Comercio Exterior, vol. 28, núm. 1,
México, enero de 1978, pp. 64-74

Panorama del financiamiento agropecuario en la República Dominicana

JOSE LOPEZ VALDES

INTRODUCCION: BREVES COMENTARIOS DE LA EVOLUCION ECONOMICA DOMINICANA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL SECTOR AGROPECUARIO

Durante los últimos años la economía dominicana ha presentado un ritmo de crecimiento muy elevado, que ha superado no sólo sus propias tasas anteriores sino también las de los otros países de América Latina. En los cuatro años del período 1970-1973 (años para los cuales disponemos de cifras comparativas de los países de América Latina) el producto interno bruto (PIB) real del país se incrementó a una tasa promedio anual de 11.2%. Esta tasa superó no sólo la tasa media de crecimiento anual de 5.4% registrada durante el decenio 1961-1970 sino también la de 10.2% que tuvo Brasil y la de 6.8% que como promedio tuvieron todos los países de la América Latina durante el período 1970-1973.[1]

Sin embargo, el crecimiento experimentado por nuestra economía no ha mostrado el mismo ritmo en todos los sectores. Unos han crecido más rápidamente que otros, dando lugar a cambios en la estructura económica del país. Así, el sector agropecuario dominicano, si bien ha crecido desde 1969 (con la excepción de 1975) a una tasa real superior al ritmo de crecimiento de la población, dicha tasa es inferior al aumento que experimentó el PIB real del país. Como reflejo inmediato de ello, la producción del sector ha perdido importancia dentro del PIB real dominicano, desde 25.5% en 1968 a 19.9% en 1974. Concomitantemente con este comportamiento, otros sectores han ganado importancia de 1968 a 1974, principalmente los sectores industrial (de 14.6% a 17.6% del PIB real), comercial, (de 16.9% a 18.1%), construcción (de 4.8% a 7%) y minero (de 1.4% a 5.3%).[2]

Por otro lado, el aumento experimentado por la producción agropecuaria se ha debido al crecimiento registrado en los productos de exportación (caña de azúcar, café, cacao y tabaco), ya que la producción de alimentos creció a una tasa generalmente inferior al aumento poblacional.[3] Así, a medida que han pasado los años, la relación producción-consumo-excedente en renglones alimenticios básicos de la dieta nacional ha decrecido hasta el extremo de que se han importado productos en los cuales el país era autosuficiente. La producción *per capita* real del sector agropecuario en 1974 (en el año 1975 la producción disminuyó como consecuencia de una de las más fuertes sequías que ha tenido el país) aún era 5% inferior a la obtenida en 1960. Sin embargo, es necesario resaltar que a partir de 1969 se nota una tendencia al mejoramiento de esta relación.[4]

A pesar de esta situación, la República Dominicana tiene muchas posibilidades para eliminar sus déficit en la producción de alimentos y obtener excedentes para la exportación. No entraremos a examinarlas ya que han sido analizadas ampliamente por la Secretaría de Estado de Agricultura en su *Diagnóstico y estrategia del desarrollo agropecuario*, pues

Nota: este trabajo fue presentado a la Conferencia Nacional de Crédito Agrícola celebrada en Santo Domingo los días 8, 9 y 10 de noviembre de 1976, organizada por la Secretaría de Estado de Agricultura, el Banco Central de la República Dominicana, el Banco Agrícola, la Fundación Dominicana de Desarrollo, Inc. y la Confederación Dominicana de Cooperativas, Inc.

El autor expresa su agradecimiento a Gustavo González, por sus valiosos comentarios y por la colaboración que le brindó en la preparación de este trabajo.

1. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*, informe anual 1974, Washington, 1975, p. 4.

2. Academia de Ciencias de la República Dominicana, Comisión de Economía, *Economía Dominicana 1975*, Santo Domingo, abril de 1976, pp. 89 y ss.

3. *Ibid.*, pp. 34. y ss.

4. Véase "República Dominicana", en *Statistical Data Book*, Washington, mayo de 1976, p. 78.

sólo deseamos resaltar las grandes posibilidades que tenemos si mejoramos los rendimientos por unidad de superficie. Para ello es necesario, entre otras cosas, incrementar el área nacional bajo riego, racionalizar el uso del agua, emplear los insumos técnicos necesarios (semillas mejoradas, fertilizantes, fungicidas, etc.), mejorar el nivel educacional rural del país, aplicar prácticas de conservación y mejoramiento del suelo e incrementar la construcción de la infraestructura (caminos, almacenes, refrigeradores, silos). Todo ello implica cambios en la tecnología agrícola empleada. No menos importante es el mejoramiento del sistema de mercadeo agrícola, que permita que los productores agropecuarios reciban el estímulo necesario para incrementar la producción. Como ya han demostrado los estudios realizados al efecto,[5] la deficiencia en dicho sistema ha conducido a que los intermediarios se hayan beneficiado de los aumentos registrados en el precio de los productos del agro. Concomitantemente con ello, es necesario establecer políticas que alienten a nuestros agricultores a aumentar la producción.

Para llevar esto adelante hacen falta recursos financieros en manos de los productores nacionales. Una gran parte de estos recursos debe suministrarla el crédito institucional. Sin embargo, el crédito por sí solo no resuelve el problema, pues no es más que uno de los elementos del conjunto de factores que conducen a la modernización de la agricultura.

Por último, deseamos poner de manifiesto que si bien el sector agropecuario dominicano ha perdido importancia dentro del PIB sigue siendo el sector productivo más importante del país. Ello queda demostrado al observar que aporta el mayor porcentaje de dicho producto, tiene el mayor porcentaje de la población dominicana,[6] genera directa e indirectamente 75% de las exportaciones nacionales y suministra una parte importante de las materias primas que utiliza el sector industrial, en donde las industrias productoras de alimentos, bebidas, tabaco e industria del cuero, es decir, industrias ligadas al sector agropecuario, en 1974 representaron 70% del total industrial.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

El crédito agrícola en los países subdesarrollados presenta una serie de características y problemas muy parecidos. Estos problemas han sido examinados en varios trabajos recientemente publicados. Entre ellos está un documento del Banco Mundial,[7] donde se pone en evidencia que un porcentaje generalmente pequeño de los agricultores en países seleccionados de Asia, Africa y América Latina reciben financiamiento de fuentes institucionales y no institucionales.[8] A su vez, la mayor o menor importancia de estas fuentes difiere entre los continentes, señalándose que América Latina tiene un mayor porcentaje de préstamos otorgados por fuentes institucionales, mientras que en Africa y Asia las fuentes no institucionales son las principales suministradoras de crédito a los agricultores, con muy contadas excepciones (la República Popular China, por ejemplo).

Las características de América Latina, es decir, un pequeño porcentaje de agricultores con crédito y mayor importancia de las fuentes institucionales como canalizadoras de recursos hacia esos productores, se advierten también en el caso de la República Dominicana.[9] Estudios realizados en el país en 1973 y 1974 por la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) han determinado que 16% de nuestros productores agropecuarios solicitaron crédito durante los años en que se hicieron los estudios. A su vez, alrededor de 14% de los mismos disponía de crédito, lo que equivale a afirmar que 87% de los solicitantes recibió financiamiento. De los que tenían crédito, 75% indicó que la cantidad recibida fue suficiente y 57% consideró que podría utilizar más recursos. Por otro lado, entre los productores que no solicitaron crédito, 46% indicó que necesitaba recursos para utilizarlos preferentemente en actividades productivas en el sector agropecuario. Estos datos son de por sí indicativos de la existencia de una demanda que, si bien parece que no ha sido muy significativa, presenta una potencialidad latente muy fuerte.

