (C.M.A.) y la puesta en marcha de una política intervencionista con controles de precios. La anterior política se intensificó en el período presidencial del Sr. Carlos Andrés Pérez, en donde se establecieron precios máximos para los consumidores y precios mínimos para los productores, cubriéndose la diferencia entre ambos con subsidios; se aplicó una política de condonación de la deuda agrícola y tasas de interés activas preferenciales, reparto de fertilizantes y el acceso tanto a tierras como a cuencas hidrográficas sin costo. Entre 1981 y 1983, se mantuvo la política de subsidios, pero por vía de mecanismos administrativos que condicionaban las importaciones a la compra previa de las cosechas nacionales a los precios mínimos establecidos por el Ejecutivo Nacional, bajo el amparo de la suspensión de las garantías constitucionales. En el período presidencial siguiente, este esquema contó con la existencia de un mecanismo consolidado de control de cambios, el cual abarató los costos de importación por medio del subsidio cambiario junto a una política de con-

trol de precios y que generaron el llamado "Milagro Agrícola". Al comienzo de la década de los noventa, en el marco del PAE (Programa de Ajuste y Estabilización Económica), impulsado en el segundo periodo presidencial de Carlos Andrés Pérez, el sector agrícola enfrentó la eliminación de los controles, de los subsidios cambiarios y de precios, la eliminación de las restricciones cuantitativas, la disminución arancelaria y el trato nacional a los productos agrícolas de origen extranjero. Ese cuadro hizo que los precios de los alimentos aumentaran significativamente y los agroproductores comenzaran a competir en mercados cada vez más pequeños. En el periodo presidencial del Dr. Ramón J. Velázquez y posteriormente durante el segundo periodo presidencial del Dr. Rafael Caldera, se intentó un regreso a la época de protección al sector, pero se vió imposibilitado debido a los compromisos internacionales asumidos. Sin embargo, se hicieron uso de medidas paraarancelarias para cumplir con sus promesas proteccionistas.

Los resultados mostrados por el sector agrícola venezolano en los últimos años, en términos de PIB del sector, basados en cifras de Baptista (5), a precios de 1984, muestran que entre 1988 y 1995 la agricultura creció en un -0,18% interanual promedio. Es evidente, que a la luz de las políticas implementadas y la inmersión de Venezuela en el contexto de la globalización, el desempeño de este sector clave de la economía está alejado de las potencialidades productivas en términos del porcentaje de

disponibilidad de tierras para el cultivo. Así, según Abreu y otros (1), el porcentaje de disponibilidad para los cultivos anuales mecanizados es del 42,5%; del 77,6% para plantaciones; del 72,2% para la horticultura y del 93,3% para la fruti y horticultura. Todo lo anterior está trayendo como consecuencia una elevación en los precios de los productos de primera necesidad, desinversión, orientación de la producción hacia rubros donde el país cuenta con escasas ventajas competitivas y poca transparencia en la comercialización en el ámbito de mayoristas y minoristas.

Dado el escenario anterior, en noviembre de 1995 se juramentó una comisión de alto nivel conformada por 53 miembros, representantes de los diferentes sectores relacionados con la actividad agrícola. Esa comisión se dividió a su vez en 5 subcomisiones: Organización, Desarrollo, Financiamiento, Comercialización y Tenencia de la tierra. Los resultados de los trabajos generados por estas subcomisiones pasaron a una comisión que concluyó la redacción y técnica legislativas para darle forma normativa. Posteriormente fue aprobada en Consejo de Ministros el 10 de septiembre de 1997, luego presentada para su primera discusión en la Cámara de Diputados el 23 de octubre de 1997 y por último fue aprobada en segunda discusión el 6 de agosto de 1998, quedando pendiente de sanción definitiva.

Considerando que la nueva realidad agrícola venezolana deberá estar enmarcada en el logro de una mayor productividad en el sector, disminución del déficit del sector

externo agrícola y en fomentar una mejor calidad de vida del hombre del campo, el objetivo de este ensayo es analizar la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria y determinar si esta ley representa un avance en materia institucional más allá del momento coyuntural que presenta determinadas esferas macroeconómicas. El análisis se efectuó en tres aspectos que se consideran de vital importancia: el aspecto financiero, el comercial y lo referente a la política sectorial en el marco de la estructura institucional del estado venezolano, que se debate entre el paternalismo y la apertura económica.

