

Ritmos de la tierra: de las maduras a las verdes

ALEJANDRO GUTIÉRREZ

HUMBERTO FONTANA



ALEJANDRO GUTIÉRREZ. Santa Bárbara, estado Zulia, 1953. Economista (Universidad de Los Andes, 1977). Master of Science (Iowa State University, 1983). Doctor en Estudios del Desarrollo (CENDES, en curso). Profesor Titular de la Universidad de Los Andes. Premio Nacional de Nutrición: Mención Ciencias Agroalimentarias. Su libro publicado más reciente es *Pautas para el análisis de circuitos agroalimentarios* (1999).

HUMBERTO FONTANA. Cuica, estado Trujillo, 1926. Ingeniero Agrónomo (UCV, 1953). Master of Science (Minnesota, 1955). Profesor jubilado de la Universidad Central de Venezuela. Su último libro publicado, en calidad de coordinador de la obra, es *El maíz en Venezuela* (2000).

Ritmos de la tierra: de las maduras a las verdes

Las primeras décadas del siglo XX: la desaparición del modelo agroexportador

El latifundio: el hato y la hacienda

Población rural y crecimiento económico

Salubridad, agricultura y cría

Sembrar el petróleo

El tránsito hacia la agricultura moderna

Dictadura, modernización y crecimiento de la agricultura venezolana (1948-1958)

El desenvolvimiento de la agricultura durante la democracia

El período 1984-1988: “El milagro agrícola” o la resistencia al cambio

Las políticas macroeconómicas y agroalimentarias del período

Principales efectos sectoriales

Crisis, ajuste estructural y cambios en la agricultura venezolana de fin de siglo

El programa de estabilización y ajuste estructural de 1989

Impactos sectoriales

Las grandes transformaciones después de los ajustes

Desafíos de la agricultura venezolana en el siglo XXI. Diseño de una nueva estrategia agroalimentaria

Bibliografía

EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX Venezuela amaneció con una nueva revolución triunfante: la Liberal Restauradora comandada por el general Cipriano Castro. Durante los años de su gobierno la situación económica, y la de la agricultura en especial, no variaron mayormente, pues en medio del endeudamiento y la depresión económica “se acrecentó la miseria de las clases desposeídas y se tornaron recurrentes los enfrentamientos por causa del descontento político [...]” (Rodríguez, G., 1988). A pesar de la situación de atraso y depresión en que se encontraba el sector agrícola, puede decirse que hasta 1926, cuando las exportaciones de petróleo desplazan del primer lugar a las de café, Venezuela fue un país cuya dinámica de acumulación se basaba en los excedentes que generaba el sector agrícola. En los años siguientes, será el petróleo y su capacidad de generar excedentes no producidos internamente (la renta petrolera) el que definirá el patrón de acumulación de capital y acelerará la marcha del país hacia la modernidad.



Las primeras décadas del siglo XX: la desaparición del modelo agroexportador

La agricultura de esas primeras décadas no era otra que la que se había heredado del siglo pasado. La organización de la producción obedecía a lo que se denominó genéricamente como la *hacienda* y el *hato*, formas de producción también generalizadas en otros países latinoamericanos, y que se caracterizaban por una gran concentración cuasi feudal de la propiedad de la tierra, baja utilización de capitales y la explotación de la mano de obra, primero esclava, y luego de los campesinos sin tierra, así como por la utilización de estos últimos en los “conucos”, para proveerse de bienes destinados a la subsistencia precaria de la peonada. Estos patrones pre-capitalistas de organización y de ocupación del espacio agrícola subsistieron, y aún más, se fortalecieron, hasta muy entrado el siglo XX. La evidente injusticia social que comportaban tales instrumentos de dominación sirvió de base para justificar los procesos de reforma agraria que surgieron durante el corto gobierno democrático de Rómulo Gallegos, y que se plasmaron en la Constitución de 1947. La dinámica de la economía desde los inicios de Venezuela como república independiente hasta 1920, se puede resumir en la siguiente cita en extenso de Baptista (1994: 165):

“Si hubiera que expresar en una sola idea el carácter de la evolución económica de Venezuela desde el comienzo de su vida independiente hasta, por ejemplo, 1920, bien cabría decir, y según es lo usual decirlo, que esa evolución apenas si exhibe una expansión digna de notarla. En el agregado de esos años, y no sin sus dificultades estadísticas, cabe indicar que dicha expansión se expresa en un crecimiento del PIB por habitante equivalente al 0,6 por ciento anual. En toda circunstancia, las diferencias en el bienestar individual implícitas en tal evolución económica, si es que de hecho existieron, era natural que se diluyeran

con la largura del tiempo envuelto en las comparaciones [...] pero diez años más tarde, esto es, para 1930, la escena económica del país era radicalmente distinta, Valga en este respecto el siguiente ejercicio estadístico con el solo propósito de poner de relieve en alguna medida la naturaleza de los cambios acaecidos. En efecto, si por la vía del ritmo de expansión que Venezuela traía consigo desde 1830 hasta 1920 se hubiera intentado llegar a los niveles en 1930, se habrían requerido nada menos que 58 años ininterrumpidos.”



Tasas medias anuales de crecimiento de la producción:

1920-1958. Cuadro 1. (Porcentajes)

	PIB	PIBPC	PIBNP	PIBA	PIBAPC
1920-1936	7,9	6,8	6,9	3,1	2,1
1936-1948	9,7	7,2	5,5	1,1	-1,3
1948-1958	6,8	2,6	6,6	5,2	1,1

PIB: Producto interno bruto

PIBPC: Producto interno bruto *per cápita*

PIBNP: Producto interno bruto no petrolero

PIBA: Producto interno bruto agrícola

PIBAPC: Producto interno bruto agrícola *per cápita*

Fuentes: Baptista (1997a); cálculos propios.

En el cuadro anterior se puede observar que a pesar de las crisis de 1921 y 1929, la economía tuvo un elevado crecimiento en el período 1920-1936. Ello se reflejó en una tasa media de crecimiento anual del PIB del 7,9 por ciento y del PIBPC de 6,8 por ciento, que también terminó por apalancar el crecimiento del PIBA y del PIBAPC en el orden del 3,1 por ciento y del 2,1 por ciento respectivamente. Ya para aquel entonces se dejaban sentir sobre el sector agrícola los efectos positivos del crecimiento del mercado interno y la crisis del modelo agroexportador. La ampliación del mercado interno, el cual se recuperó de los efectos de la crisis de la economía mundial a partir de 1933, sirvió junto con los subsidios y apoyos del Estado para compensar, al menos parcialmente, el impacto negativo de la depresión de los precios de los principales productos de exportación y de la revaluación del bolívar en 1934.

En este último orden de ideas hay que decir que algunos autores consideran que la revaluación del bolívar en 1934 contribuyó de manera definitiva a la casi

total desaparición del modelo agroexportador, al disminuir los ingresos en bolívars de los exportadores (Córdova, 1963; Mieres, 1962; Adriani, 1984).

El latifundio: el hato y la hacienda

Ya es un lugar común aseverar que, en Venezuela, el siglo XX comenzó en 1936, es decir, una vez que muere Gómez. Sin embargo, en muchos aspectos pudiera decirse que lo hizo mucho tiempo después. En un informe del Instituto Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (Camp, J.R, 1946), se expresa que: “La propiedad rural en Venezuela aún sigue el patrón básico de tiempos coloniales. Las tierras, muchas de las cuales fueron concesiones de la Corona (española), tienen hoy valores fuera de toda proporción con su calidad productiva real”.

La concentración de la propiedad de la tierra continuó acentuándose durante todo el período gomecista, aunque con sus cambios de dueño. Es la época de los “compadres de sacramento”, ya no solamente llaneros u orientales, sino andinos, además de no pocos oligarcas “centranos” (como llamaban los andinos a los procedentes del centro del país), quienes prontamente se ubicaron al lado de los “restauradores” y “rehabilitadores” andinos. Las tres primeras décadas transcurren con una intensa reconcentración de la tierra, especialmente bajo la forma de otorgamiento gratuito de terrenos baldíos y ejidos a manos privadas (187.091 ha), de las cuales “ni siquiera un metro [...] sirvió para beneficiar a la masa irredenta de campesinos desposeídos” (Rodríguez, L.C., 1988). Por otra parte, los mayores recipientes de tierra fueron las compañías petroleras, las cuales, “... llegaron a controlar de un modo directo seis millones de hectáreas, mientras ejercían influencia indirecta sobre otros treinta millones, anuladas –por lo demás– para posibles tareas del agro” (*ibíd.*).

La hacienda y el hato continuaron siendo las formas de organización predominantes del latifundio. La primera se caracterizaba “por la concentración de amplias extensiones de tierra cultivable, por el manejo de una población numerosa de trabajadores y en general, por el control de los procesos de trabajo por parte de un agente social (el hacendado). [...] El mantenimiento de las reservas de tierra para el conuco representaba una condición *sine qua non* para el funcionamiento de la agricultura de exportación, ya que era la única forma de garantizar la disponibilidad de mano de obra barata para satisfacer la demanda estacional de cultivos de exportación” (MARNR-CENDES, 1982). A menudo, el control por parte de los hacendados de los procesos de trabajo implicaba, además del pago de los cánones de arrendamiento, aparcería, medianería, etc., “la fijación unilateral [...] del salario que, en muchos casos era pagado en ‘fichas’ [...] que, por supuesto, sólo tenían valor en los ‘abastos’, ‘tiendas de raya’ o ‘pulperías’ del propietario donde el ‘peón’ compraba las mercancías y los víveres que necesitaba, a los precios que también fijaba el propietario” (Fundación Polar, 1997: III, 834).

El hato constituía la forma generalizada de ocupación y de producción ganadera en los llanos; de tipo netamente latifundista, con enormes extensiones de tierra,

que en muchas ocasiones llegaban a decenas de miles de hectáreas de pastos naturales, en donde pastaban en libertad los rebaños de ganado; con utilización escasa de mano de obra y casi carente de capital y por ende de infraestructura, con regímenes de propiedad a menudo basados en “comunidades proindivisas”, es decir, no divididas o no alinderadas entre los comuneros, situación legal que aún hoy subsiste. “Desde su formación, el hato funcionó como una unidad productiva autosuficiente en la medida en que además de la actividad ganadera [...] generó en su interior una limitada producción agrícola para satisfacer las necesidades de pro-

La Venezuela del siglo XX vivió una profunda transformación de sus estructuras económicas y sociales. El país rural, atrasado y pobre que se tuvo hasta bien entrado el siglo pudo transformarse, urbanizarse, modernizarse...

pietarios y peones...” (MARNR-CENDES, 1982).

Durante esos primeros treinta años la agricultura venezolana se vio sometida a crisis en los años 1921 y 1929. En 1921 ambos productos perdieron casi el 50 por ciento de su precio en un solo año. La crisis del año 1929 resultó aún peor para la cafcultura. En efecto, en ese solo año la caída de los precios del café fue de 43 por ciento (Rodríguez G., 1988).

Para tratar de paliar la decadencia agrícola, el Gobierno Nacional creó el Banco Agrícola y Pecuario el 13 de junio de 1928, con un capital aproximado de 40 millones de bolívares, “a pesar de la oposición del ministro José Ignacio Cárdenas [...] quien advirtió que ese proyecto estaría condenado al fracaso porque no había re-

recursos suficientes para atender siquiera las solicitudes de crédito de un grupo reducido de hacendados” (Rodríguez G., *op. cit.*). El resultado previsto por Cárdenas no se hizo esperar; la magnitud de los créditos otorgados superó rápidamente el capital del banco y numerosas fincas fueron dadas en pago para cancelar las hipotecas y posteriormente, algunas de ellas al ser rematadas, pasaron a manos de nuevos beneficiarios de la clase política. Todo eso ocurrió sin alterar el régimen latifundista.

En 1930 tiene lugar la creación del Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría, separando estas dos últimas funciones del Ministerio de Fomento. Comienzan a desarrollarse diversas actividades relacionadas con la creación de estaciones experimentales y escuelas agropecuarias, por ejemplo, la estación experimental de Cotiza en Caracas, y la Escuela de Expertos Agropecuarios en Maracay.

Población rural y crecimiento económico

Durante las cuatro primeras décadas del siglo, Venezuela fue un país predominantemente rural. “En 1926, la población rural representaba el 85 por ciento de la población total y la producción agrícola constituía el soporte fundamental del país” (Fundación Polar, 1997: I, 78). Con el rápido crecimiento económico de las décadas siguientes este panorama va a modificarse violentamente. En 1950 ésta ha descendido al 58 por ciento de la población total y para finales de siglo es sólo el 20 por ciento.

Las consecuencias de este proceso pueden verse desde varios enfoques conceptuales. No debe haber dudas de que repercutió en la economía latifundista de hatos y haciendas, puesto que los fue privando de la abundante mano de obra cuasi esclava de que disponían, pero al mismo tiempo significó para esas masas explotadas la posibilidad, o por lo menos la esperanza, de mejorar su precaria situación. En otro sentido vale la pena pensar en el significado de las cifras dadas y en el valor de tales conceptos, sobre todo hoy, a finales de siglo y de milenio, cuando se habla alegremente de décadas perdidas. En efecto, como el tránsito desde una sociedad precapitalista hacia una economía moderna, de bienestar social justo y equitativo y con una economía diversificada no se verificó a un ritmo adecuado, ocurrió el progresivo surgimiento de los cinturones de miseria que rodean a casi todas las ciudades del país: "El hecho de que este crecimiento urbano ocurriera como consecuencia de una intensa movilización de la población rural a raíz de la crisis de la agricultura, determinó rápidamente que la población urbana rebasara con creces la capacidad de absorción de los centros urbanos, principalmente de las ciudades mayores, tanto en términos del empleo como de la infraestructura urbana necesaria..." (MARNR-CENDES, *op. cit.*).

Se llega entonces a la postura de lamentar el acelerado proceso de urbanización que se dio en Venezuela, presunta y falsamente en desmedro de la agricultura, proponiéndose incluso por parte de algunos planificadores la reversión de tal proceso. Pero como dice Baptista (1984), "La gente ya está en las ciudades. Ese es un logro histórico indisputable de la sociedad venezolana. Sólo así, debemos bien entenderlo, era posible el progreso. Sólo así, debemos porfiadamente repetirlo, era posible el crecimiento económico. El petróleo, cualesquiera hayan sido sus otras consecuencias sobre la vida nacional, permitió transformar la Venezuela rural en un país urbano".

No cabe aquí una discusión pormenorizada acerca de la pertinencia de estos diversos conceptos, puesto que se trata de diferentes puntos de vista sobre la forma de enfocar el desarrollo nacional. Pero hay algo cierto, y es que los retos de la agricultura para incrementar el abastecimiento nacional de alimentos y materias primas, siguen siendo, a finales del siglo, de grandes magnitudes.

Salubridad, agricultura y cría

Así se llamaba, hasta comienzos del año 1936, el despacho ministerial que se ocupaba, además de las tareas sanitarias, de lo concerniente a los sectores de la agricultura vegetal y animal, de la pesca y de los bosques. Además de atender al sector agrícola, el ministerio debía luchar contra las terribles endemias que padecían los pobladores de campos y ciudades venezolanas. Entre ellas, la más importante era la malaria. Se estima que la padecía un millón de enfermos, o sea "la tercera parte de la población que el país tenía entonces" lo que significaba "siete mil difuntos al año" (Gabaldón, Arnoldo, 1956, citado en Pinto Cohén, 1966).