Por otro lado, también se puso de manifiesto que, cuanto más grande es la unidad productiva agrícola, tanto mayor es el porcentaje de productores que solicita crédito y que por lo tanto dispone de él. Así, mientras sólo 7% de los productores con crédito correspondió a muy pequeños agricultores (menos de cinco tareas), 41.9% de los que tenían financiamiento eran productores que contaban con más de 2 000 tareas. Los primeros están ligados indudablemente a una economía tradicional de subsistencia, en tanto los segundos se caracterizan por poseer una unidad productiva de tipo comercial. Las necesidades de crédito de ambas son muy distintas.

El hecho de que solamente 16% de nuestros productores demandara financiamiento se debe, entre otras, a las siguientes razones: a] la existencia de la economía agrícola tradicional de subsistencia, que se caracteriza por una tecnología productiva estancada, con poca inversión, que conduce a una producción que en el mejor de los casos crece muy lentamente; b] el reducido tamaño de muchas de las unidades productivas agrícolas del país, que como ha sido reconocido en el *Diagnóstico y estrategia del desarrollo agropecuario* de la SEA, es la principal limitante de muchas familias campesinas para elevar su nivel de ingreso;[10] c] la no existencia de las fuentes financieras o su lejanía de las unidades agrícolas, unida a la deficiencia en los medios de comunicación; d] el incumplimiento, por parte de ciertos agricultores, de las obligaciones contraídas en el pasado con instituciones financieras, por lo que muchos de ellos no recurren nuevamente a

5. Gustavo González, *Estudio sobre la rentabilidad económica de varios productos agrícolas,* Banco Agrícola, Santo Domingo, abril de 1975.

6. El Censo Nacional de Población de 1970 indica que 60% de la población dominicana era rural.

7. Banco Mundial, *Crédito agrícola. Documento de política sectorial,* Washington, 1975.

8. Por fuentes institucionales se consideran en este trabajo a los bancos e instituciones financieras, tanto públicas como privadas. Por fuentes no institucionales a los prestamistas privados, intermediarios, factorías, comerciantes, parientes, etcétera.

9. Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana, "Estudio especial del uso del crédito en la República Dominicana", en *Economía Agropecuaria,* vol. I, núm. 1, Santo Domingo, febrero de 1975 y *Estudio sobre el uso del crédito en la República Dominicana,* Xerox, Santo Domingo, diciembre de 1975.

10. *Op. cit.,* p. 1.

ellas; e] los riesgos implícitos en la actividad agrícola, muy ligada a las condiciones climatológicas, así como la poca rentabilidad en ciertos cultivos, que inhibe de solicitar crédito por la inseguridad de poder saldar la deuda contraída; f] por otro lado, hay agricultores a quienes no les gusta tener deudas, mientras otros disponen del dinero suficiente para llevar a cabo su actividad productiva[11] y por lo tanto no necesitan financiamiento, y g] hay quienes no conocen las oportunidades existentes para obtener crédito. No menos importante es la centralización de las solicitudes por parte de las fuentes institucionales de financiamiento, que al demorar la decisión sobre una solicitud produce un efecto negativo y decepcionante sobre las futuras demandas de crédito, no sólo por parte de los productores que tienen dicha experiencia, sino también entre sus conocidos del lugar. Este último hecho hace que estos agricultores recurran en muchos casos a los prestamistas privados, aun a costa de pagar tasas de interés más elevadas que las que pagarían a las instituciones de crédito.

La demanda de crédito está, por lo tanto, íntimamente ligada al grado de desarrollo económico y a la estructura de la economía agrícola del país.[12] A medida que la economía nacional se desarrolle y se modifiquen las estructuras culturales, tecnológicas, de tenencia de tierra, de comercialización, y se sustituyan los sistemas de producción agrícola de susbsistencia por una agricultura de tipo comercial, la demanda de crédito para la producción agropecuaria tenderá a incrementarse y el papel de las fuentes institucionales de financiamiento adquirirá más importancia.

En lo que respecta al peso que en nuestro país tienen las fuentes institucionales y no institucionales de financiamiento al sector agropecuario, los estudios comentados han puesto de relieve que 55% de los productores que tenía crédito lo recibieron de las primeras, mientras que el resto lo obtuvo de las segundas. A su vez, si tenemos en cuenta que aproximadamente 14% de nuestros productores tenía crédito, podremos deducir que alrededor de 8% de los productores agropecuarios disponía de crédito institucional. Este porcentaje sitúa a la República Dominicana por debajo del promedio de América Latina, donde la proporción de agricultores que reciben crédito institucional es de 15%,[13] superando solamente a cuatro de los 12 países seleccionados por el Banco Mundial en su estudio comentado, a saber: Guatemala, Panamá, Bolivia y Paraguay.

Dentro de las fuentes institucionales destaca el Banco Agrícola como la más importante, al haber otorgado crédito a 42.6% de los productores que en 1974 lo tenían. El resto fue suministrado por los bancos comerciales, 5.7%; cooperativas, 4.0%; Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD), 0.8%, y Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC) 0.4%. Las compañías financieras no se mencionan explícitamente en los estudios de la SEA pero también han otorgado financiamiento al sector.

En lo que respecta a las fuentes no institucionales, ya hemos indicado que 45% de los productores agropecuarios que poseían crédito lo habían obtenido de esas fuentes. Esto permite afirmar que aproximadamente 6% de los productores nacionales con financiamiento lo recibieron de ellas en 1974.

Dentro de las fuentes no institucionales destacan los *particulares* (comerciantes, almacenistas, prestamistas, familiares, entre otros), que otorgaron financiamiento a 39% de los productores con crédito. Los fondos obtenidos fueron empleados en un gran porcentaje, principalmente por parte de los pequeños agricultores,[14] para el financiamiento de actividades no agropecuarias: por ejemplo, en la atención de sus necesidades vitales antes de realizar y vender su cosecha, o para hacer frente a gastos extraordinarios. El crédito otorgado fue mayormente en especie, debiendo pagarlo el prestatario en efectivo.

Además existen en el país varias agroindustrias que otorgan crédito a los agricultores, con la finalidad de contar con la materia prima que ellas utilizan; 5.2% de los productores con crédito fueron servidos por estas entidades. Los créditos que se conceden son principalmente en especie (semillas) y en servicios (alquiler de equipos, transporte, envases) y se pagan casi en su totalidad con el producto de la cosecha. Tal es el caso de la Sociedad Industrial Dominicana e Industrias Lavador, con respecto a las oleaginosas. Algo similar ocurre con las plantas elaboradoras de pastas de tomate y de jugos, entre otras.

Otra de las fuentes de financiamiento, aunque de menor importancia que las anteriores, son las factorías.[15] Su crédito es principalmente en efectivo y el productor se compromete a amortizarlo en su mayor parte con la cosecha, como en el caso de las factorías de arroz.

En nuestro país no se dispone de información detallada sobre las condiciones y términos de los créditos concedidos por las fuentes no institucionales, sobre todo en el caso de las fuentes particulares, y menos aún sobre el volumen de crédito otorgado. La lentitud en la tramitación de las solicitudes de crédito, la no satisfacción de ciertas condiciones exigidas por las fuentes institucionales, el crédito otorgado en magnitud insuficiente para las necesidades del cultivo y los factores de orden psicológico, inducen a los agricultores a recurrir a las fuentes particulares, aun a costa de pagar altas tasas de interés. En el país y hasta donde sabemos, no se han hecho estudios que cuantifiquen el tipo de interés que las fuentes no institucionales cargan directa o indirectamente en sus créditos.

Los escasos datos disponibles proceden de las respuestas que han dado las personas entrevistadas en encuestas realizadas en determinadas zonas del país. Algunos de estos

11. El *Estudio sobre el uso del crédito en la República Dominicana* reveló que en 1974, de 84.3% de los productores que no solicitó crédito, 53.6% no lo solicitó por no necesitarlo y, dentro de este porcentaje, 12.5% no lo hizo porque "tenía suficiente dinero". *Op. cit.*, p. 16.