Desde el punto de vista metodológico, el presente trabajo se inscribe en el enfoque sistémico de Spedding (14), ya que su visión es la de estudiar cómo los agentes económicos interactúan en los procesos de producción, distribución, cambio y consumo de productos agrícolas y predecir el comportamiento de las variables que determinan el desarrollo sostenible de la actividad agrícola,

entendida ésta como: "El conjunto de acciones destinadas a la producción de bienes de los diferentes subsectores: vegetal, animal y pesquero-acuícola y a la transformación primaria de dichos bienes" (literal a. del Artículo 2 del Proyecto de Ley). (16)

Dicho enfoque permitirá determinar si las estrategias de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, promovidas por la mencionada ley, constituyen las bases fundamentales para el desarrollo agrícola que aspira ese instrumento legal dentro de un contexto macroeconómico como el que se muestra en la Figura 1, entendido éste como: "... que aprovecha racionalmente los recursos materiales, adopta iniciativas en materia de educación, utiliza incentivos económicos y aplica tecnologías apropiadas para alcanzar una alta productividad" (Literal c. del Artículo 2 del proyecto de ley) (16). Es decir, dentro del entorno económico-social, tomar en cuenta aspectos de la política fiscal y monetaria que inciden sobre el sector agrícola.

## **El desarrollo agrícola dentro del marco político e Institucional Venezolano**

En nuestra opinión, el proyecto de ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria se enmarca en el esfuerzo de lograr mecanismos normativos eficaces que garanticen el mantenimiento de cierto orden y estabilidad, dentro del ámbito económico-social nacional caracterizado por el deterioro en los términos de intercambio, inestabilidad en los flujos internacionales de capi-

tal; así como una mezcla de perturbaciones externas y de orden político que contribuyen a generar alzas generales y sostenidas en los precios, tasas de cambio inestables y sistemas financieros frágiles; la existencia de grandes mayorías excluidas en situación de marginalidad y pobreza crítica en la población venezolana.

Si bien es cierto que se plantea

al Estado como promotor de la producción y el abastecimiento del mercado interno en condiciones de transparencia y competencia, en un marco jurídico que otorgue a los agentes económicos instrumentos legales eficaces (Artículo 6), predomina lo que

De la Cruz (10) denomina el estilo de administración democrático-populista, cuyos orígenes se remontan en la década de los años cuarenta Gómez (13) y que se profundizan a partir de 1958 con la caída del régimen militar de Marcos Pérez Jiménez.

La condición de burocrático-populista, se basa en la búsqueda de la colaboración de clases, utilizando mecanismos de distribución de la renta petrolera Romero (18), a través de asignaciones presupuestarias. Este rol jugado por el Estado en el proceso de desarrollo económico venezolano, lo convierte en un minimizador de los conflictos sociales, los cuales en vez de emerger como conflictos de clases, emergen como pugnas distributivas o demandas sobre organismos nacionales, estatales o municipales Brian, Levine y Rey (7). Es así, que al producirse el derrocamiento de la dictadura en 1958, el Estado venezolano debe atender dos grandes demandas según Ochoa, Valladares y Colmenares (19): "1) La promoción y estímulo de la economía por sustitución de importaciones y 2) Las demandas sociales reprimidas que están directa o indirectamente relacionadas con el modelo económico".

Ahora bien, se considera que en forma general este proyecto de ley responde a las premisas arriba expuestas.

Pero además de lo anterior, el texto está organizado en torno a una estructura de presencias y ausencias, de tal forma que los autores se han propuesto llenar el vacío dejado por las legislaciones anteriores en esta materia. La estrategia comienza en el primer párrafo de las consideraciones previas y el Artículo 1 donde se expresa: "... se consideró elaborar un instrumento marco, consagrador de principios y unificador de normas, bases jurídicas fundamentales sobre las cuales se sustentarán las políticas y programas que a partir de su promulgación deberán orientar el desarrollo agrícola del país".

Por otra parte, los autores, basándose en la norma constitucional, colocan al Estado como el ente garante y fundamenta su función reguladora en aquellas áreas que lo precisan, destacando especialmente su papel de promotor y de fomento, de coordinación, concertador, planificador y propiciador de la descentralización agrícola. Es decir, se parte de la ausencia de un sector empresarial capaz de liderar el desarrollo agrícola, o con la suficiente credibilidad como para contener los aspectos negativos del mercado.

Además, el Estado actuando en su papel de planificador del desarrollo, coloca al Ministerio de Producción y Comercialización como el organismo público encargado de organizar el Sistema de Planificación Agrícola y Agroalimentaria, incluyendo al sector privado para el diseño de programas y proyectos, su evaluación y ejecución (Artículo 13). Más aún, la Ley Orgánica de Presupuesto anualmente asignará recursos suficientes para la ejecución