La incidencia de la malaria, especialmente en las zonas bajas del territorio nacional, fue una de las primeras y principales causas de los procesos migratorios internos. “La zona andina había comenzado a poblarse en forma acelerada desde finales del siglo pasado, tanto como consecuencia de la inmigración de población proveniente de las zonas palúdicas de los llanos, como de las nuevas plantaciones de café que iban adquiriendo mayor importancia dentro de la economía nacional. Así, entre 1873 y 1936, la población de los estados llaneros decreció en importancia, mientras que la de los estados andinos aumentó considerablemente” (Silva Michelena, 1963). Muchos apellidos –hoy tachirenses, merideños y trujillanos– fueron originalmente barineses, y tal como lo señala Domingo Alberto Rangel, “El Táchira es hijo de Barinas. La tenacidad del llanero, su imaginación y su valentía encontrarán en sus vegas el propicio escenario que el paludismo y las guerras civiles le vedaron en su propia tierra. Colectividades enteras del Táchira no serán otra cosa que colonias de barineses ansiosos de desquitarse, con un trabajo emprendedor, del infortunio soportado en su propio terruño” (Rangel, 1964).

Sembrar el petróleo

Han transcurrido más de seis décadas desde que Arturo Uslar Pietri describiera su proyecto de país en una sola sentencia de tres palabras: “sembrar el petróleo”. En el editorial donde lo hace hablaba Uslar de la economía destructiva, no en referencia al efecto intrínseco del petróleo sobre la economía sino de

“[...] aquella que consume sin preocuparse de mantener ni de reconstituir las cantidades existentes de materia y energía. En otras palabras la economía destructiva es aquella que sacrifica el futuro al presente, la que llevando las cosas a los términos del fabulista se asemeja a la cigarra y no a la hormiga. [...] La riqueza pública venezolana reposa en la actualidad en más de un tercio, sobre el aprovechamiento destructor de los yacimientos del subsuelo [...] Esta gran proporción de riqueza de origen destructivo crecerá sin duda alguna [...] hasta acercarse al sueño suicida de algunos ingenuos que ven como el ideal de la hacienda venezolana llegar a pagar la totalidad del presupuesto con la sola renta de minas, lo que habría que traducir más simplemente así: llegar a hacer de Venezuela un país improductivo y ocioso, un inmenso parásito del petróleo, nado en una abundancia momentánea y corruptora y abocado a una catástrofe inminente e inevitable. Pero no llega a esta grave proporción el carácter destructivo de nuestra economía, sino que va aún más lejos alcanzando magnitud trágica. La riqueza del suelo no sólo no aumenta sino que tiende a desaparecer. Nuestra producción agrícola decae en cantidad y calidad de modo alarmante. Nuestros escasos frutos de exportación se han visto arrebatados el sitio en los mercados internacionales por competidores más activos y hábiles. Nuestra ganadería degenera y empobrece con las epizootias, la garrapata y la falta de cruce adecuado. Se esterilizan las tierras sin abonos, se cultiva con los métodos

más anticuados, se destruyen bosques enormes sin replantarlos [...] La lección de este cuadro amenazador es simple: urge crear sólidamente en Venezuela una economía reproductiva y progresista. Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva que será nuestra verdadera acta de independencia. Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales. [...] invertir la riqueza producida por el sistema destructivo de la mina, en crear riqueza agrícola reproductiva y progresiva: sembrar el petróleo.” (Uslar Pietri, 1936.)

Hay que señalar que las causas del deterioro agrícola estaban ya presentes en los veinte primeros años del siglo XX, agravadas por las crisis de 1921 y 1929. La transición de la economía monoprodutora y agroexportadora hacia otra, también monoprodutora pero basada en el petróleo, se realizó en las tres primeras décadas del siglo. Según D. F. Maza Zavala, (Pinto Cohén, 1966), las exportaciones agrícolas en el año 1913 pasaron de 137 millones de bolívares (96 por ciento del total de las exportaciones) a sólo 60 millones (8 por ciento) en 1936.

Los dos principales rubros agrícolas de exportación durante la etapa agroexportadora estaban constituidos por el café y el cacao. Su importancia relativa en el total de las exportaciones se muestra en el Gráfico 1, en el cual se aprecia la clara tendencia negativa antes referida. De igual manera se muestra lo atinente a las exportaciones petroleras.

En ese largo período de gobiernos electos democráticamente, que comienza en 1959 y termina en 1983, año de la crisis cambiaria, se observó un importante crecimiento del producto interno agrícola...

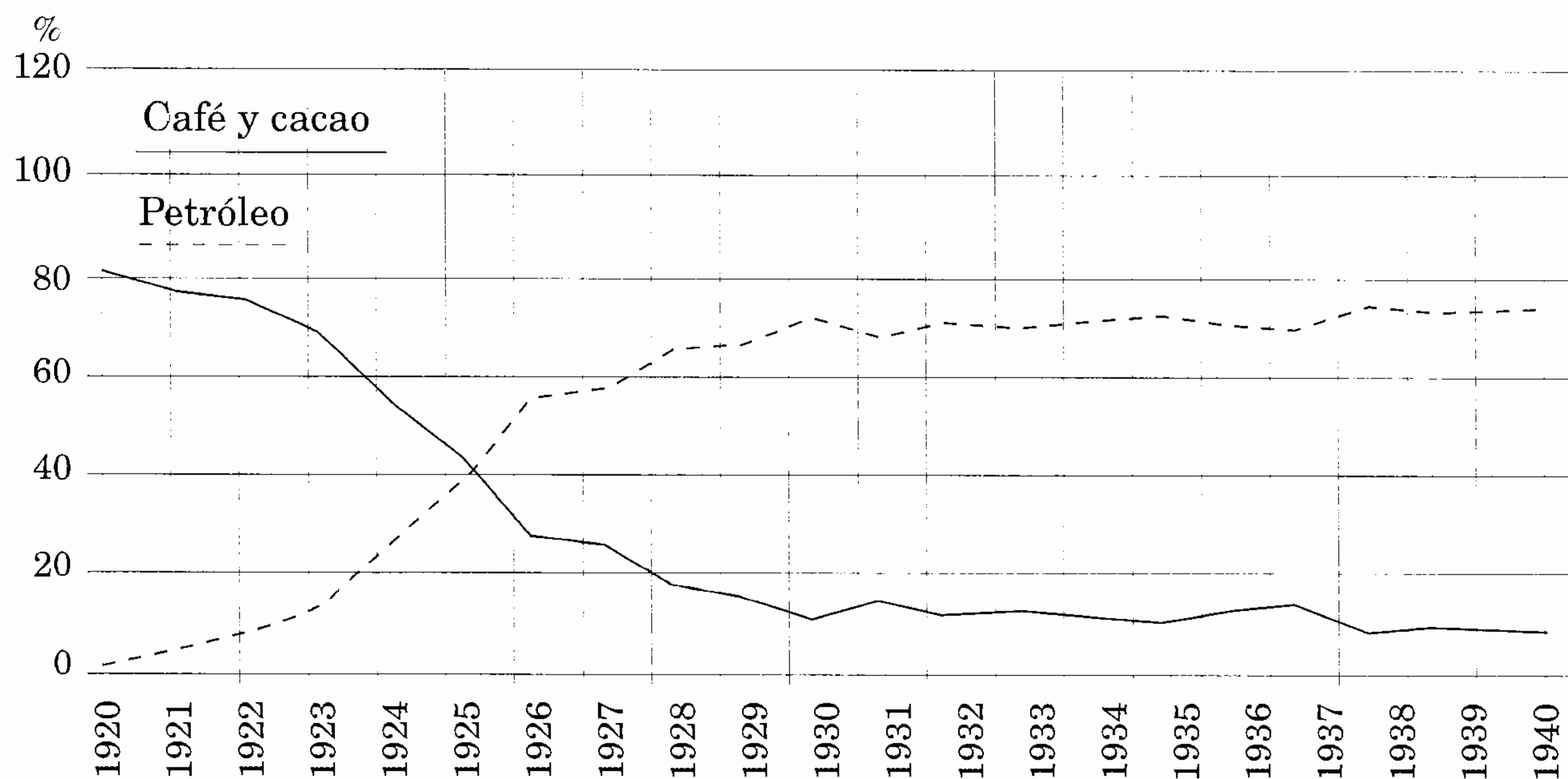


Gráfico 1

Con respecto a las importaciones de alimentos, de nuevo según Maza Zavala (*ibíd.*), en 1913 alcanzaron a 93 millones de bolívares (20 por ciento del total); casi se cuadruplicaron en 1926 cuando llegaron a 412 millones de bolívares (10 por ciento del total) y disminuyeron entre ese año y 1936 hasta 211 millones (15 por ciento) debido a los efectos de la crisis mundial y a la merma de la capacidad de compra internacional del país (Aranda, 1984).

Mucho se ha escrito sobre la influencia que tuvo y tiene el petróleo en la decadencia de la agricultura venezolana. Ya en los albores de aquella industria, entre

***En 1989 el entorno
macroeconómico
cambió radicalmente...
Las políticas agrícolas
se modificaron
radicalmente
y se dio una ruptura,
aún vigente
a finales de siglo...***

los años 1929 y 1930, Alberto Adriani, tal vez el más lúcido pensador sobre los problemas económicos de su época, escribía: "Es verdad que últimamente se han desarrollado en nuestro país las industrias extractivas, principalmente la del petróleo, pero ellas están en manos extranjeras, hasta este momento no ha sido favorable al incremento de nuestra agricultura, industria que está en manos de nacionales y que es la base de nuestra prosperidad permanente. En todo caso, son factores precarios de prosperidad" (Adriani, 1984).

En todo caso, excede los límites de este trabajo determinar los alcances de la influencia del petróleo sobre la decadencia de la agricultura venezolana. Sin lugar a dudas, puede decirse que tal proceso "no tuvo su causa exclusivamente, como algunos han pretendido explicar, en el desarrollo de la explotación de los hidrocarburos" (Rodríguez G., 1988). Como ya se ha expresado, sus causas fueron y son de naturaleza mucho más compleja, tanto de carácter interno como en el ámbito del comercio mundial de sus principales productos de exportación. O como lo expresó Eduardo Arcila Farías: "A menudo se oye hablar de que en el pasado Venezuela fue una gran nación agrícola pero que el petróleo le hizo perder a la nación su fuerza vegetal. La historia nos enseña la falacia de esta pretendida verdad que se le arroja a la faz de las nuevas generaciones como una vergonzosa acusación..." (Arcila Farías, 1962).

Fuera como fuere, la agricultura venezolana durante las cuatro primeras décadas del siglo tenía todos los atributos que pertenecen a sociedades tradicionales. Según Friedman, (*vide* Pinto Cohén, 1966), tales atributos serían: tecnología premoderna; productividad exigua; producción fluctuante sin crecimiento acumulativo; poder político concentrado en un pequeño grupo de terratenientes acaudalados; predominio en el sector manufacturero de artesanías rudimentarias; economías regionales cerradas con limitado intercambio entre ellas e inexistencia o insuficiencia de sistemas de transporte. Pudiera concluirse que los efectos combinados de las crisis de precios de 1921 y 1929, a lo cual se sumó la revaluación del bolívar en 1934, así como las medidas de política que se instrumentaron en los años posteriores para orientar la producción hacia el mercado interno decretaron la muerte del modelo agroexportador. Éste había sido la principal fuente de dinamis-

mo de la economía venezolana, por lo menos hasta 1920. Tan importante cambio del modelo de acumulación de capital se dio a pesar de que el gobierno, ante la crisis mundial de los años treinta, instrumentó subsidios al sector que apenas amortiguaron parcialmente los efectos negativos de la depresión de los precios de los principales productos de exportación.

Lo cierto es que la crisis mundial y la revaluación del bolívar terminó por afectar negativamente la expansión que venía mostrando la agricultura. Así mientras en el período 1920-1928 el PIBA había crecido a la tasa media anual del 3,8 por ciento, en el período 1928-1936 el ritmo de crecimiento anual disminuyó al 2,4 por ciento. La merma no fue mayor gracias a la recuperación de la economía desde 1934 y a los subsidios compensatorios del Estado venezolano.

El tránsito hacia la agricultura moderna

La transición hacia la democracia —con sus correspondientes etapas políticas— trajo consigo nuevos enfoques ideológicos sobre el desarrollo agrícola. En una primera etapa (véase Cuadro 1, supra), en la cual el país transita hacia el logro por muy corto tiempo de un gobierno democrático que finalmente fue derrocado en 1948, se observa el crecimiento sin precedentes que tuvieron tanto el PIB y el PIBPC como las actividades económicas no petroleras. Las tasas promedios anuales de crecimiento del período 1936-1948 no tenían precedentes. Sin embargo, el sector agrícola tuvo un aumento inferior al de la población y el PIBAPC decrece en ese período a la tasa media anual del 1,3 por ciento, lo cual se explica en parte por la disminución de la demanda mundial de los principales productos de exportación. En efecto, las exportaciones agrícolas del país caen desde 71,3 millones de bolívares en 1936 a 44,3 millones de bolívares en 1944.

Es importante destacar que ese período abarca el lapso de la Segunda Guerra Mundial. Y es precisamente entonces cuando se acostumbra, y no sin razones de peso, ubicar el punto de partida de la industrialización en Venezuela (Araujo, 1969). El conflicto mundial generó problemas de abastecimiento tanto de materias primas como de bienes de capital. Como consecuencia de esa situación, las industrias que operaban en el país se convirtieron en procesadoras de insumos producidos en el país, fundamentalmente agrícolas. Es decir, al igual que la artesanía, la manufactura surgía como una derivación de la agricultura y la ganadería. Sin embargo, debe precisarse que esa relación intersectorial fue impuesta por la coyuntura que se vivía y derivada del conflicto bélico mundial. En ningún caso puede afirmarse que se daba por la existencia de una clara política que fomentara las relaciones agricultura-agroindustria. Antes bien, durante el lapso en referencia el sector agrícola vio disminuir la influencia de su estímulo principal, cual era la demanda mundial de los productos de exportación: café y cacao. Ello se reflejó en los desalentadores resultados del PIBA y del PIBPC en medio de un auge del resto de la economía. Lo verdaderamente importante de destacar es que, en ese momen-

to, las dificultades de abastecimiento del mercado interno, el cual crecía impulsado por el aumento del ingreso petrolero, obligó a que fuera la demanda interna para consumo directo y en menor grado para el consumo industrial la que dinamizara la producción agrícola. El crecimiento agrícola de los años por venir quedarán marcados, básicamente, por los impulsos que recibirá del mercado interno.

En todo caso es de indicar que a pesar de que en 1946 se creó la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), cuya finalidad era la de promover y financiar la industria y el sector agrícola, la intervención del Estado aún no se constituye en un aspecto central del desarrollo de la agricultura tal y como se observó a partir del período de la dictadura iniciado en 1948 (CENDES, 1978). Como afirma Castillo (1985), la CVF jugó un importante rol en la política de desarrollo agrícola entre 1946 y 1948 que se expresó en el plan mínimo de producción agrícola, el plan de fomento lechero y el plan de fomento pecuario. Además, se arbitró una política de créditos para la producción de arroz, azúcar, productos pecuarios, leguminosas y para la adquisición de maquinarias. El gobierno democrático también desarrolló una interesante labor en programas de extensión agrícola, en la construcción de infraestructura y en el combate al paludismo. De igual modo, el Banco Agrícola y Pecuario se fortaleció con recursos para el crédito campesino.