12. Warren C. Baum, "Crédito agrícola al pequeño productor", en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 13, núm. 2, Washington, junio de 1976.

13. Banco Mundial, *op cit.*, p. 5 y Anexo 3.

14. Los productores con menos de 5 tareas emplearon 87.2% del crédito con propósitos "no agropecuarios". Véase *Estudio del uso del crédito en la República Dominicana*, SEA, p. 6.

15. Otorgaron crédito a 0.7% de los productores en 1974. SEA, *op. cit.*

CUADRO 1

Distribución porcentual de los productores que recibieron crédito en 1974, por fuentes

Fuentes	*Distribución*
Banco Agrícola	41.2
Particulares	39.0
Bancos privados	5.7
Manicera	5.2
Cooperativas	4.0
Crédito Supervisado (SEA)	1.4
Fundación Dominicana de Desarrollo	0.8
Factorías	0.7
Asociación de Productores	0.5
Oficina de Desarrollo de la Comunidad	0.4
Otras fuentes	1.1
Total	*100.0*

Fuente: SEA, *Estudio sobre el uso del crédito en la República Dominicana*, Santo Domingo, 1975, p. 6.

estudios han puesto de manifiesto que las tasas de interés cobradas por las fuentes informales fluctúan de 2% a 5% mensual.[16] Personas con experiencia indican que la tasa de interés llega hasta 20% mensual en créditos a muy corto plazo. Estudios realizados en otros países de América Latina concluyen que el mercado no institucional, principalmente los prestamistas comerciales, cargan un interés que en términos reales excede a 32%.[17] En todos los casos, las tasas nominales son mucho más altas que las de las fuentes institucionales de financiamiento. ¿Qué podría hacerse en este caso? Como es prácticamente imposible eliminar a las fuentes no institucionales que obtienen tan elevados ingresos en sus operaciones crediticias, debería tenderse a disminuir estos márgenes, sobre todo mediante la creación y fortalecimiento de las fuentes institucionales de financiamiento y el incremento del volumen de los préstamos hacia el sector, por la capitalización continua de las fuentes institucionales públicas, así como por la adopción de nuevas medidas de política económica que realmente estimulen a las instituciones bancarias a canalizar mayores recursos al sector.

BREVE DESCRIPCION DE LAS FUENTES INSTITUCIONALES

Banco Agrícola de la República Dominicana

Los orígenes del actual Banco Agrícola se remontan a la década de los años cuarenta. La necesidad de una institución financiera que llevara el crédito a sectores básicos de la economía nacional, con plazos adecuados a las necesidades de producción y con tipos de interés modestos, motivó la creación del Banco Agrícola e Hipotecario en 1945. Desde su creación hasta 1962 los recursos del Banco se canalizaron preferentemente al sector agropecuario e industrial, cubriendo también los campos de crédito a la vivienda, la comercialización de productos agropecuarios y la administración de varias empresas propiedad del Estado dominicano. Durante 1962 la institución fue reestructurada y se convirtió en una entidad especializada en crédito agropecuario.

El Banco Agrícola es una institución autónoma del Estado dominicano, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Su domicilio principal está localizado en Santo Domingo y cuenta en la actualidad con 24 oficinas distribuidas en todo el país, cuatro de las cuales fueron creadas a partir de 1974.

La institución tiene como funciones principales proveer las facilidades crediticias necesarias para estimular el crecimiento y la diversificación de la producción agropecuaria del país, mejorar las condiciones de vida en el área rural, contribuir al desarrollo económico de la nación y otorgar la asistencia crediticia necesaria a las empresas agrícolas que se establezcan al amparo de la Reforma Agraria.[18] El *propósito esencial* del Banco es otorgar créditos recuperables a individuos, sociedades, empresas o asociaciones dedicadas a la actividad agrícola, para facilitar el desarrollo de la producción agropecuaria, su procesamiento y su comercialización.[19]

Para llevar a cabo su actividad crediticia el Banco cuenta con recursos propios y con fondos provenientes de fuentes financieras nacionales e internacionales. Entre las primeras destacan los préstamos que ha obtenido del Banco Central, bajo el mecanismo de adelantos y redescuentos, los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE) y los fondos en administración que ha recibido de la SEA y del Instituto Agrario Dominicano (IAD) bajo los programas de crédito supervisado, así como los recursos que ha recibido a través de los programas PIDAGRO y Crédito a Pequeños Agricultores, financiados parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), respectivamente.[20] En cuanto a las fuentes externas, el Banco tiene actualmente un préstamo del BID, concertado en 1963 para el financiamiento de un programa agropecuario y uno con la AID, firmado en 1966, para financiar un programa de producción de alimentos.

El Banco Agrícola, aunque está autorizado a recibir fondos por la vía de emitir valores y el recibo de depósitos, no hace actualmente uso de estos mecanismos debido a que no podría competir en el mercado con los intermediarios financieros que allí operan. Las tasas de interés prevalecientes, unidas a la tasa que cobra el Banco Agrícola, hacen antieconómica dicha operación.

En cuanto a las características fundamentales de sus créditos, debemos mencionar que el Banco cobra un interés anual de 8% sobre los saldos insolutos más una comisión de

16. José Kohout, Fernando Palacio y Alberto Tejada, *Evaluación del proceso de otorgamiento del crédito PIDAGRO*, Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario, SEA, Santo Domingo, junio de 1974 (mimeo.)

17. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 36.

18. Ley de Fomento Agrícola, Ley núm. 6186, título I, capítulo I, artículo 5.

19. Banco Agrícola de la República Dominicana, *Manual de políticas y procedimientos*, Santo Domingo, 1976, p. 1 y ss.

20. Los préstamos otorgados con los fondos en administración representaban 24% de la cartera total del Banco Agrícola al 30 de junio de 1976.

servicio de 1% para préstamos de más de 500 pesos dominicanos. La garantía exigida depende del préstamo concedido pero fundamentalmente es de tipo prendario sobre la cosecha que se obtendrá o sobre animales que se adquirirán con el préstamo.[21] Debemos indicar que la garantía no constituye un requerimiento fundamental en el otorgamiento de un préstamo. Su concesión depende más de la capacidad de pago del proyecto que se financia, así como de la moralidad y la experiencia del solicitante respecto a la actividad para la cual ha solicitado el préstamo.

El plazo de los créditos está íntimamente ligado al ciclo vegetativo del producto o a la maduración de la inversión; aproximadamente 60% de los préstamos son a plazo menor de un año y 40% a mediano y largo plazos. La mayoría de los beneficiarios de los préstamos son pequeños y medianos productores independientes, en contra de lo que parece ser una creencia muy generalizada en el país.

En las estadísticas publicadas por el Banco antes de 1974 no se indicaban los beneficiarios de préstamos de más de 50 000 pesos y es por ello que se difundió la creencia de que la institución otorga con preferencia sus préstamos a los llamados grandes productores. Sin embargo, al analizar estos créditos por destinatarios, la situación cambia significativamente. Así, en 1974 el Banco otorgó 290 préstamos de más de 20 000 pesos, por un valor total de 23 millones, que representaron 0.7% del número total de préstamos otorgados, con aproximadamente 34% del valor concedido en dicho año. Ahora bien, 65 de estos créditos, con valor de 14.1 millones, fueron otorgados a instituciones que son realmente intermediarias entre el Banco y los pequeños productores (por ejemplo Instituto Agrario Dominicano, Fundación Dominicana de Desarrollo, Consorcio Algodonero Dominicano, etc.). Teniendo en cuenta esto, podemos concluir que en 1974 poco más de 99% de los préstamos, con 87% del valor, correspondió a créditos de menos de 20 000 pesos.[22]

La institución también ha canalizado sus recursos en beneficio de agrupaciones de agricultores. La importancia de estos grupos dentro del financiamiento total del Banco se incrementará a medida que nuestros agricultores consoliden sus asociaciones.