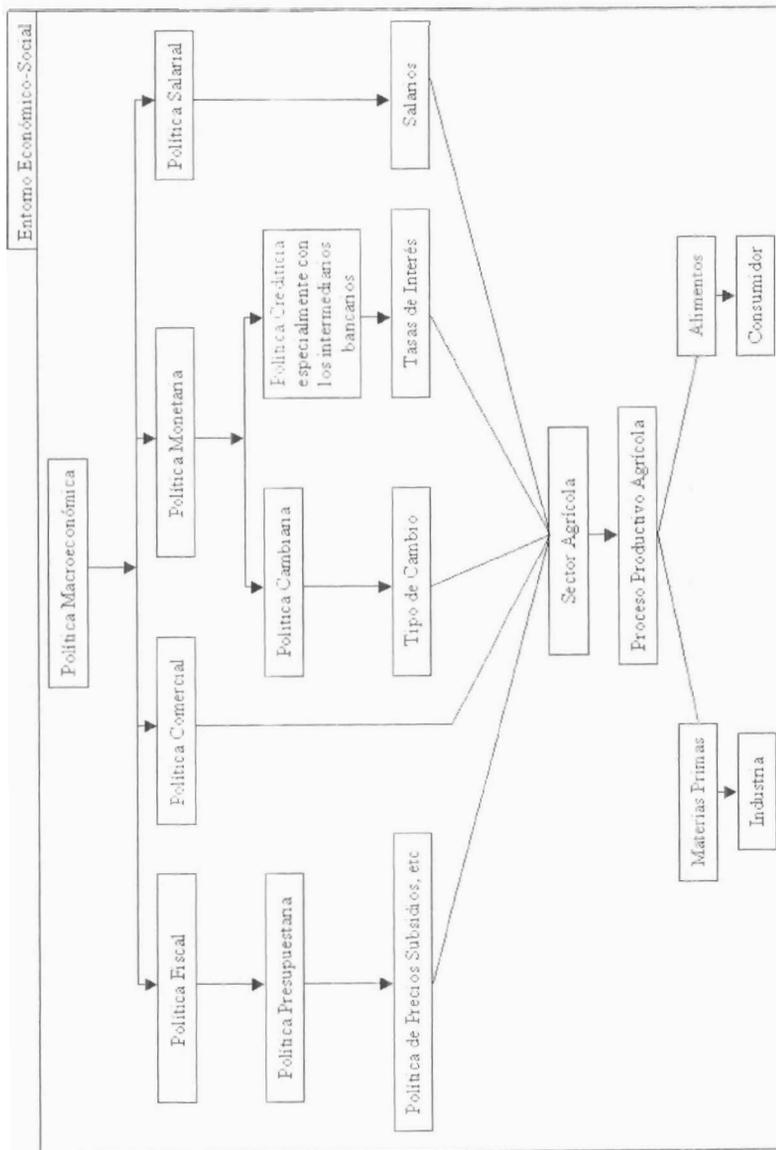


Figura 1. Relación entre la política macroeconómica y la política agrícola.

de los programas de desarrollo agrícola en el ámbito nacional y regional (Artículo 9). En tal sentido, la COPRE señala que: " En términos generales, la planificación en Venezuela ha sido una actividad técnica con participación limitada en los niveles decisorios y normativos de la Administración Pública ". (9). Por lo tanto, es pobre la vinculación entre lo que se ha planificado y la correspondiente acción administrativa operativa relacionada o no con el presupuesto fiscal asignado. Más bien la planificación ha propiciado mecanismos, según Ochoa, Valladares y Colmenares: Para propiciar la burocracia y la legitimación del Estado". Las razones por las cuales en Venezuela la planificación no ha alimentado los procesos de decisiones son según la COPRE los siguientes:

"En primer lugar, la relativa abundancia de recursos del Estado que ha permitido enfrentar sus obligaciones, sin necesidad de afinar la toma de decisiones. En segundo lugar, el sentimiento de transitoriedad en los cargos conduce por lo general a un pragmatismo, frente a los cuales, la planificación en su forma no tiene respuestas oportunas. En tercer lugar, la insuficiencia de mecanismos legalmente establecidos, para obligar a la participación y para permitirle en la práctica (9).

Aún cuando el proyecto de ley reconoce el rol del mercado, la competencia (Artículo 6) y el papel de los compromisos y acuerdos internacionales, recogidos en el literal "c" del Artículo 2 del proyecto, el plan sigue siendo un instrumento de legitimación (11).

En lo referente al papel de coordinador y concertador, el Estado asigna nuevamente al Ministerio de Producción y Comercialización como ente rector de todo lo relacionado con la actividad agrícola y, a los fines de la integración armónica con las políticas generales de la República, coordinará las acciones que correspondan con el resto de los Despachos Ministeriales, las Gobernaciones y las Alcaldías (Artículo 7). En este aspecto, a pesar de lo establecido en el Artículo 11 del proyecto (referido al proceso de descentralización a los niveles estatales y municipales), así como lo expresado en el Artículo 12 (referido al establecimiento de instancias de coordinación y concertación nacional entre las instituciones y los agentes públicos y privados), el proyecto de ley ratifica el carácter centralista de las decisiones en esta materia, debido a que encarga al órgano rector la potestad de establecer las respectivas instancias y la promoción de las acciones correspondientes a la implementación de la coordinación y concertación que se enuncia.