En la década de los cuarenta comenzó a pensarse en la ampliación de la frontera agrícola como una respuesta al crecimiento de la población urbana que exigía la producción de nuevos rubros para satisfacer una demanda creciente. Se pretendía además que el país avanzara hacia la autarquía agrícola, para dejar de importar “el desayuno, el almuerzo y la comida”, como aseveró el ministro Bruzual Serra en la época de Joaquín Crespo. En lo conceptual, durante los gobiernos de los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita, se dan cambios políticos que permitieron la expresión de nuevas formas de pensamiento sobre la manera de concebir y ejecutar propuestas programáticas acerca del papel social, económico, político y cultural de la agricultura. Estas nuevas formas de pensamiento fueron evolucionando a diferentes ritmos para lograr procesos de cambio en cuanto a nuevas formas de organización, tanto de las instituciones como de los productores agrícolas, modificaciones al régimen de propiedad y tenencia de la tierra y su función social, así como la creación de modelos equitativos de desarrollo para el crecimiento de la producción y del trabajo rural. En el corto período de esta experiencia democrática, y como vino a plasmarse en la Constitución de 1947, se introdujo el concepto de reforma agraria, con el cual se le quería dar respuesta al problema de los campesinos sin tierra y a la atrasada estructura agraria del país.

Debe recordarse que el 26 de agosto de 1938 se creó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC), con el propósito de distribuir, entre colonos nacionales y extranjeros, algunos latifundios pertenecientes a personeros del régimen gomecista; su sede fue la finca “El Trompillo”, en el estado Carabobo, que había pertenecido al general Gómez. El ITIC se convertiría, posteriormente,

durante el gobierno de la Junta Militar que derrocó a Gallegos en 1948, en el primer Instituto Agrario Nacional, fundamentándose en el Estatuto Agrario decretado en 1949. Desde el punto de vista doctrinario, el nuevo organismo en poco se apartaba del enfoque colonizador del ITIC y la mejor evidencia es el título de uno de sus principales proyectos: la Colonia Turén. Es decir, no pretendía atacar el latifundio en manos privadas, ni eliminar regímenes indirectos y por ende primitivos e injustos de tenencia de la tierra, sino poner en producción las tierras pertenecientes al Estado para incrementar la producción agrícola.

Dictadura, modernización y crecimiento de la agricultura venezolana (1948-1958)

Durante los diez años del régimen castrense entre 1948 y 1958 continuó la política agraria bajo esquemas similares. A través de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), se inició en 1949 un extenso programa de desarrollo agrícola en los Llanos Occidenta-

les, especialmente en los estados Portuguesa y Cojedes, denominado el “Plan Arrocero”, y posteriormente el desarrollo de la Colonia Agrícola de Turén y el Proyecto Guárico, iniciado en 1956 con la construcción de la represa del mismo nombre en Calabozo, destinada a regar más de cien mil hectáreas.

Todos esos desarrollos se basaron en la entrega de parcelas de tamaño variable (50-300 hectáreas) bajo nuevos patrones tecnológicos que algunos denominan de “agricultura moderna”, la cual se basa en el uso intensivo de maquinaria agrícola, de insumos químicos, baja utilización de mano de obra y altos requerimientos de capital, tanto para financiar la adquisición de maquinarias y equipos como para cubrir los costos anuales de producción de los cultivos. Los beneficiarios de este proceso, los “parceleros”, provenientes de un sector de la clase media mejor instruida y capacitada, estaban formados por agricultores avanzados, peritos agropecuarios, ingenieros agrónomos y médicos veterinarios que carecían de recursos propios para desarrollar sus actividades en las nuevas unidades de producción. Tanto la dotación de tierras en los parcelamientos como el capital de trabajo y aun los gastos de subsistencia de los parceleros, provenían de créditos otorgados por los organismos públicos que patrocinaban tales desarrollos “y como tal supuso una fuerte injerencia del Estado en la dirección del proceso productivo” (Hernández y Prato, 1986).

Resulta grandemente ilustrativo referirse al estudio de uno de esos planes, el del Plan Arrocero de Portuguesa, descrito por Luis Llambí en su trabajo sobre el surgimiento del “Grupo Acarigua”, en donde recoge, de viva voz, las opiniones de algunos de sus principales pioneros. Dice Llambí:

“El Plan consistía fundamentalmente en la dotación de crédito, por primera vez en el país sin garantía hipotecaria ni balance previo, para la siembra del arroz. El crédito, con un monto máximo al inicio de 200.000 bolívares, para la siembra de más de 50 hectáreas era depositado en una cuenta, movilizada [...]

Era evidente que el capitalismo rentístico había colapsado, y en consecuencia se estaba en la presencia de un cambio estructural de la economía.

por un supervisor designado por la Corporación quien semanalmente entregaba las partidas asignadas a compra de insumos, mano de obra, maquinaria y gastos de subsistencia del productor (unos Bs. 600 mensuales). [...] En su diseño inicial el Plan partía del supuesto de una abundancia ilimitada de tierras aptas para la agricultura mecanizada, supuesto que al comenzar su ejecución resultó errado, al menos insuficientemente ponderado: Nos dieron maquinaria y dinero, dice un productor, se olvidó la tierra. Nos vinimos acá sin tierra. Las tierras estaban en manos del municipio [...] Tuvimos la mala suerte que

algunos de los concejales no vieron de buena manera la llegada de los forasteros. Cuando les pedimos arrendadas las tierras dijeron que no porque íbamos a acabar con la ganadería. Y tenían razón. Y fuimos a Ospino y nos pasó lo mismo. Pero fuimos a hablar con el Gobernador Pérez Arjona. Y le dijimos: 'Mire Don Rafael, nosotros estamos dispuestos a desarrollar esta zona. A entregar nuestra vida a esto. El Dr. Barbarito –Barbarito Saverio, Presidente de CVF en 1948– nos ha dado los tractores, nos ha dado los créditos,

pero no tenemos la tierra, la tierra la tienen los municipios. Y no nos quieren arrendar los municipios'. Y Pérez Arjona dijo: 'Pues miren la ventaja que tiene la dictadura sobre la democracia. Si esos concejales los hubiera electo el pueblo yo tendría que esperar cinco años para poder nombrar a otros. Pero como yo los nombré yo los voy a quitar. Y los voy a nombrar a ustedes concejales'. Y nos nombró concejales. Filardo y yo –supuestamente Concepción 'Concho' Quijada– vinimos aquí al Concejo de Acarigua, Argenis (Vivas) fue para Araure, Gamboa fue para Ospino. Y así les pusimos la mano a los tres concejos municipales que tenían la tierra. Y empezamos a hacer nuestra reforma agrícola a nuestra manera... Y estuvimos en el Concejo hasta que repartimos la tierra, que eso es lo que queríamos nosotros". (Llambí, 1986.)

La extensa cita que aquí se transcribe ilustra suficientemente cuáles fueron los basamentos del desarrollo inicial en esa parte del territorio agrícola venezolano durante los años 1948-1957.

Lo ocurrido en el Proyecto Guárico fue diferente, puesto que obedeció a una planificación completamente centralizada en manos del Ministerio de Agricultura y Cría y se inició con la expropiación de numerosas fincas ganaderas ubicadas en el entonces distrito Miranda del estado Guárico, en los alrededores de Calabozo. Todas las obras de infraestructura (represa, caminos, canales, viviendas, cercas, construcciones para las unidades ejecutoras y administrativas, etc.), fueron construidas y financiadas por el Estado.

No queda la menor duda de que durante el período de la dictadura el país vivió un proceso de modernización impulsado por el gasto y las inversiones públicas que se manifestaron en importantes obras de vialidad, riego, créditos y construcciones diversas. La siguiente cita en extenso es reveladora de lo que aconteció en el período:

***El proceso de apertura
y de reforma
en la política comercial
agrícola avanzó
rápidamente...
Los efectos del ajuste
estructural deben
ser diferenciados...***

“El desarrollo del capitalismo en Venezuela adquiere nuevas dimensiones. Las enormes inversiones que se realizan en todos los sectores de la economía nacional desplazan a los pequeños productores de la ciudad y del campo. La penetración del capital es particularmente agresiva en la industria de la construcción y en la agricultura. La migración campo ciudad que, hasta fines del período anterior se debe más a la crisis de la agricultura y a la creación de puestos de trabajo en otras actividades, comienza a explicarse ahora por el creciente desplazamiento de la fuerza de trabajo que produce la introducción de técnicas de explotación más modernas y, sobre todo, la creciente mecanización de las labores agrícolas. Contribuye a ello, la dinamización del resto de las actividades de la economía interna.” (Aranda 1984: 129).

El impulso de la expansión del mercado interno y del incremento acelerado de la tasa de acumulación de capital —durante el período 1950-1957 la tasa de inversión fue en promedio de 27,1 por ciento— fue posible gracias al aumento de los ingresos fiscales petroleros los cuales se multiplicaron 2,5 veces entre 1950 y 1958. Lo cierto es que tal y como se muestra en el Cuadro 1 (véase *supra*) el PIB, el PIBNP y el PIBA experimentaron elevadas tasas de crecimiento promedio anual durante el período 1948-1958, en el orden del 6,8 por ciento, 6,6 por ciento y 5,2 por ciento respectivamente. Tasas lo suficientemente elevadas como para superar el incremento de la población. Junto con ese crecimiento se dieron importantes cambios en la estructura y en las técnicas de producción, que unidos a la expulsión de trabajadores del campo elevaron la productividad media del trabajador agrícola.

Dada la índole de este trabajo, no es posible abundar en más detalles. Aunque en general, los progresos fueron evidentes, cabe destacar que lo sucedido con la producción avícola y con la producción de cultivos industriales, fue muy significativo. En el primer caso, el crecimiento de la producción de alimentos balanceados trajo aparejada la modernización de la avicultura, lo cual, pese a la crítica de algunas personas en cuanto a su carácter de importadora masiva de insumos, contribuyó grandemente a mejorar la disponibilidad de proteínas en la dieta del venezolano. El caso de los cultivos industriales resulta también muy importante, como lo evidencia el crecimiento de la producción de ajonjolí, algodón, caña de azúcar, sisal y tabaco.

Los cambios se dieron no solamente en el sector agrícola. El período fue también testigo de un importante crecimiento de la industria manufacturera (Araujo, 1969). La agroindustria también experimentó un importante incremento durante el período de la dictadura. Las industrias de alimentos, bebidas, tabaco y textil, procesadoras de materia prima agrícola, tuvieron un extraordinario dinamismo. Así, según cifras del Banco Central de Venezuela, entre 1950 y 1958 la industria de alimentos aumentó en 125,9 por ciento, la industria de bebidas en 133,4 por ciento, la industria del tabaco en 98,1 por ciento y la industria textil en 260,6 por ciento. Aunque este crecimiento se dio con un fuerte componente de materias primas agrí-

colas importadas, no se debe desconocer que la expansión de la demanda de la agroindustria impulsó la producción agrícola nacional de textiles y oleaginosas, frutas, leche y aves. El incremento de la producción agrícola nacional no fue suficiente para satisfacer los requerimientos de la agroindustria, la cual también estaba estimulada a importar ante una relación de precios favorables de los bienes agroalimentarios foráneos. Esto es cierto, sobre todo en el caso de los alimentos concentrados para animales, aceites vegetales, harina de trigo y fibras para la industria textil.

Es de observar que este impulso que se dio en las relaciones agricultura-industria, que no es comparable con el que se consolidó a partir de los años sesenta, incidió sobre el comportamiento de la agricultura y promovió la modernización y el avance de las relaciones de producción capitalista, los cambios en las técnicas y en la estructura de la producción ahora más orientada hacia rubros por procesarse en la agroindustria. En el ámbito social, la expansión de la agroindustria junto con el apoyo gubernamental promueve el surgimiento y fortalecimiento de una fuerte clase empresarial.

En este período la acción del Estado resultó vital para explicar el crecimiento agrícola. Castillo (1985) menciona entre las acciones más importantes emprendidas por el régimen de la dictadura las siguientes:

- Unificación del mercado interno a través del mejoramiento y construcción de infraestructura vial y de navegación.
- Puesta en marcha de programas de fomento agropecuario: plan de fomento pecuario, plan azucarero, proyecto agropecuario del Guárico, Colonias agrícolas de Turén y Guanare, Sistema de riego del río Guárico, programas de maíz y arroz.
- Estímulos para la compra de maquinarias y equipos agrícolas.
- Otorgamiento de créditos para la agricultura y la agroindustria a través de la CVF y del Banco Industrial.
- Políticas de comercialización de rubros agrícolas a través de la CVF (precios mínimos, control de exportaciones e importaciones de bienes de consumo básico).
- Intervención del estado como productor directo de azúcar y en otras áreas de la economía.
- Políticas sanitarias.
- Políticas de inmigración para atraer recursos humanos calificados para el campo.

La década que comprende los años 1948-1958 ha sido analizada y evaluada por estudiosos de la materia, los cuales se refieren tanto a los aspectos positivos como a los negativos del período (Cartay, 2000). Para Germán Carrera Damas (1984) en ese lapso se manifestaron los procesos de cambio estructural que venían desde el período 1928-1936, y entraron en plena y máxima expresión la tecnología, la movilidad rural-urbana y el desarrollo de la clase dirigente. Con todo, no se puede olvidar

lo que plantea Mayobre (1976: 285) de que a pesar de los logros económicos “el aspecto negativo del período, a más de la supresión total de las libertades públicas y la represión sangrienta contra toda manifestación de oposición democrática o de libertad, radica en la corrupción administrativa imperante, en la preferencia por obras suntuarias y en el descuido increíble por las realizaciones en materia de salud”. También debe señalarse como un aspecto negativo la regresiva distribución del ingreso que se dio durante el lapso analizado (Aranda, 1984).

El desenvolvimiento de la agricultura durante la democracia

Una vez derrocada la dictadura en enero de 1958 se reforzó la idea de sembrar el petróleo, consolidar el mercado interno y el régimen político que se iniciaba. Para ello era necesario acelerar el proceso de modernización de la economía el cual había avanzado durante el período de la dictadura. Se requería impulsar la modernización del sector agrícola e industrial e incorporar la masa de descontentos y marginados de las áreas rurales del país al proceso de cambios políticos y sociales. En 1960, Venezuela contaba con aproximadamente 7,5 millones de habitantes, de los cuales un 41 por ciento se consideraba población rural. Era una masa de venezolanos cuya cuantía absoluta y relativa ameritaba de un nuevo trato, sobre todo si se tomaba en consideración la situación de violencia y el deseo de los campesinos sin tierra de participar más activamente del reparto de la renta petrolera. Dos políticas, instrumentadas por el gobierno electo democráticamente que se inició en 1959, marcaron el desenvolvimiento de la agricultura venezolana a partir de ese momento: la reforma agraria y la intensificación de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones bajo los preceptos enunciados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ambos procesos estaban interrelacionados, pues la estrategia de industrialización que se concibió requería de la modernización de la estructura agraria y del sector agrícola en general para poder generar materias primas para la industria.

De acuerdo con Van Kesteren (1990) la reforma agraria que se promulgó en 1960 tuvo como antecedentes las políticas de tierras instrumentadas por el Instituto Técnico de inmigración y colonización y la Ley de Inmigración y Colonización de 1936 cuya finalidad fue la de captar inmigrantes del viejo continente. En 1945 se había creado el Instituto Agrario Nacional y se introdujeron elementos de redistribución social y de protección a sectores rurales pobres. La Corporación Venezolana de Fomento (CVF), al participar activamente en las actividades de colonización y de financiamiento, incidió de manera indirecta en las políticas de tierras. Finalmente, la promulgación de la Ley Agraria de 1948 retomó con mayor énfasis la política redistributiva de tierras y su carácter social. No obstante, la posibilidad de continuar con una redistribución de tierras que cambiara la estructura agraria del

La transición hacia la democracia –con sus correspondientes etapas políticas– trajo consigo nuevos enfoques ideológicos sobre el desarrollo agrícola.

país fue abortada con el golpe militar de 1948. Debe recordarse que el texto constitucional de 1947 contempló por primera vez la cuestión agraria como objetivo esencial del Estado venezolano.