El Banco canaliza la mayoría de sus recursos al financiamiento de aquellos productos agropecuarios que constituyen un renglón importante en la dieta alimenticia nacional. Por ejemplo, los cereales (arroz principalmente) representaron 46% de los préstamos de 1975; los tubérculos, bulbos y raíces, 5%; las frutas (plátano principalmente) 4% y las leguminosas, 2%. Por otro lado, el renglón avícola absorbió 3% de los recursos y la ganadería vacuna y porcina 21%. También canaliza recursos hacia aquellos productos que son materia prima para las agroindustrias establecidas en el país o que son renglones importantes de exportación. (Al café, cacao y tabaco les corresponde aproximadamente 10% de los fondos otorgados.)

21. Por ejemplo, la garantía prendaria cubrió 99.7% del número de préstamos concedidos en 1975. El resto correspondió a garantía hipotecaria y prendaria colateral.

22. Banco Agrícola, *Memoria del ejercicio 1974*, Santo Domingo, 1975, p. 28.

Banco Central

El Banco Central de la República Dominicana fue creado el 9 de octubre de 1947 y su objetivo principal es "promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables a la estabilidad y desenvolvimiento ordenado de la economía nacional y regular el sistema monetario bancario de la nación".[23]

Por su propia condición de banca central la institución no realiza operaciones directamente con el público, sino que actúa por medio de las entidades bancarias y financieras existentes en el país y de los instrumentos que la política monetaria pone a su disposición. Los instrumentos utilizados preferentemente por el Banco Central de la República Dominicana son el redescuento y el encaje legal.

Mediante esos dos instrumentos la institución ha tratado de canalizar selectivamente el crédito de los bancos comerciales hacia sectores reproductivos. En cuanto al redescuento, dirigido a determinadas operaciones productivas, destacan los financiamientos para la producción y comercialización de productos agropecuarios. Respecto al encaje legal, se estableció en 1967 un sistema selectivo de encaje que ha conducido a que los bancos comerciales canalizaran la mayor parte de sus créditos hacia sectores reproductivos, en contra de lo que ocurría antes, cuando los dirigían preferentemente al sector comercial.[24]

El Banco Central también está facultado para realizar planes de financiamiento ligados al fomento de las actividades productivas privadas. El FIDE, que es un ejemplo de estos planes, se estableció en 1966 con aportes originarios del BID, de la AID y del Banco Central. Hoy cuenta con nuevos fondos de dichas instituciones, así como con recursos del Banco Mundial, del Gobierno dominicano y del alemán. Los préstamos con fondos FIDE se conceden por medio de las instituciones intermediarias, para el financiamiento complementario de proyectos reproductivos en el sector privado. El tipo de interés que carga el FIDE es de 5% anual a la institución intermediaria, la cual debe prestar a 9% anual. El plazo de los préstamos fluctúa entre dos y 12 años. Al 30 de junio de 1976 los préstamos vigentes del FIDE eran 1 331, con un monto de 109.9 millones de pesos. De ellos, 54.8% correspondió al sector industrial, 21.6% al sector agropecuario, 10.6% al sector salud, 6.1% al sector turismo y 6.9% a los sectores servicios, educación, minería y transporte. Al cumplir diez años de operaciones, la cartera vigente de préstamos agropecuarios era de 23.7 millones y el préstamo promedio en cartera de 39 529 pesos.[25] Ello denota que con estos recursos se financia preferentemente a medianos y grandes productores.

Bancos comerciales

En la República Dominicana existen actualmente 12 bancos comerciales, de los cuales cinco son de capital extranjero.

23. Ley Orgánica del Banco Central, Ley núm. 6142, art. 3.

24. Para un detalle amplio puede consultarse J.M. López Valdés, *El Banco Central de la República Dominicana y el financiamiento al sector agropecuario dominicano*, Xerox, Santo Domingo, enero de 1974, y Eduardo Tejera, *op. cit.*

25. FIDE, *Informe trimestral*, Santo Domingo, abril-junio de 1976.

Cuentan con 106 oficinas distribuidas en el país; dentro del sistema financiero dominicano son las instituciones más importantes, con 55% del activo consolidado existente a fines de 1975 de todas las instituciones de crédito del país, incluyendo al Banco Central.[26] Son fiscalizados por la Superintendencia de Bancos. Sus actividades están regidas por la Ley de Bancos[27] así como por las disposiciones de política monetaria del Banco Central. Sus recursos provienen principalmente de los fondos recibidos como depósitos y, secundariamente, de los recursos que puedan obtener del Banco Central, como adelantos y redescuentos, préstamos del FIDE, préstamos externos y, en menor proporción, de los fondos en administración. Otorgan créditos a corto y mediano plazos (no más de siete años, salvo los otorgados con fondos FIDE), se han canalizado preferentemente al sector privado y, dentro de éste, a los renglones industrial y comercial. En menor proporción se han beneficiado los renglones agropecuario, construcción y servicios (transporte, turismo, salud y educación).

El tipo de interés que cargan en los préstamos agropecuarios fluctúa entre 9% y 12%, dependiendo de la clase del préstamo y de la fuente de los fondos. También cargan comisiones de cierre.

La garantía exigida es normalmente de tipo hipotecario, lo cual constituye una limitación para el otorgamiento de créditos a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Secretaría de Estado de Agricultura e Instituto Agrario Dominicano

La SEA y el Instituto Agrario Dominicano (IAD) llevan a cabo programas de crédito a agricultores marginados. Estos programas se otorgan bajo el sistema de crédito supervisado, donde además del crédito los beneficiarios reciben asistencia técnica. Originalmente los recursos para realizar dichos programas fueron suministrados por la AID. En 1968 el monto fue de 2.2 millones de pesos para la SEA y de 1.8 millones para el IAD. Los recursos para el Programa de Crédito Supervisado de la SEA se han incrementado recientemente en 10 millones, en virtud de los acuerdos de préstamos concertados entre el Estado dominicano y la AID en 1974 y 1976, para el financiamiento parcial del Programa de Crédito a Pequeños Agricultores.[28] El Banco Agrícola es el depositario de estos fondos.

Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC)

La ODC se creó en 1962 por un acuerdo suscrito entre el Gobierno dominicano y la AID. Tiene como objetivo principal promover el desarrollo y la organización de la comunidad rural mediante la realización de proyectos de esfuerzo propio y ayuda mutua. La ODC promueve la agrupación de productores de bajos ingresos, que no tienen acceso, o lo tienen muy limitado, a las fuentes de crédito.

La ODC financia operaciones muy diversas, desde actividades agropecuarias y de pequeñas industrias, hasta proyectos sociales (escuelas, acueductos, dispensarios médicos, centros de madres, etc.). La fuente original de sus recursos fue un préstamo de la AID por 1.5 millones de dólares. Su principal fuente de recursos es el Gobierno dominicano, con asignaciones mensuales por medio del presupuesto.[29] El tipo de interés es de 6% anual más una comisión de servicios de 2% para cubrir gastos administrativos.

La mayoría de sus préstamos se han canalizado al sector agropecuario, principalmente para el financiamiento de arroz, habichuelas, tabaco y ganado de carne. La ODC financió a 0.4% del total de agricultores con crédito en 1974.[30]

El Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP)

El IDECOOP es una entidad autónoma del Estado dominicano y fue creado por la Ley 31 del 25 de octubre de 1963. Tiene como objetivo principal el desarrollo del cooperativismo nacional mediante la promoción, coordinación y asistencia técnica y financiera a las empresas organizadas como cooperativas; los recursos provienen principalmente de la AID[31] y de aportes del Estado dominicano. Recientemente recibió un préstamo del BID por 1.6 millones de dólares para ejecutar un proyecto de cooperativas pesqueras.