Lo anterior deja claro, que el proyecto abre las puertas al regulacionismo y la discrecionalidad. En primer lugar, porque es una ley marco y se espera que ésta norma sea complementada con legislación de carácter especial, tanto en materia financiera, comercial, de tenencia de la tierra, entre otras. Por otro lado, no evita, que el sistema formal de control (Capítulo II, Título VII, referido a las disposiciones finales) funcione debidamente y esto quizás se origine como lo mencionan Ochoa, Valladares

y Colmenares: "...a los intereses de los sectores dominantes del partido y de sus amigos que al cumplimiento de la ley" (15).

En resumen, se está nuevamente en presencia de una legislación cuya configuración ha originado un conflicto de intereses, tanto de los gremios del campo, como los de la banca y la agroindustria, amenazando en convertirse, siguiendo a Braudillard

(8): " En un puro juego de reglas flotantes y arbitrarias, un juego de catástrofe ". Sin embargo, se impone la garantía de respuestas ágiles y de cumplimiento legal y quizás moral que aseguren un marco de confianza para la inversión a la luz de los acuerdos suscritos, bajo los principios de la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos que en materia comercial ha suscrito Venezuela.

## **El mercadeo agrícola según el proyecto de ley**

El mercadeo agrícola constituye un subsistema importante en la economía de un país. En consecuencia, "la política de mercado y precios representa el instrumento más importante de la política agraria del Estado" (12).

En el caso de Venezuela en forma general, sin embargo, "la comercialización de muchos renglones, sobre todo los de consumo directo, sigue siendo desorganizada, y en ella, aunque existen intermediarios de diferentes escalas de operaciones, el mayor poder se encuentra en las roscas que controlan la distribución al mayor de los productos, y cuya acción ha limitado la obtención de precios remuneradores por parte de los productores" (20).

Históricamente, las deficiencias en la comercialización agrícola han sido según Urdaneta (20):

1. Elevado número de intermediarios, que ayudan a encarecer los servicios generales de la comercialización agrícola (almacenamiento, transporte, etc.).

2. La existencia de oligopsonios (la agroindustria, empresas exporta-

doras de productos del sector), impidiendo que los productores obtengan precios adecuados y acaparando los productos.

3. El comercio al por mayor se realiza por camioneros y mayoristas, mientras que el comercio al detal está atomizado y, en la mayoría de los casos, no cuentan con las suficientes facilidades para la conservación y almacenamiento de productos, lo que origina pérdidas por deterioro y degradación de los mismos.

4. Por otro lado, el transporte de bienes y productos agrícolas presenta innumerables fallas, debido a que los medios de transporte son ineficientes y obsoletos y los caminos y vías de penetración están deterioradas o son intransitables.

5. La logística de la distribución física existente impide una disponibilidad y acceso adecuado, debido a que en la mayoría de los casos se emplean procedimientos rudimentarios, insalubres y poco confiables técnicamente.

6. Ausencia casi total de clasificación y normalización de los productos

agropecuarios.

7. Falta de uniformidad en las unidades de medida y peso utilizadas.

8. Los sistemas de información de mercado son deficientes en lo referente a los precios y las necesidades de productos del mercado.

Tomando en consideración lo antes expuesto, el proyecto del Ley de Desarrollo Agrícola (16), en su Título V (Comercialización Agrícola) busca:

1. La creación de un Sistema Nacional de Comercialización Agrícola (Artículo 49).

2. La creación de un Sistema de Información de Mercadeo Agrícola (Artículo 50).

3. Vigilar y controlar el proceso de mercadeo agrícola (Artículo 51).

4. Programas sociales temporales de abastecimiento de productos básicos para la población (Artículo 52).

5. Medidas que garanticen la estabilidad de los ingresos de los productores (Artículo 53).

6. Fomento de otras formas de organización económico-social como las cooperativas (Artículo 54).

7. La coordinación de instrumentos correspondientes a la importación y exportación de productos agrícolas y de uso agrícola. (Artículo 55).

Las anteriores disposiciones pueden condensarse en principios que regirán lo relativo en materia de precios y lo relacionado con disposiciones que buscan un cambio estructural en el sector agrícola.

Tomando en cuenta las disposiciones contenidas en ese proyecto de ley, las observaciones se centrarán en los siguientes aspectos: intervenciones a nivel del mercado

interno, las regulaciones en el comercio exterior y la ausencia, por lo menos en esta normativa, de principios que orienten una política agraria social.

En lo referente a la estabilización de precios para el mercado interior y la regulación del comercio exterior, no se especifican aspectos de importancia como:

1. Que la legislación propuesta no se debe utilizar como herramienta para eliminar a las fuerzas del mercado.

2. Que debería sentar las bases para que los precios de los productos e insumos agrícolas se aproximen a los precios de mercado a largo plazo, de tal forma que el negocio de la comercialización agrícola se estimule sobre bases sólidas y realistas.

3. Que la legislación garantice, al menos, que los precios se deberían estabilizar dentro de niveles o bandas relativamente estrechas.