El 5 de marzo de 1960, en el Campo de Carabobo, fue promulgada por el presidente de la República Rómulo Betancourt la Ley de Reforma Agraria que había sido aprobada por el Congreso Nacional con base en un proyecto elaborado por integrantes de todas las parcialidades políticas que allí tenían representación, además de representantes de los más variados sectores de la sociedad vene-

zolana.

No cabe duda de que los principios que inspiraron a los legisladores fueron legítimos, puesto que se consagraban algunos que habían sido la aspiración de las masas campesinas por mucho tiempo y que, por lo menos en la letra, corregían vicios y eliminaban privilegios odiosos. La aplicación de sus postulados, por diver-

*Para tratar de paliar
la decadencia agrícola,
el Gobierno Nacional
creó el Banco
Agrícola y Pecuario
el 13 de junio de 1928...*

sas causas que no es posible analizar en este trabajo, no resultó acorde con las expectativas que generó inicialmente, pero sin embargo, logró algunas conquistas positivas, como la disminución de las formas indirectas de tenencia de la tierra, el mejoramiento de las comunicaciones, la creación de nuevos centros poblados, la dotación de algunos servicios públicos en el medio rural, la ampliación de la frontera agrícola, así como la incorporación a la producción de algunos contingentes de personas que antes eran campesinos sin tierras. Desde el punto de vista político, permitió al campesino venezolano “la confianza de obtener por la ley y procedimientos cívicos lo que otros ofrecían por la acción violenta y la guerrilla” (Fundación Polar, 1997: III, 840). Durante los primeros años del primer período presidencial de Carlos Andrés Pérez y el segundo de Rafael Caldera se estructuraron sendas comisiones evaluadoras del proceso, sin que sus recomendaciones tuvieran resultados significativos para paliar sus deficiencias.

A la hora de hacer una evaluación de los resultados de la reforma agraria venezolana se reconocen entre sus logros la contención de la violencia social y política así como su contribución por esta vía a la consolidación del régimen democrático. Otros logros importantes fueron la ampliación de la frontera agrícola, la creación de numerosos centros poblados y sobre todo la modernización de la agricultura, entendida ésta como la incorporación intensiva de insumos modernos (fertilizantes, semillas certificadas, biocidas, mecanización agrícola, riego y otros). Sin embargo, muy lejos está de haberse alcanzado el principal objetivo de la Ley, establecido en su artículo 1:

“[...] la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral

para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y de su dignidad.”

Aún vigente la Ley de Reforma Agraria, Venezuela continúa con un régimen de propiedad de la tierra poco equitativo. Los datos de los censos agrícolas revelan que en 1961 las explotaciones con tamaño menor a 10 hectáreas representaban el 67,7 por ciento del número de explotaciones pero solamente ocupaban el 2,9 por ciento de la superficie. En el otro extremo se hallan las explotaciones con tamaño mayor a 1.000 hectáreas. Aunque sólo representaban el 1,3 por ciento del total de explotaciones ocupaban el 71,7 por ciento de la superficie. Para 1984-1985 las explotaciones de menos de 10 hectáreas representaron el 60,2 por ciento del número de explotaciones mientras que sólo ocupaban el 3 por ciento de la superficie. Las explotaciones de más de 1.000 hectáreas, aunque sólo representaban el 1,7 por ciento del total de explotaciones, continuaban ocupando la mayor parte de las tierras (51,7 por ciento). Entre ambos censos la superficie ocupada aumentó en más de un millón de hectáreas, reflejando la tendencia a ampliar la frontera agrícola.

Otros problemas adicionales surgieron de la estructura agraria vigente, y los mismos se mantienen como un obstáculo para la acumulación de capital y la mejora de la competitividad de las cadenas agroproductivas. Entre éstos debe mencionarse la propiedad limitada de la tierra que se le entrega a los beneficiarios, lo que impide que los mismos puedan utilizarla como garantía y acceder al crédito de la banca comercial privada. Esta limitación en ningún momento pudo ser compensada por los créditos otorgados por el Estado a través de organismos como el Banco Agrícola y Pecuario (BAP) o el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP). De otro lado, la ocupación de tierras propiedad del Instituto Agrario Nacional por quienes se consideran beneficiarios sin haber obtenido la propiedad de las mismas, ha creado una situación de inseguridad jurídica de la tenencia que también se convierte en un obstáculo para impulsar el crecimiento del sector. En resumen, puede afirmarse que el mayor logro de la reforma agraria, más allá de su aporte a la estabilidad del sistema político democrático, es haber contribuido al proceso de modernización del sector en tanto que transformó las tecnologías agrícolas utilizadas por los campesinos y pequeños productores. Además, creó una infraestructura (vialidad, electricidad, riego, acueductos, servicios de salud y otros) aprovechada no solamente por quienes debían ser los legítimos beneficiarios del proceso.

El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) constituyó para América Latina el elemento central de su estrategia de desarrollo en el período que sigue al final de la Segunda Guerra Mundial y hasta bien entrada la década de los ochenta. En Venezuela la sustitución de importaciones se había iniciado en los años de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la diferencia que marca la nueva estrategia industrial que se pone en marcha en los comienzos del ciclo democrático, es que ésta se basa en un conjunto de medidas más coherentes, en

cambios institucionales, por lo que esta política económica se convierte en un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo económico del país. Es por ello que se acepta que en Venezuela, a partir de 1958, se da una institucionalización de la política proteccionista a la industria nacional y se genera un clima de fuerte apoyo gubernamental a la industrialización (Purroy, 1986).

El modelo ISI tenía como objetivo fomentar en el territorio nacional la producción de bienes importados hasta ese momento, y utilizar el desarrollo industrial como palanca para el logro de mejoramientos de la productividad, disminución de la dependencia de importaciones, promover la integración industrial, y, en fin, impulsar el desarrollo económico y social a la par que se estimulaba la diversificación de la economía (*ibíd.*). Para ello se utilizaba la protección arancelaria y para-arancelaria, los subsidios al crédito, las exoneraciones fiscales y otras facilidades. Se aspiraba en la primera fase sustituir las importaciones de bienes de consumo final, materias primas y bienes intermedios para la construcción y la agroindustria. En la fase siguiente debía lograrse una progresiva sustitución de importaciones de bienes intermedios, materias primas y bienes de capital. Como resultado de la expansión del PIB de la industria manufacturera durante la década del sesenta y del setenta —entre 1960 y 1969 creció a una tasa de 6,6 por ciento anual; entre 1969 y 1973 a una tasa del 6,4 por ciento, y entre 1973 y 1978 a 8,6 por ciento— continuó la tendencia a la disminución del componente importado en el consumo privado, tendencia que se había dado también en la década del cincuenta. Puede decirse que Venezuela avanzó en el cumplimiento de la primera fase del proceso de sustitución de importaciones pero muy poco en el cumplimiento de la segunda fase, pues los avances en la producción de bienes intermedios y de capital fueron muy pobres.

El modelo ISI encajaba perfectamente en un país como Venezuela de carácter capitalista rentístico, es decir, que aprovecha internamente una renta de la tierra —en este caso generada con ocasión de la propiedad sobre el petróleo— que se capta del mercado mundial y cuyo monto es significativo respecto del tamaño de la economía (*vide* Baptista, 1997b). Los excedentes de la renta petrolera, captados internacionalmente, creaban una masa de fondos disponibles para la inversión y el consumo por encima de los que se hubieran generado para una economía capitalista normal. De manera tal que el Estado venezolano, propietario de esos excedentes rentísticos, no creados internamente, procedía a distribuirlos a través de diferentes vías, a saber, gasto público, exoneraciones de impuesto, baja carga fiscal, sobrevaluación cambiaria y gasto público corriente (Baptista y Mommer, 1987). Así, el Estado pudo fomentar la inversión parcial pero importante hasta el momento del colapso del capitalismo rentístico, de esos excedentes no generados internamente. La mayor capacidad productiva derivada de las nuevas inversiones, a su vez, podía materializarse en un mercado interno también creciente gracias al reparto de la renta, al proceso acelerado de urbanización que vivía el país y a la protección de la producción nacional bien sea con altos aranceles a las importaciones o con restric-

ciones cuantitativas. Además, un tipo de cambio sobrevaluado y divisas abundantes aseguraban la importación de bienes de capital, materias primas y las importaciones de bienes de consumo no producidos en el territorio nacional (Baptista, 1989, 1997b). En otras palabras, la renta petrolera sirvió para aumentar la capacidad de absorción del capital e invirtió la lógica del capitalismo normal. O en las palabras de Bernard Mommer (1988: 43): “El excedente extraordinario también puede destinarse al consumo, y es de suponer que el simple aumento del nivel de éste, por su efecto sobre el mercado, al ampliarlo y permitir así una profundización de la división del trabajo, produce de por sí un aumento de la productividad y crea nuevas oportunidades de inversión. El consumo actúa como fuerza motriz de un desarrollo acelerado”.

La ampliación del mercado, vía distribución de la renta, es un acontecimiento que impulsó la producción de bienes no petroleros, entre ellos los agrícolas y los agroindustriales a tasas elevadas hasta 1977. Los impactos más importantes del modelo ISI sobre las cadenas agroalimentarias nacionales durante el período analizado se resumen seguidamente:

- Según van Kesteren (1990) promovió importantes cambios en la estructura productiva al generar una mayor, y en algunos casos, nueva producción de rubros con destino a la agroindustria en comparación con aquellos destinados al consumo fresco (entre ellos: arroz, maíz, sorgo, ajonjolí, leche, carne de aves, huevos, carne porcina y otros). Además, debido al intenso y acelerado proceso de urbanización que vivió el país estimuló modificaciones en los patrones de consumo al introducir en el mercado bienes agroalimentarios industriales que antes eran consumidos fundamentalmente como alimentos de bajo nivel de procesamiento o en estado fresco (maíz, tomate, naranja y otras frutas, productos lácteos, pescados, otros).
- Es importante destacar que la producción de la agroindustria nacional a partir de la década de los sesenta se fundamentó mayormente en el aprovisionamiento de materias primas nacionales. Este aspecto marca una diferencia de orden cuantitativo y cualitativo con el desarrollo de la agroindustria de los años cincuenta. En consecuencia, a la par de la sustitución de importaciones en la industria también se generó un proceso sustitutivo en la agricultura nacional. Y ello explica que las ramas agroindustriales más importantes (alimentos, bebidas, tabaco y textiles) aumentan en términos absolutos y relativos la importancia de las materias primas nacionales en el total de materias primas utilizadas (Barrios, 1977). Se puede concluir que ya a finales de la década de los sesenta se habían consolidado las relaciones entre la agricultura y la agroindustria. Como consecuencia, las mayores tasas de crecimiento de la producción y de la productividad se dio en aquellos grupos de productos agrícolas fuertemente relacionados con la agroindustria (cereales, textiles y oleagino-

En la década de los cuarenta comenzó a pensarse en la ampliación de la frontera agrícola como una respuesta al crecimiento de la población urbana...

sas, caña de azúcar, tabaco, leche, aves y huevos de consumo). Debe señalarse aquí que en el período 1960-1978 el valor de la producción agrícola creció a una tasa media de 4,9 por ciento, los cereales en 9,1 por ciento, textiles y oleaginosas en 12,6 por ciento, leche en 7,3 por ciento, porcinos en 5,8 por ciento y aves y huevos en 16,8 por ciento.

— La mayor vinculación entre la agroindustria y el sector agrícola profundizó el proceso de modernización y de cambio tecnológico que se había dado en la década de los cincuenta. Esto se manifestó en la adopción de prácticas producti-

vas con uso intensivo de insumos modernos (fertilizantes, alimentos concentrados, biocidas), maquinarias y equipos agrícolas. También promovió cambios en la localización de la agricultura para responder a la localización de la demanda industrial, en el fortalecimiento de las relaciones de producción capitalistas y de un sector empresarial del campo (CENDES, 1978).

— Se dieron cambios en los procesos de comercialización. Ante el poder de la agroindustria oligopsónica y la baja competitividad de la producción nacional, el Estado creó organismos para intermediar entre productores y la agroindustria y asegurar el mercado

para la producción agrícola nacional, tales como la Corporación de Mercadeo Agrícola, (CMA), creada en 1970. Esta institución también sirvió para administrar el sistema de subsidios generalizados a las materias primas agrícolas (de origen nacional e importado) utilizadas por la agroindustria y a bienes de consumo final. En otras situaciones el Estado asumió el monopolio de la comercialización interna y externa de los rubros tradicionales (café y cacao) mediante la creación del Fondo Nacional del Café (FONCAFE) y el Fondo Nacional del Cacao (FONCACAO) en 1975.

— Ante la falta de competitividad de la mayoría de rubros agrícolas que eran utilizados como materia prima por la agroindustria y de otros de consumo fresco, el Estado instrumentó una política comercial que se caracterizaba por restringir mediante aranceles y licencias la importación de bienes agroalimentarios competidores de los nacionales. De esta manera se aseguraba el mercado para la producción nacional. La CMA garantizaba la compra de cosechas y el pago de un precio mínimo que, de hecho, operaba como un precio máximo, cuya cancelación terminó por hacerse con retardos hasta que definitivamente colapsó en 1983 al declararse en quiebra e incompetente para pagar las deudas de los productores agrícolas. En su existencia la CMA dejó un largo y extenso expediente de actos de corrupción que hacían imposible su permanencia.

— La tendencia estructural del capitalismo rentístico a sobrevaluar el tipo de cambio y a afectar negativamente la competitividad y las posibilidades de exportación de las actividades económicas no petroleras, trató de ser compensada mediante el pago de un subsidio a las exportaciones no tradicionales, entre

La agricultura de esas primeras décadas no era otra que la que se había heredado del siglo pasado.

La organización de la producción obedecía a lo que se denominó genéricamente como la hacienda y el hato...

ellas las agrícolas a comienzos de la década de los setenta. El poco dinamismo de las exportaciones agroalimentarias nacionales evidencia que la acción de dicho subsidio fue insuficiente para incrementarlas. En consecuencia se reafirmó el mercado interno como destino principal y casi único de la producción agrícola nacional, salvo algunas excepciones como: café, cacao, algunas frutas y productos de la pesca y arroz y azúcar —estos últimos sobre todo en la primera mitad de la década de los setenta.

En ese largo período de gobiernos electos democráticamente, que comienza en 1959 y termina en 1983, año de la crisis cambiaria, se observó un importante crecimiento del producto interno agrícola (PIBA) y del PIBA per cápita (PIBAPC). Sin embargo, debe señalarse que, al igual que en el resto de la economía, desde finales de la década de los setenta se hacía evidente la falta de dinamismo del sector.