El tipo de interés de sus préstamos varía entre 8 y 10 por ciento anual, dependiendo de la fuente de los recursos. Por ejemplo, con recursos de la AID es de 8% anual y con recursos propios es de 10%. Cobra comisiones de servicios, cierre o tramitación, que fluctúan entre 1 y 3 por ciento.

El IDECOOP otorga financiamiento a aquellas empresas cooperativas que estén organizadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley núm. 127, de enero de 1964, sobre Asociaciones Cooperativas.[32]

En el período 1970-1975, 96% de sus préstamos se ha canalizado hacia propósitos agrícolas. Destacan los préstamos para café, con 45% de lo otorgado en el decenio 1966-1975, así como los préstamos para arroz con 15% del total otorgado en dicho período. El IDECOOP benefició a 4% de los productores con crédito en 1974.

Compañías financieras

En el país existen actualmente nueve compañías financieras, cinco de las cuales se crearon a partir de 1974. Están regidas por la Ley núm. 292 de 1966 sobre Sociedades Financieras que Promueven el Desarrollo Económico. Tienen como objetivo otorgar financiamiento para el desarrollo del país me-

26. Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, *Anuario estadístico 1975*, Santo Domingo, 1975, p. 10.
27. Ley núm. 708 de abril de 1965 y sus modificaciones posteriores.
28. Préstamos de la AID núms. 517-T-027 y 517-T-029, respectivamente.
29. Para una descripción más amplia consúltese Eduardo Tejera, *Una década de desarrollo económico dominicano, 1963-1973*, Santo Domingo, 1975.
30. Véase *Estudio del uso de crédito en la República Dominicana, op. cit.*
31. D.W. Adams y J.R. Ladman, *Ayudando al campesino de escasos recursos por medio de actividades de mercados financieros en la República Dominicana*, informe presentado a la AID en la República Dominicana, septiembre de 1975.
32. Eduardo Tejera, *op. cit.*, p. 26.

diante la concesión de préstamos en los sectores industrial, agropecuario, turismo y servicios.

Para llevar a cabo sus operaciones cuentan con recursos propios, préstamos externos y nacionales, fondos FIDE y descuentos en el Banco Central. Sólo una de estas compañías (Compañía Financiera Dominicana) ha hecho uso de la venta de valores para captar recursos en el mercado.

El tipo de interés que cargan en sus operaciones varía entre 9 y 11 por ciento anual. El plazo de los préstamos puede llegar hasta 12 años. La mayor parte de las garantías exigidas son del tipo hipotecario.

De las nueve compañías financieras existentes, seis tienen cartera agropecuaria y para algunas es muy importante dentro de su cartera total, como en el caso de la Financiera Agroindustrial (FINAGRO). Los principales beneficiarios de estos préstamos son medianos productores, pues el préstamo agropecuario promedio otorgado en 1975 fue de 18 357 pesos. Sin embargo ese promedio está influido por el crédito promedio de la FINAGRO, que fue de 13 449 pesos. El de las otras financieras fluctuó entre 40 000 y 60 000 pesos. En 1974 su financiamiento agropecuario representó 2% del total de préstamos de las instituciones de crédito agrícola.[33]

Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD)

La FDD es una organización privada al servicio de la comunidad, que no persigue fines lucrativos. Se creó al amparo de la Ley 520, del 26 de julio de 1920. Fue autorizada a operar como fundación en 1966. La FDD tiene como objetivo principal "promover el desarrollo social y económico de grupos de escasos ingresos, a través de diversos programas encaminados a desarrollar la práctica empresarial".[34]

Los recursos financieros de la FDD provienen principalmente de donaciones regulares del sector privado, préstamos de bancos e instituciones nacionales y extranjeras, donaciones de instituciones extranjeras y actividades numismáticas.

Los préstamos que concede son otorgados a grupos rurales de productores, promovidos por la FDD entre los sectores marginados que no tienen acceso al crédito de la banca comercial y de fomento. Con la asistencia técnica y financiera de la Fundación, los grupos se consolidan y se capacitan para llegar a ser, en el mediano plazo, sujetos de crédito de otras instituciones financieras.

El tipo de interés que cobra en sus operaciones crediticias es de 8% anual, más 2% como gasto de cierre. El plazo de los préstamos depende de la inversión que se vaya a realizar y, en el caso de los créditos agrícolas, del ciclo vegetativo del producto. El monto máximo de cada crédito es de 30 000 pesos. La garantía es de tipo moral.

Los préstamos de la FDD han tenido propósitos diferentes, aunque se nota un gran porcentaje en los créditos agropecuarios. Así, en sus diez años de funcionamiento la FDD ha otorgado 2 126 préstamos a grupos y asociaciones rurales por un monto que asciende a 8.4 millones de pesos, beneficiando a 45 163 productores. Del valor total otorgado, 86% ha correspondido al sector agropecuario.[35] Durante su último ejercicio (julio de 1975-junio de 1976) la FDD destinó 95% de los créditos concedidos (2.4 millones) al sector agropecuario.

Además de la labor llevada a cabo por la FDD en el financiamiento a grupos, desarrolla el Programa de Transferencia a la banca comercial de grupos de productores que ya han sido organizados y consolidados por la Fundación. Los préstamos que reciben los grupos transferidos son garantizados en 75% de su valor por la FDD, garantía que disminuye en 25% en los sucesivos financiamientos, hasta que el banco comercial absorbe al grupo, ya sin garantía de la Fundación. El programa ha tenido éxito y en los últimos cuatro años los bancos comerciales que a la fecha participan en este programa (The Chase Manhattan Bank, el Banco Popular, el Banco de Reservas y The Royal Bank of Canada), han otorgado 219 créditos por valor de 1.9 millones de pesos para el financiamiento de arroz, yuca, tomate, habichuelas, tabaco y crianza y mejora de cerdos. El índice de recuperación ha sido de 98%, lo cual indica el éxito alcanzado.[36] En los préstamos de la FDD con destino al sector agropecuario, la mayoría de los recursos del período enero de 1975-junio de 1976 se ha canalizado al arroz (29%), cerdos (17%), tabaco (16%), cebolla (13%), yuca (7%) y plátano (5%).[37]

EVOLUCION DEL CREDITO AGROPECUARIO

En los últimos años el financiamiento al sector agropecuario ha registrado un incremento sensible en la República Dominicana, sobre todo a partir de 1972. La amortización de una parte de las deudas que el Estado dominicano tenía con el Banco Agrícola, los préstamos externos concertados, los financiamientos otorgados por el Banco Central, así como la creación de nuevas instituciones financieras, han sido elementos de suma importancia en la expansión crediticia.

De 1972 a 1975 el volumen de crédito otorgado por el Banco Agrícola, las sociedades financieras, la FDD, el IDECOOP y la ODC se incrementó a una tasa acumulativa anual de 38%, al pasar de 34.8 millones de pesos en 1972 a 90.6 millones en 1975. Este crecimiento contrasta con la evolución que tuvo de 1965 a 1972, cuando el crédito creció a una tasa acumulativa anual de 7%.

La mayor parte de los recursos fueron otorgados por el Banco Agrícola, institución que canalizó, de 1972 a 1975, 220.9 millones de los 246 que otorgaron todas las instituciones mencionadas. Al Banco Agrícola le correspondió 90% de los fondos, a las sociedades financieras 6% y a la FDD, el IDECOOP y la ODC el 4% restante. En lo que respecta a las financieras debe resaltarse el aumento que su financiamiento tuvo en 1975, cuando alcanzó 9.4 millones, lo que en gran medida se debió al inicio de las operaciones de la FINAGRO, a la cual le correspondió 64% de dicho monto.