4. Limitar la comercialización de productos agrícolas por parte del Estado, debido a que ha demostrado ser un instrumento ineficiente para la estabilización de los precios. Más bien, la legislación debería incluir una norma o disposición que indique funciones de carácter compensatorio del mercado y representar un elemento complementario para las organizaciones privadas (12).

5. No se asume con sinceridad la liberación del comercio dentro de un marco de solidaridad y cooperación social como un principio. La experiencia demuestra que el comercio de productos agrícolas es asumido de mejor forma por los mercados privados bajo condiciones de reglas claras de competencia. En consecuencia, se evita establecer una normativa de reanimar

el comercio privado, creando bases legales adicionales para la desregulación. El Estado, mientras tanto, le competiría crear y desarrollar la infraestructura física para la comercialización (Mercados municipales, la Bolsa Agrícola, entre otras); controlar y regular las ineficiencias más dramáticas del mercado, que no pueden ser superadas por la empresa privada; proporcionar información referente a terrenos aptos para el cultivo disponible y su localización, pronósticos de cosechas, almacenamiento, etc.

6. Se deja un espacio abierto a todo lo referente a la administración de aquellos mecanismos necesarios para la importación y exportación de productos agrícolas. En este aspecto, se parte, para nuestro criterio, de la premisa que la producción excedente es lo exportable y no que la producción es de hecho exportable. Por otro lado, a la importación de productos e insumos agrícolas se le sigue dando el mismo tratamiento poco claro que en el pasado. Es decir, se pretende dar una solución con productos foráneos, cuando en realidad es un problema de oferta en el ámbito nacional, sustentado quizás por el hecho de que la agricultura venezolana no puede competir con los principales países exportadores debido a las grandes diferencias que existen en tecnología y productividad (14). En tal sentido, se debe lograr la armonización bilateral entre la norma marco y las políticas que desarrolla y pretende desarrollar el ente gubernamental responsable.

7. La concertación entre los diferentes agentes económicos y no económicos de la cadena de

comercialización agrícola carece - aparte del Sistema Nacional de Comercialización Agrícola - de principios que institucionalicen un proceso de mercadeo altamente organizado y sobre bases realistas, donde la intermediación sea la institucionalización de la actividad económica de los intermediarios, ya sea ésta por sus prácticas, relaciones con el Estado, un conjunto de acciones de tipo gremial que tienen carácter de permanencia y de vigencia en la sociedad.

En lo que respecta al elemento social, si bien es cierto que en otras legislaciones se puedan recoger normas referidas a la seguridad social del trabajador del campo, por lo menos en esta legislación no se recogen aspectos como seguros por accidentes, seguros de salud y menos aún la seguridad después de que el trabajador del campo llegue a la jubilación por medio de un sistema de pensiones o un seguro de vejez adecuado y digno; subsidios para el cese de la producción, pagos compensatorios, etc.

En estos temas, al menos el proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola no es claro si las personas que trabajan en el sector agrícola deben contar con un sistema autónomo de seguridad social o integrado al existente y si se van a aprobar fondos de pensión para los trabajadores del campo o se hará uso de cualquier otra figura jurídica equivalente. De aprobarse una legislación, ya sea autónoma o integrada a la Seguridad Social Nacional, ¿cuál debe ser el aporte de los patronos, de los trabajadores y del Estado?, ¿Cómo se instrumentará la asistencia médica requerida?, ¿Cómo

se recaudarán los aportes y cómo se devolverán, si es que se hacen, al contribuyente los aportes dados de acuerdo a las posibilidades reales del sistema?. Y por último, ¿Cuál nivel de capacitación y adiestramiento debe tener la mano de obra y qué se ha hecho y se debería hacer para mejorar los niveles de capacitación, sobre la base de un compromiso con ese trabajador?. Éstas y otras preguntas deben ser aclaradas, dado que no se puede pensar en un sector agrícola medieval, sino

enmarcado en un Estado responsable y preocupado no de cuanto debe ser el salario mínimo rural o que el costo de la mano de obra en Venezuela es más barata o cara que la del resto del mundo, sino cómo producir efectivamente lo que el país está realmente capacitado para producir, cuánto cuesta producir y qué hacer para incrementar los niveles de efectividad y competitividad en el sector.

## Desarrollo agrícola y financiamiento

Al crédito agrícola se le puede considerar como una de las herramientas del desarrollo en el sector agropecuario, entendido éste como un catalizador del crecimiento con justicia social, Urdaneta (21).

En Venezuela, la estructura financiera se ha caracterizado por un predominio de instituciones financieras de depósitos, cuya característica esencial era efectuar operaciones activas de corta duración; mientras que los requerimientos de capital para las empresas privadas no financieras optó por dos vías alternas: mediante recursos que el Estado ha canalizado con el propósito de crear o capitalizar empresas (a través de antes como la Corporación Venezolana de Fomento, Corpindustria, Bandagro, etc.) o por medio del financiamiento externo. Bello (6).