Según Baptista (1997b), la contradicción existente entre la capacidad para acumular capital, esto es, capacidad para ampliar la producción y la posibilidad de que el mercado venezolano pudiera absorber la mayor producción, y a su vez, garantizar una tasa de ganancia razonable, se manifestó desde finales de la década de los setenta. El auge de los precios del petróleo a partir de 1973 permitió que la economía dispusiera de una masa de excedentes rentísticos cuyo destino prioritario fue la inversión fija —la tasa de inversión general fue 34,7 por ciento entre 1974 y 1978, y de 21,9 por ciento en el sector agrícola. Al incrementarse la acumulación de capital en niveles muy por encima de lo que era posible que la economía absorbiera productivamente, sobrevino el colapso del modelo de capitalismo rentístico. La alternativa de colocar la mayor producción en los mercados externos estaba negada debido a los bajos niveles de productividad y competitividad, así como a la sobrevaluación del signo monetario nacional. Fue así como la relación capital-producto alcanzó niveles muy por encima de los normales, la tasa de ganancia disminuyó al romperse el equilibrio entre la capacidad para producir y la capacidad para absorber el potencial de producción, y se hizo patente la inviabilidad general del capitalismo rentístico. Es decir, y paradójicamente, en pleno auge del rentismo es cuando se anuncia su colapso; o en las palabras de Baptista (1997b: 151): “El colapso ocurre, en breve, no cuando la renta merma y desaparece sino justamente en el caso contrario”.

La crisis del modelo de acumulación estaba latente. Bien lo evidenciaba la merma de las inversiones privadas y la recesión económica. No obstante, es a comienzos de 1983 cuando se muestra con toda su intensidad. Ella se manifestó, entre otras maneras, a través de la crisis del pago de la deuda externa que enfrentó el país —al igual que otros países de América Latina. Es en este momento, cuando los factores de orden estructural y coyuntural —disminución de los precios del petróleo, de la inversión y de las exportaciones petroleras, excesivo endeudamiento externo y exigencia del pago de la deuda vencida— se muestran con toda su fuerza, que se decide devaluar el bolívar. A partir de allí se adoptó un conjunto de medidas

tendientes a ajustar la economía para corregir los desequilibrios macroeconómicos, evidenciados en el déficit de la balanza de pagos y en las cuentas del sector público. En los años previos, sobre todo en 1982, se había producido también una continua fuga de capitales ante las expectativas devaluacionistas que existían y de la crisis que se pronosticaba.

Durante el lapso 1959-1983, además del crecimiento acelerado del sector, se dieron importantes cambios estructurales que se presentan seguidamente:

- En primer lugar es necesario destacar que la evolución de la producción agrícola durante el período analizado fue un reflejo del comportamiento de la producción total (PIB) y de la no petrolera (PIBNP). Siendo la agricultura venezolana una actividad volcada hacia el mercado interno, con pocas posibilidades de incursionar en los mercados foráneos dados sus bajos niveles de competitividad, en la medida que el colapso del capitalismo rentístico se hizo evidente con sus consecuentes efectos negativos sobre la demanda interna y el proceso de acumulación de capital, en esa misma medida perdió vigor el crecimiento del producto interno bruto agrícola (PIBA). Así, las tasas medias de crecimiento del este último muestran una tendencia declinante a lo largo del tiempo: 5,5 por ciento entre 1959 y 1973; 4 por ciento entre 1973 y 1978, y 1,4 por ciento entre 1978 y 1983. Esta última magnitud es menor que el crecimiento de la población aunque superior al crecimiento del PIB en general y del PIB no petrolero (-0,8 por ciento). Debe resaltarse que en el lapso 1959-1973, y a pesar de que Venezuela instrumentó entonces una Ley de Reforma Agraria que se pensó podía crear obstáculos, el PIBA continuó creciendo a una elevada tasa, similar a la de la década 1948-1958, a saber, 5,2 por ciento.
- De acuerdo con Pinto Cohén (1984: 504) debe destacarse el fuerte crecimiento de la agricultura durante la década de los sesenta. El ritmo de crecimiento experimentado en los años sesenta tiene mayores méritos al compararse con el de otros países, hasta tal punto que Venezuela fue uno de los tres países con mayor tasa de crecimiento de la producción agrícola total, entre los 66 países incluidos en el informe del Banco Mundial para ese entonces. Además, agrega Pinto Cohén: “La producción agrícola lograda en Venezuela a fines de los años setenta y principios de los 80, ha sido tres veces superior a la de los años inmediatos anteriores al comienzo de la actual era democrática, y cuatro veces mayor que la del inicio de la época posgomecista. En casi todos los productos agrícolas los mayores niveles de producción de toda la historia de Venezuela se han alcanzado en algún año de la última década (1974-1983)”. Se destacan por sus elevadas tasas de crecimiento promedio interanual la producción avícola (carne y huevos), los cereales, la leche, las hortalizas, las fibras textiles y oleaginosas, mientras que el café y el cacao se mantuvieron estacionarios.
- Los cambios en la estructura del PIBA también fueron notorios como se puede observar en el Cuadro 2. La explosión de la producción agrícola animal impul-

sada por el crecimiento de la avicultura y la leche hacen que desde comienzos de la década de los setenta el subsector animal desplace al subsector agrícola vegetal como el que mayores aportes porcentuales hace a la conformación del PIBA. A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta las contribuciones relativas del PIBAV y del PIBAA tienden a igualarse y se destaca el aumento de la contribución del subsector agrícola pesquero (PIBAP) al PIBA.

Estructura del PIB agrícola: 1957-1998. Cuadro 2. (Porcentajes)

	Vegetal	Animal	Pesquero	Forestal
1957-1959	55,7	39,5	2,5	2,3
1972-1974	45,5	49,7	2,2	2,6
1981-1983	42,9	54,2	2,2	0,7
1986-1988	45,1	44,7	8,4	1,8
1996-1998	44,5	44,9	9,6	1,0

Fuentes: Pinto Cohén (1984); Banco Central de Venezuela; cálculos propios.

— El crecimiento del PIBA estuvo acompañado de un importante incremento del uso de insumos que evidencian el intenso proceso de modernización que sufrió la agricultura venezolana durante el lapso 1959-1983. El Cuadro 3 muestra el aumento de la superficie de pastos cultivados, del uso de semillas certificadas, de fertilizantes, de alimentos concentrados para animales y tractores. En relación con este último aspecto es de notar que Venezuela duplicó su parque de tractores entre 1970 y 1980 (Echeverría, 1990; Gutiérrez, 1992).

No menos importante fue el aumento de la productividad de los factores de producción —superficie cosechada y productividad media del trabajador agrícola— (Orta, 1974; Gutiérrez, 1992). Al comparar los promedios de los períodos 1957/1959 y 1981/1983 se concluye que entre ambos períodos el valor agregado de la agricultura vegetal por hectárea cosechada creció en 44 por ciento, lo que significó una tasa media de crecimiento anual del 1,5 por ciento. Por su parte la productividad media del trabajador agrícola para el mismo lapso lo hizo al ritmo promedio anual del 3,8 por ciento. Detrás del aumento de la productividad estuvo la magnitud de las inversiones de carácter público (riego, vialidad, saneamiento de tierras, construcciones, etc.) y privado que incrementaron la relación capital/trabajador agrícola. Sin embargo, como lo señala Gutiérrez (1992), la tendencia creciente de la inversión agrícola pública y privada, similar a la presentada para la economía en general, se rompió en el período 1979-1983. En este lapso, el promedio de la inversión bruta agrícola cayó en 29,4 por ciento con respecto al promedio del período 1974-1978 (años del *boom* petrolero). La inversión pública agrícola disminuyó en 44,6 por ciento mientras que la de carácter privado lo hizo en 22,4 por ciento. Por supuesto que la mengua en el proceso de acumulación de capital era generalizada y respondía a la crisis del

modelo de capitalismo rentístico. Sin embargo, en el caso específico del sector agrícola se señalan como factores explicativos inmediatos y propios de la coyuntura (Gutiérrez, 1992): *a*) el alza en las tasas de interés agrícola; *b*) el colapso de la CMA, ya que ese organismo al suspender los pagos de la cosecha dejó en situación de morosidad a los productores ante la banca; *c*) la disminución del gasto público agrícola y de los recursos financieros de la banca oficial especializada. El monto promedio de los créditos concedidos por la banca oficial especializada (ICAP-BANDAGRO-Fondo de Crédito Agropecuario) en valores reales disminuyó en 21,6 por ciento en comparación con los montos promedios del período 1974-1978.

Uso de insumos agrícolas. Cuadro 3

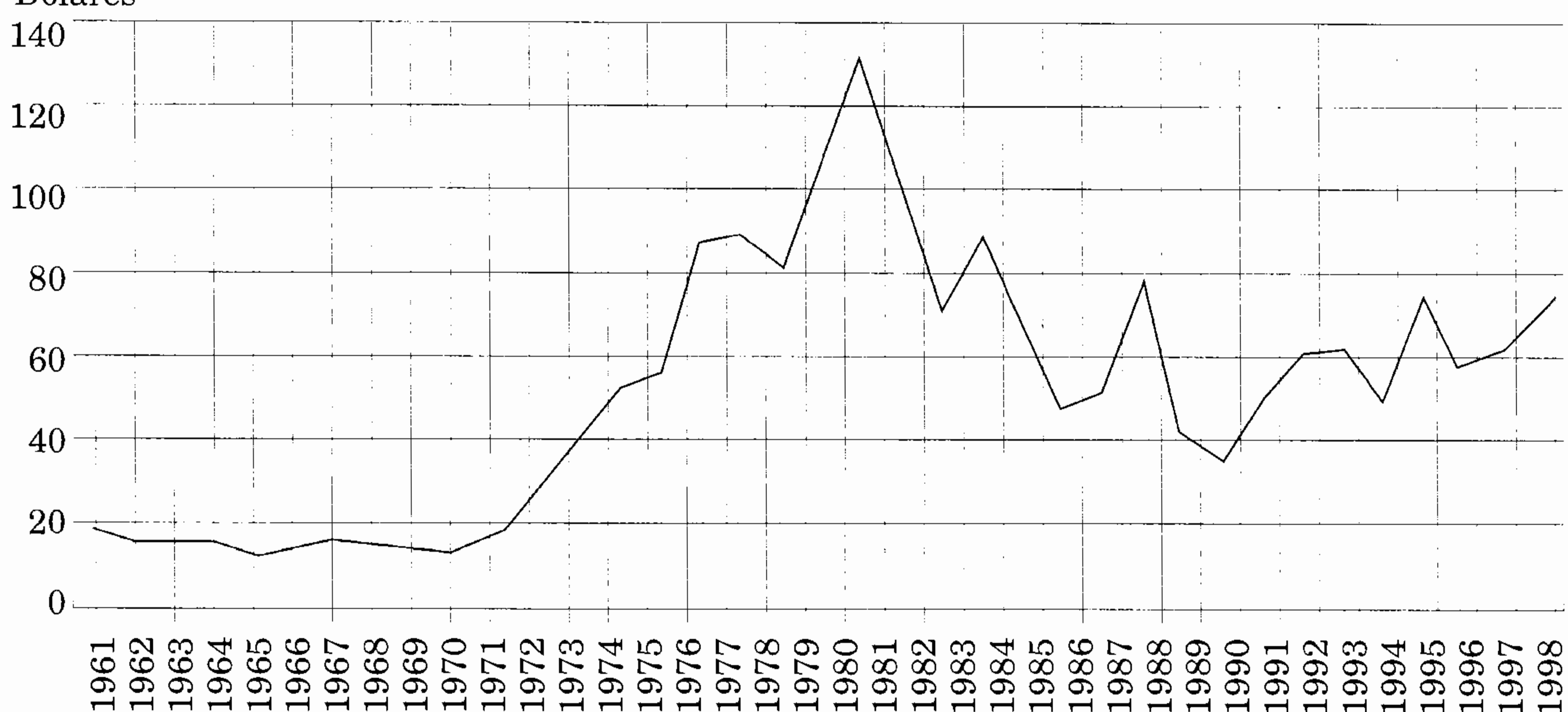
	1962-1964	1981-1983
Semillas certificadas (miles de toneladas)	4,5	46,0
Fertilizantes (miles de toneladas)	14,3	154,0
Alimentos concentrados (miles de toneladas)	345	2354
Pastos cultivados (miles de hectáreas)	3.243	5800*

Fuentes: Pinto Cohén, 1984. Cálculos propios.

* Se refiere al período 1977-1979

— La posibilidad que tuvo Venezuela de tener una masa importante de divisas, vía captación de la renta internacional del petróleo, generaba poder de compra internacional de bienes y servicios, entre ellos de bienes agroalimentarios. Las importaciones cada vez mayores de bienes agroalimentarios, sobre todo en la década de los setenta y hasta 1981 cuando alcanzan un valor máximo, sirvió para completar la insuficiente, aunque creciente producción nacional (véanse las importaciones por habitante en dólares en el Gráfico 2). Más aún, la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio, de lo cual ya se ha dicho algo antes, no sólo estimulaba a las importaciones sino que ejercía el efecto contrario para las exportaciones de bienes no petroleros, entre ellos los agroalimentarios. Duran-

Gráfico 2 Dólares



te el lapso que se analiza se reforzó la tendencia de la Venezuela contemporánea a mantener un déficit estructural de la balanza comercial agroalimentaria. Hasta finales de la década de los setenta tanto el ingreso real per cápita como los salarios reales mostraron una tendencia creciente que se traducía en una mayor demanda de alimentos. Si algún rasgo es notorio y es confirmado por diferentes estudios (Pinto Cohén, 1984; Abreu y Ablan, 1996) es la tendencia creciente que experimentó, al menos hasta 1981, la disponibilidad de energía alimentaria y de otros nutrientes para el habitante promedio de Venezuela. Pinto Cohén (1984: 518) al destacar este resultado afirmaba que: “Una de las características —generalmente poco reconocida— de la presente era democrática, ha sido el mejoramiento significativo ocurrido en la disponibilidad de alimentos de la población venezolana. Ello contrasta con la época de la última dictadura, durante la cual la disponibilidad de energía y proteínas disminuyó hasta niveles inferiores a las 1.900 calorías y los 55 gramos por habitante/día respectivamente”. De acuerdo con la información de Abreu y Ablan (1996), en 1981 se alcanzó un máximo en la “disponibilidad para consumo humano” (DCH) de calorías/persona/día al ubicarse en 2.599; esto representó un 13 por ciento por encima de los requerimientos nutricionales ajustados para ese entonces.

A pesar de que el salario y el ingreso per cápita real comenzaron a declinar a finales de la década de los setenta, la DCH de calorías/persona/día y la DCH g. prot./ pers./día mostraron una clara tendencia creciente entre 1970 y 1981. En efecto, la DCH calórica pers./día creció en el lapso 1970-1981 a una tasa media anual del 1,2 por ciento, mientras que la DCH de proteínas pers./día lo hizo al 1,7 por ciento. Las mejoras en la DCH de alimentos se debieron, por supuesto, a la tendencia creciente de la producción nacional agroalimentaria, pero sobre todo al aumento sostenido de las importaciones de alimentos, cada vez más importantes, estimuladas por la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio y por el incremento del poder adquisitivo del venezolano acompañado de leves mejoras en la distribución del ingreso (Baptista, 1984, 1997b). Este efecto del ingreso sirvió para contrarrestar los efectos del crecimiento medio anual de los precios reales de los alimentos durante el lapso 1970-1981 en el orden del 3,3 por ciento. La historia después de 1981 será totalmente diferente, pues se dejan sentir los efectos de la marcada tendencia declinante del salario real y del PIB per cápita a la par que se incrementa el precio real de los alimentos. La consecuencia fue una mengua del consumo y de las importaciones agroalimentarias con respecto a los valores máximos alcanzados en 1981 (Gráfico 2). A pesar de que las importaciones agroalimentarias son vilipendiadas por el discurso nacionalista, es de destacar el importante rol que han jugado éstas durante las últimas tres décadas. Las evidencias empíricas muestran que existe una fuerte correlación positiva entre consumo de alimentos y las importaciones para el caso de

*En este período
la acción del Estado
resultó vital para
explicar el crecimiento
agrícola.*

Venezuela. La tradicional dependencia de Venezuela en materia alimentaria se refleja en el paralelismo existente entre el consumo y las importaciones per cápita de alimentos. No es una exageración concluir que en Venezuela, durante las últimas tres décadas del siglo XX, la ingesta de alimentos (energía alimentaria y nutrientes) y sus variaciones ha estado fuertemente asociada con las importaciones más que con la producción nacional (Gutiérrez, 1997b). Aunque ésta última muestra menores fluctuaciones que las importaciones, sirve para amortiguar las variaciones de las compras al exterior y reivindica la necesidad de contar con una mayor producción alimentaria nacional como componente de la oferta doméstica. Es deseable que el incremento de la importancia relativa de la producción agroalimentaria nacional en la oferta total de alimentos sea el resultado de mejoramientos en la eficiencia productiva y distributiva del sistema alimentario nacional para que esto se traduzca en mejores precios reales para los consumidores.