33. D.W. Adams y J.R. Ladman, *op. cit.*, p. 17.
34. Eduardo Tejera, *op. cit.*, p. 79.
35. FDD, *Informe anual 1976*, p. 10.
36. FDD, *op. cit.*, p. 17.
37. FDD, *Boletín estadístico*, vol. VII, núm. 111, Santo Domingo, enero-junio de 1976.

CUADRO 2

Préstamos otorgados al sector agropecuario por las instituciones financieras no monetarias, 1965-1975 (Millones de pesos corrientes)

Años	Banco Agrícola	Financieras[1]	Otras instituciones[2]	Total
1965	21.2	–	–	21.2
1966	20.8	–	0.3	21.1
1967	22.3	–	0.3	22.6
1968	25.0	–	2.1	27.1
1969	28.0	0.1	1.5	29.6
1970	29.2	0.7	0.9	30.8
1971	30.1	0.9	1.5	32.5
1972	31.5	1.5	1.8	34.8
1973	43.4	2.2	3.1	48.7
1974	68.0	1.5	2.5	72.0
1975	78.0	9.4	3.2	90.6

1. Incluye FINAGRO, Financiera Dominicana y Compañía Financiera Asociada, S.A.
2. Incluye FDD, ODC e IDECOOP.

Fuentes: Banco Agrícola, boletines estadísticos de varios años. Financieras, datos suministrados directamente. Otras instituciones, datos suministrados directamente y FDD, boletines estadísticos

Un factor de suma importancia en la expansión que ha tenido el financiamiento del Banco Agrícola, además de la amortización por el Estado dominicano de una parte de su deuda, ha sido la amplia reforma estructural a la que está sometida la institución desde 1973, que ha representado modificaciones en sus sistemas operativos así como un incremento y mejoramiento de su personal. No menos importante ha sido el inicio del programa de saneamiento de su cartera, que ha conducido a recuperar una buena cantidad de préstamos que se consideraban de difícil recuperación. Por otro lado, desde 1974 ha cambiado la filosofía de su actividad crediticia. Antes de ese año el Banco operaba con base en los fondos que recuperaba; hoy en día la institución programa toda su actividad con base en las necesidades de producción agropecuaria que tiene el país, tanto para satisfacer su consumo interno como las metas de exportación. Esto ha motivado que una de sus actividades principales de 1975 y 1976 fuera la búsqueda de los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos nacionales de producción del sector.

Ahora bien, teniendo en cuenta la inflación que afecta a la económica dominicana, mirar el financiamiento sólo en términos nominales, como lo hemos hecho, tal vez nos aleje un poco de la realidad. La tasa de inflación que ha tenido el país en los últimos años ha conducido a que la tasa de crecimiento acumulativa anual del crédito agropecuario, entre 1972 y 1975, no fuera de 38%, como lo hizo en términos nominales, sino de 21%. Por otro lado, el aumento del crédito en términos reales, después de haber permanecido prácticamente estancado entre 1969 y 1972, se incrementó 22% en 1973, 30% en 1974 y 10% en 1975. Estos aumentos se debieron, durante los dos primeros años, al crédito del Banco Agrícola, y en 1975 al otorgado por las financieras y la FDD, ya que el crédito canalizado por el Banco Agrícola prácticamente no registró variación en términos reales.

En lo que atañe al financiamiento concedido por los bancos comerciales, debemos indicar que ha ido aumentando en términos absolutos, desde un saldo en cartera de 5.4 millones de pesos en 1965 a 62 millones en 1975. Al igual que el crédito concedido por las otras instituciones, los saldos en cartera de los bancos comerciales se han incrementado más durante el período 1972-1975 que durante los años 1965-1972.[38]

Si ahora examinamos someramente el financiamiento de los bancos en términos reales, vemos que se incrementó sobre todo a partir de 1972 y presenta una tendencia al decrecimento desde 1974. Así, en 1972 la tasa real de crecimiento fue de 21%, en 1973 de 42%, en 1974 de 20% y de 16% en 1975.

CUADRO 3

Préstamos otorgados al sector agropecuario por las Instituciones financieras no monetarias, 1965-1975 (Millones de pesos de 1969)

Años	Banco Agrícola	Financieras	Otras instituciones	Total
1965	21.3	–	–	21.3
1966	21.2	–	0.3	21.5
1967	22.2	–	0.3	22.5
1968	24.5	–	2.1	26.6
1969	28.0	0.1	1.5	29.6
1970	28.2	0.7	0.8	29.7
1971	27.8	0.9	1.4	30.1
1972	26.9	1.3	1.5	29.7
1973	32.3	1.7	2.3	36.3
1974	44.7	1.0	1.6	47.3
1975	44.8	5.4	1.8	52.0

Fuente: elaborado con base en las cifras del cuadro 2 y el índice de precios al consumidor que calcula el Banco Central de la República Dominicana.

Por otro lado, si bien es verdad que el saldo de la cartera agropecuaria de los bancos se ha incrementado a tasas muy significativas, no lo es menos que los bancos comerciales sólo han destinado una pequeña parte (8%) para financiar a dicho sector. Este supone, por una parte, operaciones más riesgosas, debido a las condiciones climatológicas y biológicas que lo afectan, a lo perecedero de la gran mayoría de sus productos y a las fluctuaciones de los precios agrícolas Además, la existencia del minifundio, unida a una agricultura fundamentalmente de subsistencia, ha dificultado que la banca comercial financie de una manera más significativa al sector agropecuario. En otros países, Australia y Nueva Zelandia por ejemplo,[39] donde la agricultura se realiza en

38. Durante el período 1972-1975 la tasa acumulativa anual de crecimiento fue de 43%, mientras que para 1965-1972 fue de 21.5%.
39. S.N. Sen, *La banca central en los mercados monetarios subdesarrollados*, Biblioteca Financiera, FMI, BID, CEMLA, México, 1971, p. 201.

grandes extensiones, los bancos comerciales han tomado una participación más activa en el financiamiento del sector.

A medida que han pasado los años los bancos destinaron una mayor proporción de su crédito a financiar operaciones ganaderas. En 1971, 72% del saldo de la cartera agropecuaria correspondió al renglón agrícola, mientras que en 1975 este porcentaje había disminuido a 56%. La banca comercial ha canalizado una mayor proporción de sus recursos hacia el financiamiento de operaciones ganaderas, las cuales son menos riesgosas, de menor costo y generalmente más solventes que los financiamientos agrícolas.

CUADRO 4

Indice del financiamiento agropecuario nominal de las Instituciones financieras no monetarias, 1965-1975

Años	*Banco Agrícola*	*Financieras*	*Otras Instituciones*	*Total*
1965	100.0	—	—	100.0
1966	97.9	—	100.0	99.3
1967	104.8	—	94.9	106.2
1968	117.6	—	704.9	127.6
1969	132.0	100.0	491.3	139.5
1970	137.6	548.0	284.1	144.9
1971	141.7	752.1	508.6	153.3
1972	148.1	1 195.1	593.9	163.6
1973	204.0	1 792.4	1 035.9	229.3
1974	320.1	1 193.4	827.1	338.9
1975	367.3	7 490.0	1 047.6	426.2

Fuente: cuadro 2.