El sector agrícola venezolano no fue una excepción. De hecho, la acción institucional en materia de financiamiento a largo plazo para éste sector tiene antecedentes como: Fondo

Nacional del Café (fundado en 1959); Almacenes Agropecuarios (fundado en 1962); Fondo de Desarrollo Algodonero (fundado en 1962); Fondo de Desarrollo Frutícola (fundado en 1966); Banco de Desarrollo Agropecuario (fundado en 1967); Fondo de Crédito Agropecuario (fundado en 1974); FRONCREI (fundado en 1974), entre otros.

También se adoptaron medidas de política monetaria para fomentar el financiamiento, como fue por ejemplo, el Decreto No. 1249, de octubre de 1975, que obligaba a la Banca Comercial, BANDAGRO y el ICAP a destinar una parte de sus recursos al financiamiento del sector y el establecimiento de tasas de interés preferenciales.

Lo cierto es, que tanto el sistema de banca de segundo piso (Fondos del Estado) como de los bancos de primer piso, especialmente los bancos comerciales en su conjunto hacen que el desarrollo agrícola carezca de una base institucional e instrumental suficiente y después de la crisis

financiera de 1994, precaria. Además, el proyecto de ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria (16), enfatiza la utilización de organismos como el FCA o FONCREI para el financiamiento a largo plazo de éste sector y de la Banca Comercial para el financiamiento del Capital de Trabajo y Créditos para producción de Leche o Carne entre otros productos. Es decir, el proyecto no explora nuevas formas de financiamiento, ratificándose la persistencia de una insuficiente estructura institucional para el financiamiento del pequeño y mediano productor en un ambiente de inestabilidad en el mercado de dinero.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las razones para que el sistema financiero tanto público como privado, de primer piso y de segundo piso se vean imposibilitados de financiar el desarrollo agropecuario venezolano actual?

Desde el punto de vista de los organismos de financiamiento del sector público como BANDAGRO, fue intervenido un 12 de enero de 1981 como consecuencia de sus reiteradas infracciones a la Ley de Bancos y otras Instituciones de Crédito y por haber incurrido en situaciones agudas de iliquidez (debido principalmente a que un porcentaje elevado de su cartera estaba inmovilizada), que podrían ocasionar perjuicios para sus depositantes y acreedores. Posteriormente, el 22 de enero de 1991, el Ejecutivo Nacional le revocó la autorización de funcionamiento. Urdaneta (20).

Por otra parte, organismos como el FCA o el FONCREI presentan las

siguientes limitaciones:

1. Dependen, en un porcentaje importante, de las asignaciones presupuestarias.

2. Por ser bancos de segundo piso, delegan la responsabilidad del otorgamiento del crédito al banco de primer piso.

3. El tiempo necesario para procesar los trámites es largo, debido a que este tipo de organismos no cuenta con sucursales al menos en las principales capitales del país.

4. Los productores consideran que las tasas de interés, la cual es un promedio de las tasas activas de los bancos comerciales privados más importantes del país, son elevadas.

5. En el caso del FCA, el diferencial de intereses entre lo que el intermediario financiero (banco de primer piso) cobraría (a una tasa de interés de referencia de los 6 primeros bancos comerciales) y lo que el fondo recibe (por los fondos suministrados a una tasa de interés que sería igual a la tasa promedio de los depósitos de ahorro y a plazo fijo a 90 días de los seis primeros bancos), es insuficiente para cubrir sus costos financieros y operativos. Por esta razón la banca comercial no se encuentra estimulada a otorgar créditos por esta vía, aun cuando si el diferencial promedio anual fuese inferior al 5%; el F.C.A. procedería a compensar en estos casos la diferencia a favor de los intermediarios.

No obstante, se deben mencionar una serie de razones, que desde el punto de vista de los beneficiarios de los créditos agrícolas y de los ejecutivos bancarios, han incidido negativamente

en la recuperación del crédito agrícola:

1. Falta de coordinación de los programas crediticios agropecuarios con los de desarrollo.

2. Inspección y supervisión ineficaz de las garantías dadas al instituto crediticio.

3. Destino del crédito hacia otros fines.

4. Apatía de los ejecutivos bancarios de adoptar medidas drásticas para la recuperación de créditos.

5. Falta de disciplina en la responsabilidad contraída a la hora de cancelar las deudas.

6. Carencia de normas severas en el análisis de los créditos y proyectos.

7. Comités de bancos comerciales, que en gran medida, aprobaban solicitudes de créditos a los productores alejados de las normas y principios fundamentales de análisis económico-financiero.

En el caso de los Bancos Comerciales, su situación los coloca como un mal necesario. Esta situación se patentizó después de la crisis financiera y de la eliminación de la tasa agrícola y otras preferencias para el sector agrícola. En este sentido, la dificultad de financiarse vía banca comercial se encuentra en:

1. Tasas de interés elevadas, pero sobre todo, inestables, debido a factores de orden macroeconómico.

2. Endurecimiento de las exigencias a la hora de solicitar financiamiento, gracias a la nueva normativa de la Superintendencia de Bancos en esta materia.