A manera de conclusión parcial puede afirmarse que durante el largo período que abarca el inicio de la democracia hasta 1983, se profundizó en la modernización del sector agrícola al igual que en el resto de la economía. Dicho proceso se logró, gracias a la disponibilidad de los excedentes rentísticos, con un mínimo costo social, aunque con fuertes rasgos de inequidad y de bajos niveles de competitividad que se hacen notorios al decidirse liberar el comercio exterior del país. Cuando la renta petrolera se hizo insuficiente para continuar sosteniendo el proceso de acumulación de capital, la economía nacional entró en crisis y en esa misma medida lo hizo la agricultura. Era evidente que el capitalismo rentístico había colapsado, y en consecuencia se estaba en la presencia de un cambio estructural de la economía. Para decirlo con palabras de Baptista (1989:152): "Es este tiempo, por lo tanto, el tiempo de un tránsito entre dos estructuras socioeconómicas. Ni más ni menos que un cambio estructural. En efecto, de la estructura que tuvo en el excedente rentístico la razón de su movimiento y, al final, de su parálisis, se mueve el proceso social hacia otra que precisa desde luego de excedentes, y que busca afanosamente conseguirlos. La mirada, así, se posa en la fuente natural y primigenia de los excedentes: en el mercado interno de trabajo".

El período 1984-1988: "El milagro agrícola" o la resistencia al cambio

Las políticas macroeconómicas y agroalimentarias del período

La inestabilidad política en el Medio Oriente (Revolución en Irán) ocasionó durante los primeros años del período 1978-1983 un segundo *boom* que elevó los precios del petróleo a niveles sin precedentes históricos. A pesar de ello, el incremento de los ingresos fiscales por concepto de petróleo no generó un aumento de las inversiones y del PIB. Era evidente el colapso del modelo de acumulación en el que se había sustentado el funcionamiento de la sociedad venezolana. Durante ese lapso tanto el PIB como el PIBNP presentaron tasas de crecimiento negativas en el

orden del 2,9 y 2,7 por ciento respectivamente. La inversión pública y privada y el consumo cayeron dramáticamente y continuó el proceso de endeudamiento y de salida de capitales hasta que finalmente se presentó la crisis de pagos de febrero de 1983. Tal situación obligó al país a devaluar su signo monetario, suspender el pago del servicio de la deuda externa, e iniciar un programa de estabilización económica con la finalidad de equilibrar las cuentas fiscales y externas y renegociar la deuda pública.

El período en referencia puede calificarse de disminución de la producción agrícola per cápita. El PIBA medido a precios constantes había experimentado un crecimiento del 1,4 por ciento como promedio anual del período 1978-1983, pero este incremento fue inferior al de la población, lo que evidenció una disminución del producto per cápita en el orden del 1,5 por ciento anual. Tales resultados estuvieron determinados fundamentalmente por el estancamiento de la producción vegetal, la caída del subsector pesquero y de la producción forestal, ya que el producto animal logró crecer como promedio anual al 3,1 por ciento. La incapacidad de la CMA para pagar las cosechas, el alza de las tasas de interés, la eliminación del subsidio a los fertilizantes (en 1981) y a los alimentos concentrados, la caída del gasto público agrícola, del financiamiento agrícola y de la inversión además de la elevada sobrevaluación del tipo de cambio que estimulaba las importaciones de bienes agroalimentarios, pueden asomarse como los principales factores determinantes de la mengua de la producción agrícola per cápita (Gutiérrez, 1992).

Ante la crisis de pagos que se asomó en febrero de 1983, la economía venezolana fue sometida a un programa de estabilización económica de carácter "heterodoxo", basado en una primera fase (1984-1985) en la disminución del gasto público real y en la implantación de controles sobre la economía, restricciones al comercio exterior, un régimen cambiario controlado y con tipo de cambio múltiple. En esa primera etapa, el ajuste macroeconómico ocasionó altas tasas de desempleo, estancamiento de la producción y disminución de la inversión. Sin embargo, el país pudo alcanzar superávit en la gestión fiscal y en la balanza de pagos. A la disciplina fiscal y monetaria que caracterizó el período subsiguiente a la crisis de pagos (1983-1985), le siguió uno de expansión económica, impulsado por la fuerte intervención del Estado, del proteccionismo y del crecimiento del gasto público más allá de las posibilidades del país, que además, debía pagar cuantiosos recursos por concepto del servicio de la deuda externa. Este crecimiento del gasto gubernamental se dio paralelamente a una caída drástica de los ingresos petroleros.

La economía logró crecer durante el lapso 1985-1988, después de varios años de decrecimiento y fuerte recesión económica. El producto interno bruto total (PIB) y el no petrolero (PIBNP) lo hicieron a la tasa media anual del 5,3 y del 5,8 por ciento respectivamente. La tasa de desempleo disminuyó desde el 12,1 por ciento en 1985

Puede afirmarse que la principal política macroeconómica que incidió sobre el sector agroalimentario durante el período 1984-1988 fue la sobrevaluación del tipo de cambio.

al 6,9 por ciento en 1988. Toda esta reactivación económica se había logrado, sin embargo, al altísimo costo de producir graves desequilibrios macroeconómicos, evidenciados a través de elevado déficit fiscal, altas tasas de inflación, excesiva sobrevaluación del tipo de cambio oficial, tasas de interés reales negativas y pérdida de reservas monetarias internacionales.

Las políticas agrícolas y alimentarias del período se caracterizaron fundamentalmente por:

a) Restitución de la confianza de los agricultores, mediante el pago de las deudas de la CMA. Adicionalmente, se estableció un programa de refinanciamiento de la deuda agrícola con intereses más bajos y plazos para pagar más largos.

b) Mejoras en la rentabilidad, sobre todo de aquellos rubros donde el país era altamente deficitario (maíz, sorgo, oleaginosas, caña de azúcar) y del subsector agrícola animal. El mecanismo utilizado para lograr este propósito fue la ejecución de una política de precios garantizados al productor, fijados con base en los costos de producción internos. Paralelamente, se restituyeron los subsidios a insumos (fertilizantes, alimentos concentrados), al crédito (fijación de una tasa máxima de interés para los créditos agrícolas del

8,5 por ciento, por debajo de la del mercado), se establecieron tipos de cambio preferenciales (sobrevaluados) para la importación de maquinarias, equipos, insumos, y animales de raza pura. La política de precios y estímulos a la producción se complementó con una política comercial que garantizaba la colocación de las cosechas, pues las prohibiciones y las licencias previas para importar (contingentamiento), así como los obstáculos para importar derivados del control de cambios, aseguraban el mercado para la producción nacional. Las importaciones agroalimentarias, una vez que se autorizaban, podían hacerse al tipo de cambio oficial preferencial fuertemente sobrevaluado.

c) La política de financiamiento agrícola introdujo modificaciones en la obligación que tenía la banca comercial de colocar parte de su cartera en el sector agrícola. Dicha cartera aumentó desde el 20 por ciento hasta el 22,5 por ciento (17,5 por ciento para actividades propiamente agrícolas y 5 por ciento para la agroindustria). También se fijó una tasa máxima de interés para los créditos agrícolas del 8,5 por ciento. El efecto de esta política fue el aumento sustancial de la oferta y la demanda de recursos financieros para la agricultura. Se estima que durante el período 1984-1988, el financiamiento para la agricultura proveniente de la banca oficial especializada creció en términos reales a una tasa media interanual del 2,6 por ciento. Además, el crédito agrícola de la banca comercial aumentó en términos reales a un ritmo promedio del 8,6 por ciento. De otro lado, durante ese lapso, tanto el gasto como la inversión pública agrícola mejoraron substancialmente en términos reales (aumentaron a tasas medias interanuales del 9,0 y 54,5 por ciento respecti-

“Pues miren la ventaja que tiene la dictadura sobre la democracia. Si esos concejales los hubiera electo el pueblo yo tendría que esperar cinco años para poder nombrar a otros. Pero como yo los nombré yo los voy a quitar”.

vamente). La inversión privada agrícola respondió positivamente, aunque en menor cuantía, al crecer en 4,9 por ciento como tasa promedio anual a precios constantes. El comportamiento ascendente de estas variables durante el período, marcó un cambio con respecto a la tendencia decreciente que presentaron para el período 1978-1983 (Gutiérrez, 1992; Abreu, Gutiérrez, Fontana *et al.*, 1993).

d) La política comercial se basó, principalmente, en la protección de la producción nacional vía contingentamiento y la prohibición de importaciones agroalimentarias consideradas no esenciales. Como se planteó antes, tal política en combinación con el control del mercado cambiario y los convenios que obligaban a la agroindustria a comprar la producción nacional para poder importar la materia prima faltante, sirvieron para asegurarle el mercado a la producción nacional, quedando ésta aislada de la competencia externa y de los precios existentes en los mercados internacionales, inferiores en la mayoría de los casos a los pagados a los productores nacionales. Esto tuvo sus efectos negativos sobre los niveles de productividad, la asignación de recursos y la posibilidad de que los rubros con ventajas comparativas expresaran su potencial. Para 1988, el estudio de García Álvarez-Coque y colaboradores (1997) estimaba que el índice de apoyo al sector agropecuario (IASA), el cual tomaba en cuenta la combinación de apoyos por subsidios a los fertilizantes y al crédito, protección comercial, y los efectos de la distorsión cambiaria en relación con el precio de referencia del producto importado, fue el siguiente: arroz (34,6 por ciento); azúcar blanco (166 por ciento); leche (60,2 por ciento); maíz blanco duro (46,2 por ciento) y sorgo (40,1 por ciento). Estas cifras dan una idea de los niveles de protección y apoyo gubernamental al sector agrícola durante el período del denominado milagro agrícola.

En materia de exportaciones, la política careció de objetivos claros y de medidas concretas tendientes a estimularlas. Se trataba en todo momento de asegurar el abastecimiento nacional, por lo que en muchos casos se establecieron prohibiciones y restricciones cuantitativas para exportar. Asimismo, la política cambiaria actuó como un desestímulo al impedírsele a los productores cambiar las divisas en el mercado libre del dólar, lo que en la práctica tenía el efecto equivalente de una apreciación del tipo de cambio real o de un impuesto a las exportaciones. Estos desestímulos se trataron de compensar a través del pago del subsidio (bono) a las exportaciones no tradicionales. No obstante, dicho objetivo no se logró totalmente, sobre todo en el caso de las exportaciones agroalimentarias, las cuales disminuyeron desde US \$ 154 millones en 1984 a US \$ 89 millones en 1988.

En resumen, puede afirmarse que la principal política macroeconómica que incidió sobre el sector agroalimentario durante el período 1984-1988 fue la sobrevaluación del tipo de cambio. Las importaciones de bienes agroalimentarios, una vez que eran autorizadas, en la mayor parte de los casos se hacían pagando una tasa de cambio preferencial y sobrevaluada. De otro lado, los exportadores estaban obligados a cambiar las divisas obtenidas al tipo de cambio oficial (por debajo del tipo de

cambio de equilibrio y del mercado paralelo). Este llegó a ser menos de la mitad del tipo de cambio en el mercado libre a partir de 1987 (Krisoff y Trapido, 1991). Las importaciones trataron de ser controladas a través de restricciones diversas, pero al final terminaron por incrementarse sustancialmente (especialmente en 1987-1988) al actuar el efecto de sobrevaluación del tipo de cambio oficial y las expectativas de devaluación, mientras que paralelamente debido a la política cambiaria se limitaba el crecimiento de las exportaciones no petroleras.

Principales efectos sectoriales

La política sectorial anteriormente descrita fue posible en un contexto de políticas macroeconómicas que fracasaron. Éstas agudizaron los desequilibrios de la economía y generaron una crisis que obligó a la adopción de un programa de ajustes de corte "ortodoxo" a comienzos de 1989. No obstante, debe señalarse que las políticas proteccionistas y de estímulo tuvieron una respuesta positiva en términos de aumento de la producción. El producto interno agrícola (PIBA) logró crecer durante el lapso 1984-1988 a la altísima tasa promedio anual del 6,2 por ciento, muy por encima de la que presentó el PIB total (4,0 por ciento) y el PIB no petrolero (PIBNP), el cual creció al 5,2 por ciento. El PIBA per cápita logró crecer también al elevado promedio anual del 3,5 por ciento. Entre los rubros que mostraron mayor dinamismo pueden mencionarse los siguientes: maíz, sorgo, oleaginosas de ciclo corto, caña de azúcar, leche, carne de aves y huevos.

Como aspectos negativos de las políticas del período deben señalarse las distorsiones que introducían en la asignación de recursos, en los paquetes tecnológicos utilizados y en los precios relativos, debido a los exagerados subsidios a insumos, a la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio, a la sustitución indiscriminada de importaciones y a la excesiva protección de los mercados. El diferencial de rentabilidad, que favorecía a los rubros con mayor protección comercial y apoyo del Estado, tuvo el efecto de desestimular los mejoramientos en la productividad y la asignación de recursos para la producción de otros rubros en los cuales el país tiene probadas ventajas comparativas y pudiera potencialmente construir ventajas competitivas. Es el caso, entre otros, del arroz, frutas tropicales, cacao, café, plátano, yuca y carne de bovino (Gutiérrez, 1995; Abreu, Gutiérrez, Fontana *et al.*, 1993).

Es importante destacar que los efectos negativos de la política proteccionista sobre los consumidores se compensaron por la vía de costosos subsidios generalizados a algunos alimentos básicos (harina precocida de maíz, aceite vegetal, leche en polvo y otros), mientras que la reactivación de la economía y el incremento del empleo mejoraba el ingreso familiar. Al final, en términos del habitante promedio venezolano, el consumo de alimentos logró crecer y los niveles de adecuación de la dieta calórica para 1988 estaban por encima de los requerimientos (112,3 por ciento). Esa situación ideal, que trataba de favorecer simultáneamente a productores y

a consumidores, fue posible gracias al crecimiento desordenado del gasto público en presencia de la merma de los ingresos fiscales petroleros. Era obvio que en la medida que el déficit fiscal se hiciera insostenible, en esa misma medida era necesario un nuevo programa de estabilización con profundas consecuencias para el país y para el sector agrícola en particular.