En el contexto anterior y ante la necesidad de canalizar una mayor cantidad de recursos hacia el sector agropecuario, el Banco Central estableció en 1974 varias medidas de política monetaria que tienden a estimular a la banca comercial a destinar más fondos al sector. Las medidas afectan al encaje legal y dan mayores facilidades para obtener fondos de dicha institución, y son las siguientes:

a] A los bancos comerciales que otorguen con sus propios recursos crédito agrícola por encima del nivel de su cartera agropecuaria al 8 de octubre de 1974, se les deducirá el exceso que presten del monto de los depósitos de ahorro para fines del cálculo del encaje legal.

b] El banco que se encuentre en las condiciones del punto anterior podrá obtener del Banco Central un adelanto de hasta 50% del excedente (llamado crédito de reembolso), siempre y cuando haya prestado a un tipo de interés de 9%. Este adelanto tendrá un costo de 5% para el banco comercial.

c] Las compañías financieras podrán descontar, en las condiciones del inciso anterior, hasta 75%.

Junto a estas medidas se anunció la puesta en funcionamiento, en un futuro próximo, de un Fondo de Garantía de

CUADRO 5

Indice del financiamiento agropecuario real de las Instituciones financieras no monetarias, 1965-1975

Años	*Banco Agrícola*	*Financieras*	*Otras Instituciones*	*Total*
1965	100.0	—	—	100.0
1966	99.3	—	100.0	100.7
1967	104.3	—	93.1	105.6
1968	115.0	—	680.0	124.8
1969	131.6	100.0	483;0	139.1
1970	132.2	527.9	269.1	139.2
1971	130.4	694.5	461.7	141.2
1972	126.4	1 023.2	499.9	139.6
1973	151.4	1 333.6	757.7	170.1
1974	209.8	784.6	534.5	222.1
1975	210.3	4 301.9	591.6	244.1

Fuente: cuadro 3.

Préstamos con el cual, mediante el pago de una prima baja, se asegurará un alto porcentaje de los riesgos por pérdidas en los préstamos agropecuarios. Consideramos que este sistema puede desempeñar un papel muy importante en la canalización de mayores recursos al sector agropecuario por parte de los bancos comerciales, al darles una mayor seguridad en la recuperación de sus préstamos agrícolas.

Paralelamente al establecimiento de dichas medidas de política monetaria, el 16 de octubre de 1974 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 187, en virtud del cual se redujo de 250 000 pesos a 50 000 pesos el monto máximo de los préstamos individuales que podrá otorgar el Banco Agrícola en beneficio de los productores agropecuarios del país. El mismo decreto establece que dicho monto estará sujeto a posteriores revisiones, de acuerdo con las necesidades que se determinen con base en estudios técnicos, de tal manera que al final del tercer año a partir de la fecha anterior, los créditos individuales que conceda el Banco no excederán de 10 000 pesos para cultivos y 20 000 pesos para ganadería, si los estudios así lo sugieren. La adopción de esta medida es consecuencia del Acuerdo de Préstamos núm. 517-T-027 suscrito en 1974 por el Estado dominicano y la AID.

La política del límite o tope máximo de los préstamos individuales que puede conceder el Banco Agrícola pretende lograr dos objetivos:

a] Concentrar la actividad crediticia del Banco en los pequeños y medianos productores, al mismo tiempo que incrementar los recursos que éstos recibirán al "liberarse" fondos de la institución por efecto del establecimiento del tope o límite máximo individual.

b] La banca comercial atendería a los grandes prestatarios, antiguos clientes del Banco Agrícola, los cuales no acudirán a la institución a partir del establecimiento del anterior límite.

En páginas anteriores de este trabajo ha quedado evidenciado que el Banco Agrícola tradicionalmente ha concentra-

do sus esfuerzos en los pequeños y medianos agricultores, productores que han sido los más beneficiados con los recursos de la institución. Cabe señalar, sin embargo, que el desplazamiento de los grandes prestatarios del Banco hacia la banca comercial y su inmediata absorción por estas instituciones financieras no se ha realizado en la medida en que la nueva política pretendía. La banca comercial ha seguido una política bastante conservadora en el otorgamiento de estos créditos, lo cual ha motivado que varios de los antiguos prestatarios del Banco hayan obtenido financiamiento a través de líneas divididas de crédito,[40] es decir, obteniendo cada uno préstamos de varios bancos comerciales. Ello indudablemente es un freno para el crecimiento y expansión de dichos productores. Paralelamente, otros prestatarios, ante la imposibilidad de obtener recursos del Banco Agrícola, se han autofinanciado con los fondos que debieron utilizar para abonar o saldar su deuda con el Banco, afectando el normal retorno de los fondos de la institución.

No menos importante ha sido el hecho de que numerosos clientes del Banco, por causas fuera de su control, como sequía, plagas y enfermedades en el ganado, no pudieron obtener un rendimiento satisfactorio con el financiamiento que se les había otorgado. Estos prestatarios no han podido recibir los nuevos recursos que apuntalarían su unidad productiva, debido al límite de 50 000 pesos y a que para la cuantificación de dicho tope se tiene en cuenta las deudas que esos prestatarios tienen con el Banco. La existencia del tope máximo ha imposibilitado la rehabilitación de numerosos productores agropecuarios e imposibilitará la de muchos más en el futuro.

Por último, deseamos llamar la atención sobre el efecto que tiene el tope máximo, actual o futuro, sobre los resultados económicos de la institución.

Al concentrar la totalidad de las operaciones crediticias en los llamados pequeños agricultores y ganaderos, los costos unitarios del Banco se elevarán sustancialmente, ya que los gastos por préstamos son más elevados en los créditos pequeños que en los grandes. Antes del establecimiento del límite, los grandes préstamos —que sí son rentables para el Banco— le permitían cubrir parcialmente las pérdidas que le ocasionaban los créditos pequeños. La actual política de límite y su reducción posterior, conducirá a que el Banco Agrícola, para que pueda seguir desarrollando su papel de institución de fomento, deba ser subsidiado, con lo cual se convertiría en una carga para el Estado dominicano. Esta situación no existió en los últimos años, debido a que los llamados grandes prestatarios del Banco subsidiaron a los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

Lo anterior no significa que estemos en desacuerdo con que los recursos del Banco se canalicen hacia los pequeños productores, ya que tradicionalmente así lo ha hecho. Lo que queremos es llamar la atención en el sentido de que es necesario buscar un equilibrio, que garantice la permanencia y la viabilidad financiera de Banco Agrícola.

40. Servicios Técnicos del Caribe, *Informe sobre la evolución financiera del Banco Agrícola de la República Dominicana y los efectos del establecimiento del límite máximo a prestar*, San Juan de Puerto Rico, enero de 1976.

INFLACION Y CREDITO AGRICOLA

Una de las características de la economía dominicana en los años setenta ha sido el aumento de los precios al consumidor, sobre todo a partir de 1972. Este aumento (14% como promedio anual en el período 1973-1975) contrasta con la estabilidad del índice general de precios en el decenio de los sesenta.[41]

Uno de los efectos de la situación inflacionaria actual ha sido que las tasas de interés que cobran las fuentes institucionales de financiamiento se conviertan en negativas. Si se tiene en cuenta que las actuales tasas de interés fluctúan entre 8% y 12% anual, en términos nominales, las tasas reales varían entre −6% y −2% anual. Las tasas de interés negativas afectan a las instituciones de financiamiento y ponen en peligro su capacidad operativa y su viabilidad financiera, al tener que hacer frente a mayores gastos nominales, producto de la misma inflación. Los déficit operativos deberán cubrirse con el capital de trabajo o con asignaciones en el presupuesto del Estado. La primera vía afectará indudablemente la capacidad operativa de la entidad y conducirá a la descapitalización. La segunda tiene el serio inconveniente de que, ante una determinada coyuntura económica, podría privarse a la entidad de la asignación presupuestaria con que cuenta para operar, lo que pondría un freno a su actividad crediticia que traería consecuencias negativas a la producción agropecuaria del país.