3. Las condiciones de negociación, tanto en plazos como en garantías, son más exigentes tomando en cuenta que los contratos bancarios en esta mate-

ria son unilaterales, de adhesión y reales entre otros caracteres jurídicos Azuero (3), dado que a partir de que el banco hace entrega del dinero, el cliente productor corre con todas las obligaciones emanadas de ese contrato.

En consecuencia, el proyecto de ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria no hace planteamientos novedosos en materia de financiamiento agrícola y lo deja casi todo en manos de la banca privada comercial o universal, cuyos intereses, por la naturaleza del negocio agrícola y de la banca no coinciden sino para cierto tipo de financiamiento a corto plazo y no para el pretendido desarrollo que trata de impulsar el proyecto.

Ahora bien, se debe hacer esfuerzos para que el financiamiento agrícola se fundamente sobre bases más diversificadas, donde puedan entrar otro tipo de instituciones de carácter financiero como son, por ejemplo, las Cooperativas de Crédito Agrícola y los Fondos Regionales de Financiamiento Agrícola.

Nuevas Alternativas de financiamiento Agrícola: La experiencia del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento Agrícola (IDFA-Zulia).

A pesar que el proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, en su artículo 3 literal "f" y artículo 46, preveen la descentralización de aquellos servicios relacionados con el sector agrícola y la creación de los fondos estatales o regionales para el desarrollo integral de la actividad agrícola, ya se cuenta en la actualidad con esta experiencia, materializada en el IDFA.

El Instituto para el Desarrollo y Financiamiento Agrícola (17), es un

fondo creado mediante una ley regional sancionada el 19 de enero de 1996 por la Asamblea Legislativa del Estado Zulia y publicada en Gaceta Oficial No. 97 Extraordinaria. Este fondo adscrito a la Gobernación del Estado Zulia, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del fisco regional (Artículo 1 y 2 de la ley del IDFA). Tiene como misión, contribuir a través de sus programas de apoyo crediticio al productor agropecuario, con el incremento de la producción, la productividad y la rentabilidad de este sector con la finalidad de lograr alcanzar progresivamente la seguridad alimentaria necesaria para la soberanía y el desarrollo competitivo del sector agrícola en el ámbito regional y nacional.

Dentro de los objetivos prioritarios de este instituto, contemplados en el artículo 4 de la ley del IDFA (17), se destaca: la promoción y desarrollo de la actividad del pequeño y mediano productor rural de los subsectores agrícola animal, vegetal, pesquero y forestal; así como también el desarrollo de la artesanía y la pequeña agroindustria local. Además, la ley destaca el establecimiento de convenios de

asistencia técnica y científica a los pequeños y medianos productores rurales, con organismos tales como el Instituto Agrario Nacional (IAN); Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), ICAP, Corpozulia, Planimara, Gobernación del estado Zulia, Universidad del Zulia y otras universidades del estado (Artículo 10 ley del IDFA).

Según el artículo 9 de la ley del IDFA (17), el destino de los créditos otorgados se dirigirán preferentemente a las labores de preparación de actividades agrícolas; adquisición de insumos, equipos y maquinarias agrícolas además de semovientes; siembra y comercialización de los productos, sin olvidar lo referente a la construcción y el mantenimiento de infraestructura.

Un hecho importante a destacar es que el IDFA actúa como ejecutor y cooperador del Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SINFA), captando para la inversión agrícola regional, los recursos financieros disponibles en las diferentes fuentes regionales, nacionales e internacionales y mantiene, asimismo, convenios de cofinanciamiento con el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA).

## Conclusiones

El proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria es novedoso en aspectos como: el concepto de seguridad alimentaria; el concepto de desarrollo agrícola sustentable\* el reconocimiento de que el sector

agrícola venezolano está inmerso y compitiendo en un contexto de globalización (reconocimiento expreso de los pasos dados por la reforma agrícola comercial del 90); la unidad necesaria que se debe dar entre

\* Comunicación personal del Dr. Rafael Inciarte Bracho. Juez Agrario del Estado Zulia.

productores y consumidores; el reconocimiento de que se declara a la actividad agrícola de interés fundamental y prioritario para el desarrollo económico y social de la Nación; promueve la descentralización en el ámbito de la promoción de la actividad agrícola y; que la alimentación es un derecho humano fundamental.