Crisis, ajuste estructural y cambios en la agricultura venezolana de fin de siglo

El programa de estabilización y ajuste estructural de 1989

En 1989 Venezuela inició un programa de estabilización y ajustes estructurales bajo la estricta supervisión del Fondo Monetario Internacional y de la banca multilateral (Banco Mundial, BID). Ese programa de estabilización y de reformas fue necesario para enfrentar los profundos desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba el país luego de la aplicación de un ajuste de carácter heterodoxo (1983-1988), caracterizado por los controles del tipo de cambio, de las tasas de interés, del comercio exterior, de los salarios y otras variables económicas. Como se planteó antes, durante ese lapso se promovió la protección de la producción agrícola y el sector recibió un fuerte apoyo gubernamental.

En 1989 el entorno macroeconómico cambió radicalmente. Las políticas generales apuntaban hacia una liberación de los mercados (cambiario, financiero, y de bienes y servicios), apertura y liberación del comercio exterior, estímulos a las inversiones extranjeras, reforma fiscal, reforma financiera, inicio de un programa de privatización y redefinición del rol del Estado en el proceso económico.

Teniendo como marco de referencia el nuevo entorno macroeconómico, las políticas agrícolas se modificaron radicalmente y se dio una ruptura, aún vigente a finales de siglo, con respecto a las políticas generales y sectoriales que se habían delineado en la Venezuela del capitalismo rentístico. Las políticas sectoriales se concretaron en la disminución del gasto público y del apoyo gubernamental (reducción y posterior eliminación de subsidios a los fertilizantes, eliminación del subsidio a los alimentos concentrados, reducción del subsidio al crédito, etc.). La reducción del gasto público agrícola durante el período en estudio fue significativa. Así, el promedio anual del gasto público agrícola de la administración central para el lapso 1989-1993, medido a precios constantes de 1984, fue de 4.089 millones de bolívares, lo que representó una disminución del 36 por ciento con respecto al promedio anual de esa variable para el período 1984-1988 (6.414 millones de bolívares a precios de 1984). La inversión agrícola cayó a la tasa media anual del 1,2 por ciento, pero la inversión privada agrícola lo hizo al ritmo promedio anual del 5,3 por ciento. Debe destacarse que la merma del gasto público agrícola se dio en

“Nuestra producción agrícola decae en cantidad y calidad de modo alarmante... Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva que será nuestra verdadera acta de independencia”.

términos absolutos y relativos, en un momento en el cual se requería de un fuerte apoyo estatal para inducir y acelerar el proceso de reconversión y cambio estructural de la producción, la cual estaba siendo sometida a una mayor competencia externa. Además de la reducción del apoyo gubernamental se promovió una reforma comercial que liberaba el comercio exterior y sometía la producción nacional a una mayor competencia. Junto con la reducción de subsidios y de la protección se adelantaron programas de reformas en algunos organismos públicos agrícolas.

Un elemento central de la nueva estrategia sectorial fue la reforma comercial agrícola (RCA). Ésta se inició a mediados de 1990 con el decreto 988, mediante el cual se eliminó totalmente la nota 1 (prohibición de importación) y parcialmente la nota 2 (importación reservada al Ejecutivo Nacional - otorgamiento de licencias). Esta última fue eliminada para los rubros pescado, frutas, raíces y tubérculos, hortalizas, café, cacao y carnes, los cuales pudieron desde entonces ser importados sin restricciones cuantitativas. Sólo se requería pagar los aranceles correspondientes y cumplir con las normas sanitarias. En el Cuadro 4 puede observarse la disminución, si se quiere bastante rápida, que se produjo en las restricciones al libre comercio para la economía en general, para el sector agrícola y el agroindustrial.

No queda la menor duda, y así lo revela la historia del siglo XX, que la superación de la crisis agrícola sólo será posible en un contexto de superación de la crisis global. La historia revela que, a lo largo del siglo XX, cuando la economía global anda bien también lo hace el sector agrícola.

Venezuela: Restricciones a las importaciones y promedio de aranceles.

Cuadro 4

	Prohibiciones (%)			Licencias de importación(%)			Aranceles promedio (%)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1989	11	20	30	29	38	49	37	36	58
1990	5	5	25	5	32	25	19	22	35
1991	0	0	0	0	9	19	16	12	23
1995	0	0	0	0	0	0	11,8	14,9	17,1

(1) La economía en su conjunto

(2) Agricultura

(3) Agroindustria

Fuentes: World Bank. *Venezuela Structural and Macroeconomic Reforms*. Abril - 1992 - Report N° 10404 - VE. BID (1996, base de datos en Internet)

Para 1995, de acuerdo con el BID (1996, base de datos en Internet; Quiroz, 1999), las prohibiciones y las licencias de importación se habían reducido a cero, mientras que el arancel promedio simple para toda la economía había disminuido a 11,8 por ciento, 14,9 por ciento para las importaciones agrícolas y 17,1 para las importaciones agroindustriales. En cuanto a las exportaciones, se eliminaron las restricciones para exportar, se habilitaron mecanismos para facilitar los trámites administrativos, se eliminó el monopolio estatal de la comercialización interna y externa del café y del cacao, y se aprobaron algunos estímulos adicionales

(subsidio a exportaciones agrícolas primarias del 10 por ciento, "draw back"), cuyo efecto fue minimizado por el incumplimiento en los pagos de esos incentivos.

La RCA se planteó en términos de menores niveles de protección, utilización del arancel como el mecanismo básico de protección, eliminación de barreras al libre comercio y estímulos a las exportaciones. A través de ella, se definieron normas para los denominados "circuitos sensibles", es decir alimentos balanceados para animales, cereales de consumo humano, azúcar, leche, oleaginosas y productos derivados. Para éstos, se decidió establecer un mecanismo de estabilización de precios agrícolas (franjas de precios) con el fin de proteger la producción nacional y evitar que las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales se transmitieran al interior de la economía nacional.

El proceso de apertura y de reforma en la política comercial agrícola avanzó rápidamente, a pesar de que en los denominados "circuitos sensibles", la apertura se ejecutó con cierta gradualidad (sujetos al sistema de bandas de precios). De acuerdo con el ministro encargado de ejecutar la nueva política agrícola (Coles, 1995: 193), la reforma comercial agrícola que se realizó en Venezuela a partir de 1990 fue bastante radical, pues en menos de tres años redujo drásticamente las barreras al comercio y comenzó a reestructurar el complejo aparato de intervención gubernamental y distribución de la renta que se había construido durante más de cincuenta años de políticas agrícolas respaldadas por el ingreso petrolero, siendo el sector agrícola más afectado que ningún otro.

Puede afirmarse que después de 1990, la reforma comercial agrícola constituyó, en combinación con la política cambiaria, el elemento central y de mayor incidencia en el desenvolvimiento de la producción agroalimentaria, en tanto que a partir de ellas se definió el nuevo esquema de formación de precios internos. La política cambiaria en un primer momento apoyó el proceso de liberación comercial con una devaluación real del tipo de cambio, para luego, ante el auge de los precios del petróleo en 1990, retomar su tendencia a apreciar el tipo de cambio real. Durante el largo período de alta protección a los bienes agroalimentarios nacionales sustitutos de importaciones, los precios se determinaban con base en los costos de producción internos. Pero, en la medida que avanzó la reforma comercial agrícola, los precios internos fueron influenciados por los existentes en los mercados internacionales (García Álvarez-Coque *et al.*, 1997: 74).

Venezuela complementó la apertura y liberación comercial con su ingreso al GATT en 1990, promoviendo y fortaleciendo los acuerdos de integración económica con otros países de América Latina (Colombia, GRAN, G-3, Chile, Centroamérica, CARICOM, etc.). En la actualidad Venezuela es socio de la unión aduanera Andina (Comunidad Andina de Naciones-CAN), participa de una zona de libre comercio, ha adoptado el arancel externo común y el sistema andino de franjas de precios. En este acuerdo de integración, el comercio dirigido hacia sus socios, particularmente con Colombia, ha crecido sustancialmente, convirtiéndose ese país en el principal

destino de sus exportaciones no tradicionales y agroalimentarias. Igualmente, Venezuela participa del acuerdo de libre comercio Grupo de los Tres (G-3) junto a Colombia y México. Existe un acuerdo de libre comercio con Chile a través del cual desde finales de 1997 más del 95 por ciento del universo arancelario está libre del pago de aranceles; Venezuela ha firmado un acuerdo de comercio e inversiones con los países del área del Caribe (CARICOM) y es miembro de la Asociación de Estados del Caribe. Con Centroamérica mantiene un acuerdo de comercio e inversiones y en 1999 firmó, como miembro de la CAN, un acuerdo de complementación económica con Brasil, mientras que mantiene los acuerdos de comercio preferencial de alcance parcial firmados en el marco de la ALADI con los demás socios del MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay). Los compromisos asumidos por Venezuela en los acuerdos de integración económica en que participa, así como en la Organización Mundial de Comercio (OMC) son factores que condicionan la definición de la estrategia agroalimentaria nacional y que evidencian la vinculación del país de fines de siglo XX con el proceso de globalización de los mercados agroalimentarios.

También se contempló en el programa de ajuste estructural un plan de inversiones, denominado PITSA (Programa de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario), el cual debería aportar los recursos financieros para promover la reestructuración del aparato productivo agroalimentario nacional, de manera tal que se adaptara a las nuevas condiciones. Dicho programa no sólo se diferió en su aplicación sino que cuando se aprobaron los recursos aportados por la banca multilateral y el gobierno nacional su ejecución fue inferior a la prevista. En general, el período posterior a las reformas económicas de 1989 se ha caracterizado por una caída del gasto público agrícola en términos absolutos y relativos lo que ha impedido un apoyo efectivo del Estado para acelerar el proceso de reconversión del aparato agroalimentario nacional (Gutiérrez, 1997a).

Impactos sectoriales

La disminución de los subsidios y el apoyo gubernamental, así como de los niveles de protección en la frontera, se reflejaron en una caída de la rentabilidad general del negocio agrícola. Los precios reales recibidos por los productores agrícolas que durante el período 1984-1988 habían crecido a una tasa media anual del 0,3 por ciento, durante el lapso 1988-1993 presentaron una tasa de crecimiento negativa del 1,2 por ciento. Durante el período analizado el PIBA se estancó y apenas logró crecer al 0,1 por ciento como promedio anual, muy por debajo del crecimiento poblacional (más del 2 por ciento por año). En consecuencia, el PIBA per cápita (PIBAPC) disminuyó a una tasa promedio del 2,3 por ciento. Tales resultados estuvieron por debajo del crecimiento del PIB (2,5 por ciento) y el PIBNP (1,9 por ciento) durante el mismo período. El comportamiento negativo de la agricultura, sin duda alguna, tuvo mucho que ver con la caída y eliminación de los subsidios al crédito y a los insumos, los menores montos del gasto y de la inversión agrícola pri-

vada, la disminución de los niveles de protección y la consecuente disminución de los precios reales recibidos por los agricultores. La ilusión de una agricultura fuerte y del denominado “milagro agrícola” del período 1984-1988 rápidamente se desvaneció al disminuir el apoyo del Estado y la protección en la frontera (Nielson, 1997; Coles y Machado Allison, 2000).

Los efectos del ajuste estructural deben ser diferenciados. El impacto negativo se dejó sentir con mayor intensidad sobre aquellos rubros que gozaban de mayores niveles de protección y que presentaban menores posibilidades de desarrollar ventajas competitivas, por su poca adaptación a las características agroclimáticas del país, escaso desarrollo tecnológico, o porque no lograron desarrollar ventajas competitivas en otros eslabones de la cadena agroalimentaria (organización, transporte, mercadeo, infraestructura industrial, etc.). Entre los rubros más afectados, con tendencia a disminuir la producción durante la vigencia del ajuste de corte “ortodoxo”, se encuentran: maíz, sorgo, girasol, caraota (frijoles negros), maní, caña de azúcar, carne de porcino y leche. Entre los que respondieron positivamente y parecieran haberse adaptado a las nuevas condiciones deben mencionarse: arroz, cambur (bananos), plátano, cacao, tomate y hortalizas en general, frijol, palma africana, el subsector agrícola pesquero, carne de aves y la ganadería bovina de doble propósito.

Durante el lapso 1994-1998 la economía venezolana continuó su inestabilidad y sufrió las consecuencias de una fuerte crisis de su sistema financiero en 1994, así como del establecimiento de un control de cambios hasta abril de 1996. A pesar de los intentos por retroceder en la aplicación de las reformas económicas iniciadas en 1989, Venezuela suscribió los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1994 y se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. En 1994 se convirtió en miembro del acuerdo de libre comercio denominado Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) y continuó cumpliendo con los acuerdos de libre comercio y de carácter preferencial con otros países y bloques (Chile, ALADI, Caricom, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y otros). Además, en 1995 se inició la unión aduanera andina, conocida como Comunidad Andina de Naciones (CAN), lo que significaba la vigencia de una zona de libre comercio entre los países socios (con la excepción de Perú) y la fijación de un arancel externo común.

En el contexto de un entorno macroeconómico caracterizado por la volatilidad y la inexistencia de una clara visión estratégica sobre las políticas por adoptar para enfrentar el reto de la apertura y de la globalización, la agricultura venezolana continuó sin encontrar la senda del crecimiento sostenido. En ese lapso, en un primer momento se trató de retroceder en las reformas iniciadas a partir de 1989. Se restableció la práctica de fijar precios mínimos para algunos rubros (cereales, leche, café, tomates), se comenzó a utilizar con frecuencia el retardo en la entrega

La estrategia agroalimentaria de Venezuela en el siglo XXI deberá superar el falso dilema entre el exagerado intervencionismo proteccionista y la liberación a ultranza de los mercados.

de permisos sanitarios para restringir importaciones y se refinanció la deuda agrícola. Posteriormente, en abril de 1996, ante una grave crisis económica, se adoptó un nuevo programa de ajustes (Agenda Venezuela) acorde con las reformas de orientación hacia el mercado instrumentadas desde 1989. En ese lapso debe referirse que se eliminó la tasa de interés preferencial y la cartera mínima obligatoria para créditos al sector agrícola. También se eliminaron los controles de precios al nivel del consumidor a la par que se reforzaba la decisión de continuar con lo establecido en la reforma comercial agrícola de 1990 y con el cumplimiento de compro-

Se llega entonces a la postura de lamentar el acelerado proceso de urbanización que se dio en Venezuela, presunta y falsamente en desmedro de la agricultura...

misos asumidos en el marco de la OMC y de los acuerdos de integración económica. Un hito importante fue el inicio del programa de extensión agrícola, en 1996, con financiamiento del Banco Mundial y coordinado por la Fundación CIARA. En cuanto a los resultados, puede afirmarse que el lapso 1993-1998 también se caracterizó por la mengua del PIBAPC, en este caso la declinación se dio a un ritmo promedio del 1,4 por ciento.

La situación así descrita evidencia que, en términos generales, la agricultura venezolana de fin de siglo no se ha adaptado al ambiente de

menor protección y apoyo gubernamental en un contexto marcado por la inestabilidad macroeconómica, la mengua de la demanda y la penalización al sector vía apreciación real del tipo de cambio. Esto es particularmente cierto para aquellos rubros con serios problemas de competitividad (maíz, sorgo, oleaginosas de ciclo corto, caraotas, caña de azúcar, leche y carne porcina entre otros).