Paralelamente al efecto de la inflación en las tasas de interés, el aumento sostenido y persistente en el nivel general de los precios afecta el valor de los préstamos en cartera de las instituciones de financiamiento. La inflación conduce a una descapitalización de estas instituciones y, por lo tanto, a una capitalización de los beneficiarios de los créditos, los cuales pagan el capital y los intereses correspondientes con dinero que tiene un valor menor que el que recibieron.[42] De esta manera se transfieren recursos a los prestatarios, en detrimento de la capacidad operativa, presente y futura, de las instituciones financieras. En una situación inflacionaria, la pérdida de valor de los préstamos en cartera conduce a la descapitalización de las instituciones financieras, lo que les dificulta mantener el crédito en términos reales, y da origen a una disminución en los niveles de producción, al no fluir los recursos en la cuantía real necesaria.

Como una idea de la magnitud de lo que acabamos de tratar, y solamente en lo que respecta a la cartera promedio que tenía el Banco Agrícola en 1975, la pérdida de valor fue de aproximadamente 14 millones de pesos,[43] monto que ha beneficiado a los prestatarios de la institución por efecto de la inflación actual.

Para hacer frente a esta situación, hasta tanto se vuelva a la estabilidad económica, podría adoptarse alguna de las

41. Con excepción de 1962 y 1963, cuando el índice general de precios (Santo Domingo) se incrementó 3.2% y 6.6% respectivamente. Fuera de estos años, dicho índice nunca aumentó más de 1.9% anual.

42. Por ejemplo, un peso prestado en 1969 valía en 1975 0.57 pesos.

43. Según una cartera promedio de 96.4 millones de pesos y una tasa de inflación de 14.5% durante 1975.

siguientes medidas: a] capitalización de las fuentes institucionales de financiamiento; b] reajuste de los préstamos, sobre todo los de largo plazo, por medio de las tasas de interés o del valor nominal de los mismos.[44] En lo que respecta a este último mecanismo debemos indicar que debe ir parejo con un sistema de reajuste para todos los sectores de la economía, pues en caso contrario solamente cargarían con el reajuste los prestatarios agrícolas. En nuestro país, y hasta tanto no se tomen medidas generales, la vía de la capitalización de las fuentes formales públicas parece ser la más plausible, y hay mecanismos creados por disposiciones legales. Tal es el caso de la Ley núm. 346, del 29 de mayo de 1972, que creó un gravamen de 10% *ad valorem* sobre ciertas mercancías liberadas total o parcialmente de derechos e impuestos a la importación, que destina los fondos así recaudados a "poner al Banco Agrícola de la República Dominicana en condiciones de ejecutar sus planes de desarrollo agropecuario y particularmente para cubrir la amortización de principal e intereses de los valores que sean emitidos por el Estado dominicano con este propósito".[45] Parte de estos fondos fueron recibidos por el Banco Agrícola en 1972, cuando el Gobierno nacional emitió los Bonos para el Desarrollo Agropecuario, Serie 1987, por un monto de 25 millones de pesos. Esta vía debería seguir nutriendo al Banco Agrícola con los recursos financieros que necesita para llevar adelante su programa de desarrollo agropecuario, sobre todo si se tiene en cuenta la descapitalización permanente a que está sometida la institución por efecto tanto de la inflación como de las pérdidas que son inherentes al sector agrícola a consecuencia de variables exógenas que regularmente lo afectan.

LAS TASAS DE INTERES Y EL CREDITO AGRICOLA

Desde el punto de vista económico, la tasa de interés es el precio que se paga por la utilización del capital monetario. Dentro de la economía de mercado, al igual que el precio de cualquier otro bien, la tasa de interés debería estar determinada en función del costo del capital monetario, en el que se conjugan varios elementos, a saber: gastos de administración de los préstamos, gasto financiero, costos del riesgo y costo de oportunidad del capital.[46]

En nuestro país, el tipo de interés que cargan las fuentes institucionales de financiamiento en los préstamos agropecuarios fluctúa entre 8% y 12% anual. Los bancos comerciales pueden cargar la tasa más elevada.[47] Las compañías financieras cobran una tasa intermedia, mientras el Banco Agrícola, la FDD, el IDECOOP, y la ODC cargan a sus créditos la tasa más baja. Parece ser que, en lo que respecta a estas instituciones, primó la tesis tradicional de que el crédito agrícola, sobre todo el dirigido a los pequeños productores, debe tener una tasa baja, es decir, tasas subsidiadas que no permiten cubrir el costo de administración de los créditos. En consecuencia con esta doctrina, los gobiernos deberían cubrir los déficit operativos de las instituciones financieras, propiciando así una redistribución en el ingreso a favor de los pequeños productores.

Sin embargo, en la práctica los gobiernos no transfieren regular y periódicamente los fondos necesarios para cubrir las tasas subsidiadas, lo cual conduce a que las instituciones de financiamiento, sobre todo las que trabajan con pequeños productores individuales, se descapitalicen. Los ingresos obtenidos con el producto de los préstamos no les permiten cubrir ni los costos operativos, que son muy altos para los préstamos pequeños. Por otro lado, las transferencias que deben recibir las instituciones para cubrir los déficit operativos pueden conducir a una injerencia política que pondría en peligro su viabilidad financiera.

No debemos olvidar que el crédito agrícola es un crédito de alto riesgo, pues su recuperación es, en gran medida, función de un éxito que depende de que llueva en el momento propicio y en la cantidad necesaria. Las tasas de interés, tal y como están establecidas en nuestro país, no son un incentivo suficiente para que ciertas instituciones, como los bancos comerciales, intervengan más activamente en el financiamiento agropecuario. La tasa de inflación que ha tenido nuestra economía ha conducido a la existencia de tasas de intereses negativas, con lo cual la demanda de todo tipo de crédito (para aquellas personas que conocen su efecto), puede llegar a hacerse infinita, además de que conduce a una canalización no productiva de los recursos captados, como las compras de tierras y la acumulación de inventarios con fines especulativos. Parece que el subsidio a los insumos es una opción que debe tomarse en cuenta.

Por otra parte, debemos tener presente que los productores recurren a las fuentes no institucionales de financiamiento, en gran medida por la rapidez con que pueden obtener los recursos que necesitan, aun a costa de pagar elevadas tasas de interés. Gran número de prestatarios no sabe el interés que paga.[48] Si las fuentes institucionales cobraran tasas más elevadas que las actuales, podrían mejorar significativamente su eficiencia y auxiliar a una parte de estos productores, al mismo tiempo que estarían en mejores condiciones para captar el ahorro rural. De esta manera se podría depender menos de las fuentes externas para otorgar crédito agropecuario.

A la luz de lo comentado parece necesario modificar la tasa de interés que cobran las fuentes institucionales de financiamiento. La modificación de la tasa de interés por encima de 12% para crédito agrícola debería hacerse dentro de un marco general de modificación de las tasas de interés para toda la economía y tomando en cuenta el efecto que tendría en la demanda de crédito de los grandes productores agropecuarios, para los cuales la demanda es elástica con respecto a la tasa de interés.□

44. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El crédito agrícola en América Latina*, informe del Seminario Regional de Crédito Agrícola para Pequeños Agricultores, celebrado en Quito en noviembre de 1974, Roma, 1975.

45. Artículo 6 de la Ley 346.

46. A este respecto puede consultarse, entre otros: Alfonso Rochac, *El crédito agrícola*, Salvat, Madrid, 1956; Banco Mundial, *op. cit.*, y FAO y Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, *El crédito agrícola para el desarrollo*, Roma, 1975.

47. El interés legal de 1% mensual fue establecido por la Ley núm. 4946, del 5 de julio de 1910.

48. El 88.6% de los productores con crédito en 1974 no sabían el tipo de interés que pagaban. SEA, *Estudio del uso del crédito. . . op. cit.*, p. 53.