Entre los puntos débiles se consideran: en primer lugar, el proyecto de ley está imbuído de una filosofía proteccionista, dejando constancia de la discrecionalidad del Estado en la administración de las políticas públicas que afectan al sector, lo que genera incertidumbre y desinversión, puesto que consagra un Ministerio de Producción y Comercialización interventor, cuando, por otro lado, se quiere liberalizar la agricultura; en segundo lugar, en el marco de la globalización económica, la tesis de la seguridad alimentaria es contraria a los acuerdos que se suscribieron a la luz de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (OMC), ya que se fundamenta en la producción nacional, haciendo sujeto de ese concepto al productor y no al consumidor que puede ver restringida la garantía de conseguir ciertos bienes en el mercado; la seguridad alimentaria debe basarse en el incremento de la productividad y competitividad del agro venezolano; en tercer lugar, las experiencias de financiamiento de la actividad agrícola y pecuaria experimentadas desde el

decreto de la Ley de Reforma Agraria pueden verse repetidas a partir de la promulgación de esta Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, ya que prevé la posibilidad de otorgar al sector productivo agrícola un tratamiento especial por la vía del establecimiento de carteras obligatorias por un tiempo determinado por parte de la banca comercial y la aprobación de medidas compensatorias de ese subsidio para los productores con deudas de corto, mediano y largo plazo si las tasas de interés concretan un alza superior a un valor dado.

La presente propuesta se afianza en:

1. Que la legislación agrícola fomente la creación y consolidación de Fondos Regionales de Financiamiento Agrícola.

2. La norma jurídica agrícola debe propiciar el establecimiento de bases para la creación de una política social agraria acorde con las verdaderas posibilidades de la economía nacional.

3. Lo que se trata es de no ingresar en la pugna entre productores nacionales y los sectores importadores y Agroindustriales, donde se visualiza más que el interés nacional de acceso a productos de calidad y a bajo costo, es la persecución del máximo beneficio por parte de cada sector en perjuicio del resto de los agentes económicos nacionales, especialmente los consumidores.

## Literatura citada

1. Abreu, E., Gutiérrez, H Fontana, R. Cartay, L Molina, A. Van Kesteren, y M. Guillory. 1992: "La agricultura: componente básico del sistema agroalimentario venezolano. Fundación Polar. Caracas.
2. Aranda S. 1979. "La economía venezolana". 3ra. edición. Siglo XXI Editores. Bogotá. pp. 294
3. Azuero, R. 1990 "Contratos Bancarios: Su significación en América Latina". Biblioteca Felaban. Cuarta Edición. Bogotá. pp.708.
4. Baptista, A. 1997a. "Teoría Económica del Capitalismo Rentístico". Ediciones IESA. Caracas. pp. 166.
5. Baptista, A. 1997b. "Bases Cuantitativas de la Economía venezolana". Fundación Polar. Caracas.
6. Bello, O. 1986 "Tendencias y Problemas del Sistema Financiero de Venezuela". Revista del Banco Central de Venezuela. Caracas. Enero, Febrero y Marzo. Año I. No. 1. pp. 105-123.
7. Brian F. Crisp, Levine H. Daniel y Rey J. 1996: "El problema de la legitimidad en Venezuela". Cuestiones Políticas. No. 16. Maracaibo. pp. 5-43.
8. Braudillard, J. 1997 "La transparencia del mal". Editorial Anagrama. Cuarta edición. Barcelona pp. 185.
9. COPRE 1989. "La Reforma Administrativa". Volumen 6, tomo I. Caracas.
10. De la Cruz, R.I 1986. "Venezuela en busca de un nuevo pacto social". Caracas. Documento del CENDES.
11. Giordani, J. Castellano, H y López, J. 1992. "La Planificación venezolana en los noventa". CENDES y Vadell Hermanos Editores. Caracas.
12. Golaczinski, U. 1998. "Economía Social de Mercado: su dimensión social. Política Agraria". Editorial Nueva Sociedad. Caracas. pp. 398.
13. Gómez, Luis. 1995. "Crisis de legitimidad e inestabilidad política en Venezuela". Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales. No. 2-3. Caracas
14. Gutiérrez, A. 1990. "Reforma Comercial y el Sector Agrícola". Revista del Banco Central de Venezuela. Volumen 5. No. 2. pp. 183-196.
15. Ochoa, H. Valladares, M. y Colmenares, I. 1996. "Administración Pública y populismo en Venezuela". Revista venezolana de gerencia. Volumen 1. No.1. Maracaibo. pp. 39-59.
16. Ley del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento Agrícola del Estado Zulia (IDFA-ZULIA), publicada en la Gaceta Oficial del Estado Zulia del 01-04-1996, No. 317 No. 97 Extraordinaria. Depósito Legal PP. 76-0425.
17. Ley Orgánica de desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria (Exposición de Motivos y Proyecto de Ley). República de Venezuela, Cámara de Diputados. Secretaria. Caracas 28 de octubre de 1997.
18. Romero, A. 1987. "La Miseria del Populismo". Ediciones Centauro. Caracas.
19. Spedding, C.R.W. 1979. "Ecología de los sistemas agrícolas". Ediciones H., Blume. Madrid. pp. 320.
20. Urdaneta, J. 1997. "Mercadeo de Productos Agropecuarios". Editorial de la Universidad del Zulia. Maracaibo. pp. 332.
21. Urdaneta, J. 1992. "El Descrédito del Crédito". Editorial América, C A. Maracaibo. pp. 274.