La poca atención del Estado a la agricultura nuevamente se hizo presente en este período. El promedio anual del gasto público agrícola de la administración central, a precios constantes de 1984, para el período 1994-1997 fue de 1.845 millones de bolívares. Esto representó una caída del 54,9 por ciento con respecto al promedio de la misma variable para el período 1989-1993. La dramática reducción del gasto agrícola y la poca capacidad del Estado para compensar a los perdedores y liderar el proceso de reestructuración productiva, constituyen dos fuentes de ilegitimidad política de las reformas económicas, lo que se ha traducido en fuerte protestas de los gremios agrícolas quienes reclaman una vuelta a las políticas proteccionistas del pasado y a la transferencia de subsidios.

De otro lado, es importante señalar que al igual que en el resto de la economía, el proceso de acumulación de capital en la agricultura ha disminuido con respecto a los promedios del lapso 1989-1993. Las estimaciones de la formación bruta de capital promedio en el período 1994-1998 en la agricultura, excluyendo maquinarias y equipos agrícolas, muestran una disminución del 22 por ciento en términos reales, siendo más pronunciada la caída de la inversión pública agrícola (58 por ciento). De tales resultados se desprende la necesidad de revertir esta tendencia, pues sin acumulación de capital y sin inversión pública que fomente externalidades positivas, es muy difícil que el sector pueda retomar la senda del crecimiento sosteni-

do y se logre el mejoramiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias nacionales.

Las grandes transformaciones después de los ajustes

A pesar de la crisis que afecta al sector, es importante señalar que las reformas económicas instrumentadas a partir de 1989, así como el sometimiento de la agricultura a una mayor competencia e inserción en los procesos de globalización, si bien es cierto han influido en la caída de la producción per cápita, no menos cierto es que han producido importantes cambios estructurales, algunos de ellos coherentes con las transformaciones que se espera produzcan los programas de ajuste y la mayor inserción del sector en la economía global. No queda la menor duda que en Venezuela al igual que en el resto de América Latina los programas de ajuste han ocasionados profundas reestructuraciones en los sistemas agroalimentarios (Llambí, 1998). Entre estas transformaciones importantes, muy poco mencionadas en los análisis sobre el sector pero que marcarán el rumbo de la agricultura venezolana en el siglo XXI, conviene señalar las siguientes (Gutiérrez, 1995, 1997a):

— Aumentos en la producción y mejora de las expectativas para continuar produciendo bienes agroalimentarios en los cuales el país tiene ventajas comparativas y competitivas (arroz, frutas tropicales, banano y plátanos, hortalizas, palma africana, cacao, café, ganado bovino, productos de la pesca). Dichos resultados muestran que la crisis de la agricultura venezolana, en la fase final del siglo XX, no es generalizada sino que se encuentra concentrada en los rubros para los cuales el país no tiene ventajas comparativas y no ha logrado construir ventajas competitivas. Tal tendencia está en correspondencia con el cambio de estructura económica, y en el cual la ganancia permanente de competitividad es la única garantía para mantener o aumentar cuotas de mercados. En consecuencia, se está produciendo una reestructuración de la producción, en la cual tiende a disminuir la producción y la asignación de recursos para rubros cuyas cadenas agroalimentarias sean incapaces de competir bien sea en los mercados nacionales o foráneos. El caso de los cereales, grupo en el cual la producción y la importancia relativa del arroz ha venido mejorando sostenidamente, mientras que disminuye la del sorgo, ilustra parcialmente los cambios que se están dando en la estructura productiva. Así mismo, en muchas regiones ganaderas del país (por ejemplo, Sur del Lago de Maracaibo) es frecuente observar como tierras antes dedicadas a la ganadería se están sembrando de plátano, frutas tropicales y palma africana. Esta es una respuesta a la declinación de la rentabilidad de la producción de leche y la caída de la demanda interna para la carne de bovino. Igualmente, en varias regiones del país mejoran las expectativas para cultivos tradicionales como el café y el cacao, rubros en los cuales el país históricamente ha tenido extraordinarias ventajas comparativas y competitivas.

-
- Ha habido un mejoramiento en los rendimientos de casi todos los rubros del subsector agrícola vegetal, resultado de la necesidad de mejorar la eficiencia productiva con miras a lograr mejores niveles de competitividad (Cuadro 5). La liberación del comercio exterior y el menor apoyo gubernamental vía subsidios ha obligado a racionalizar el uso de la tierra y de los insumos. Se han retirado de la producción tierras marginales que no garantizan unos rendimientos aceptables para alcanzar una adecuada rentabilidad. Así, mientras en el lapso 1984-1988 el valor de la producción agrícola vegetal/ha cosechada había mostrado una ligera tendencia a disminuir, durante el período 1988-1998 aumentó al ritmo promedio anual del 3,8 por ciento. Es de destacar el mejoramiento en los rendimientos de los cereales. Sobre todo en el caso del arroz, cuyos avances en los rendimientos se han dado paralelamente a un incremento de la superficie cosechada. Maíz y sorgo son típicos casos de mejoras en los rendimientos debido a reducciones en la superficie. Cacao, yuca, tomate y papa han mostrado un mejoramiento aceptable de los rendimientos. Mientras que otros como café, cambur, melón, caña de azúcar han mostrado un comportamiento decreciente.
 - Los efectos sociales del ajuste en las áreas rurales no han sido suficientemente evaluados. No se debe olvidar que tradicionalmente, aunque la mayoría de los pobres están localizados en las áreas urbanas, en términos relativos la pobreza en las áreas rurales es mayor. Y ésta, al igual, que la pobreza general ha aumentado en la década de los noventa. Tampoco existen evidencias de que los pequeños productores hayan sido favorecidos; por el contrario, la tendencia al aumento de la pobreza es un indicador de que el ajuste tuvo sus efectos desfavorables desde el punto de vista social. La disminución en valores reales del financiamiento agrícola para pequeños productores, las dificultades para acceder al financiamiento de la banca comercial, la insuficiencia y en algunos casos inexistencia de los servicios públicos en las áreas rurales y la pérdida de control de la tierra son indicadores de la aguda crisis social que sacude al campo venezolano. En relación con el mercado de la tierra Delahaye (1993: 126) ha concluido que han surgido nuevos agentes, y ellos están básicamente representados “por sociedades anónimas, comerciantes y profesionales urbanos, mientras los pequeños productores pierden paulatinamente su ya escaso control de la tierra, en condiciones particularmente desfavorables para ellos”. De otro lado, el censo agrícola de 1997-1998 seguía reflejando la inequidad del país en materia de distribución de las tierras. Las explotaciones de más de 1.000 hectáreas que apenas representaban el 1 por ciento del total ocupaban el 46,5 por ciento de la superficie, mientras que las de menos de 10 hectáreas, que son el 64 por ciento del total de explotaciones, apenas ocupaban 3,2 por ciento de la superficie. Esta situación de inequidad, junto con los problemas de derecho de propiedad y de invasiones de tierras en 1999, reflejan las profundas carencias

sociales del campo venezolano con sus consecuentes efectos negativos para el país. Si algo es evidente, ya finalizando el siglo XX, es que el país necesita urgentemente de profundas reformas para ordenar el mercado de tierras, corregir la fuerte inequidad y delinear una estrategia de desarrollo rural, que vaya más allá de atacar los problemas del sector agrícola, para plantearse como objetivo reducir los niveles de pobreza y mejorar el bienestar de la masa de venezolanos que habitan en las áreas rurales y en las pequeñas ciudades del país.

Venezuela: promedio de rendimientos: 1986-1998. Cuadro 5.

(Kilogramos/hectárea)

	1986-1988	1996-1998	Variación (%)
Arroz	2.871	4.562	58,9
Maíz	1.884	2.821	49,7
Sorgo	2.022	2.297	13,6
Caraota	503	793	57,7
Frijol	660	701	6,2
Palma aceitera	11.309	11.317	0,1
Papa	13.297	16.840	26,6
Yuca	7.895	10.831	37,2
Apio	5.078	12.350	143,2
Cambur	20.232	20.134	-0,5
Lechosa	12.267	16.144	31,6
Plátano	7.456	8.340	11,9
Melón	9.600	9.000	-6,3
Ajo	4.629	7.234	56,3
Cebolla	17.279	22.887	32,5
Tomate	16.529	30.430	84,1
Pimentón	11.418	12.723	11,4
Tomate	16.529	20.470	23,8
Zanahoria	14.767	30.824	108,7
Café	260	259	-0,4
Cacao	229	285	24,5
Caña de azúcar	70.012	64.439	-8,0
Tabaco	1.721	1.586	-7,8

Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría; cálculos propios.

— También se ha observado un uso más racional de los insumos, particularmente de los fertilizantes y otros agroquímicos. La eliminación de los subsidios ha obligado a disminuir el uso de los fertilizantes y evitar su desperdicio (Gutiérrez, 1995). Estimaciones recientes revelan que la tendencia a disminuir la cantidad de fertilizantes/ha cosechada ha continuado a lo largo de los años.

Con todo, a pesar de la disminución del uso de fertilizantes por unidad de superficie, los rendimientos no han disminuido. Ello pudiera interpretarse como un uso más productivo de este importante insumo. Lamentablemente, el proceso de reconversión y de cambios no se da al ritmo requerido, sobre todo en aquellos productores desvinculados de los circuitos de financiamiento y asistencia técnica. Ellos tienen que apelar al conocimiento y prácticas agrícolas tradicionales. Es apenas en 1996 cuando se inició, de manera muy limitada, el programa de extensión agrícola destinado a fortalecer la eficiencia productiva

de los pequeños productores en el campo venezolano. La necesidad de promover una agricultura sustentable en el próximo siglo, así como la necesidad de acceder a mercados más exigentes en materia de sanidad vegetal y animal, impondrá en el próximo siglo una mayor atención que la que se le ha prestado en el pasado al tema del uso de biocidas y el logro de un desarrollo sustentable.

— La agricultura ha perdido importancia relativa como generadora de empleo directo. Mientras en 1988 generó el 13,5 por ciento del empleo, para 1998 apenas ocupó el 10 por ciento. Por su parte, la productividad del trabajador se ha mantenido prácticamente estancada, pues el incremento entre los promedios de productividad por trabajador entre 1987-1988 y 1997-1998 fue apenas del 3,4 por ciento. Tal resultado es explicado por múltiples factores, pero por sobre todo, la caída de las inversiones en bienes de capital fijo en el sector agrícola debe estar incidiendo en el insuficiente mejoramiento de la productividad de los trabajadores agrícolas.

— Ha habido un crecimiento sostenido de las exportaciones agroalimentarias, las cuales se han diversificado en cuanto a los bienes exportados y a los mercados de destino. Mientras en 1988 las exportaciones agroalimentarias apenas alcanzaban a los US \$ 89 millones, para 1998 dicho monto fue de US \$ 653 millones, es decir entre 1988 y 1998 las exportaciones agroalimentarias han crecido a la tasa media anual del 22,1 por ciento. Ese es un resultado cuya importancia se acrecienta si se compara con el desempeño exportador de bienes agroalimentarios para América Latina durante el lapso 1990-1997, cuyo ritmo promedio de incremento anual fue de 12,7 por ciento. La disminución de las trabas para exportar producto de la reforma comercial agrícola de 1990, la mejora de la eficiencia productiva y distributiva de algunas cadenas agroalimentarias, el aumento gradual del número de empresas con visión y compromiso de largo plazo para exportar y el fortalecimiento de los acuerdos de integración regional que facilitan el acceso a mercados, explican el aumento de las exportaciones agroalimentarias. En todo caso el incremento de éstas no puede explicarse por la política cambiaria, la cual ha sido inestable, con marcada tendencia a apreciar el tipo de cambio real. Debe destacarse el crecimiento de las exporta-

A la hora de hacer una evaluación de los resultados de la reforma agraria venezolana se reconocen entre sus logros la contención de la violencia social y política así como su contribución por esta vía a la consolidación del régimen democrático.... Sin embargo, muy lejos está de haberse alcanzado el principal objetivo de la Ley...

ciones agroalimentarias hacia Colombia, país vecino, hacia el cual se dirigió en 1998 US \$ 212 millones, el 32,5 por ciento de las exportaciones agroalimentarias que realizaba el país, cifra muy superior a la de 1991 (6,0 por ciento). Y ha de tenerse presente que en 1988 el monto de las exportaciones agroalimentarias hacia Colombia y registradas por las estadísticas oficiales no superaba los US \$ 2 millones (Gutiérrez 2000).

Paralelamente a las mayores exportaciones ha habido una tendencia a importar menos, por lo que la balanza comercial presenta déficit menores que los de la década de los ochenta (Cuadro 6). El elemento negativo de este resultado es la menor disponibilidad y el menor consumo per cápita de alimentos, dada la tradicional y fuerte correlación existente entre importaciones y disponibilidad per cápita de alimentos. El patrón de consumo altamente dependiente de las importaciones de alimentos fue posible mantenerlo gracias al poder de compra internacional del cual disfrutó el país, debido a las exportaciones petroleras y a los excedentes rentísticos captados internacionalmente. En la medida que los ingresos de divisas por concepto de petróleo y el poder de compra alimentario de los consumidores declinaron en términos reales, se ha hecho mucho más difícil continuar importando en las magnitudes del pasado. En el Gráfico 2 (*supra*) se puede observar la tendencia decreciente que tuvieron las importaciones agroalimentarias per cápita a partir de 1981. Como la producción nacional agrícola (PIBA) en términos generales muestra una tendencia decreciente en los últimos años, la disponibilidad y los niveles de consumo de alimentos por habitante han mostrado igualmente una tendencia declinante y de mayor inestabilidad desde comienzos de la década de los ochenta, con sus consecuentes efectos negativos sobre la seguridad alimentaria nacional y de los hogares de menores ingresos. Ello ha determinado que durante el lapso 1993-1997, la adecuación de la dieta calórica del venezolano se encuentre por debajo del 100 por ciento de los requerimientos, ajustados por el nivel de pérdidas entre el punto de venta al detal y la boca del consumidor (Instituto Nacional de Nutrición [INN]-Universidad de Los Andes, Hojas de balance de alimentos 1989-1997).

Venezuela: balanza comercial agroalimentaria. Cuadro 6

	MAAT (Promedio) (Mill. US \$)	XAAT (Promedio) (Mill. US \$)	BCA (Promedio) (Mill. US \$)	(XAAT/MAAT) (%)
1979-1983	1.578	93	-1485	5,9
1984-1988	1.185	158	-1.026	13,3
1989-1993	1.058	350	-708	33,1
1994-1998	1.466	569	-897	38,8
1989-1998	1.262	459	-804	36,4

MAAT: Importaciones agroalimentarias totales.

XAAT: Exportaciones agroalimentarias totales.

BCA: Balanza comercial agroalimentaria.

Fuente: OCEI- Anuarios de Comercio Exterior-Varios años y cálculos propios.

— En materia institucional se observa menos intervención del gobierno central en la comercialización de bienes agrícolas, así como el inicio de un proceso de descentralización y transferencia de competencias relacionadas con el sistema agroalimentario hacia los estados y regiones (Llambí, 1998b). Igualmente, los estados y municipios comienzan a preocuparse directamente de la problemática agrícola y agroalimentaria de sus territorios al crear oficinas de desarrollo y financiamiento agrícola bajo su control. Ante la incapacidad del gobierno central para crear y reformar sus instituciones de manera tal que pudiera estimular la reestructuración productiva y la adaptación al nuevo entorno creado por las reformas económicas, los gobiernos regionales han tenido que asumir nuevos roles, con los que tratan de darle respuestas a sus electores y compensar, al menos parcialmente, la ineficiencia y la falta de visión estratégica del gobierno central. Podría concluirse que se está dando una transformación del rol del Estado venezolano en respuesta a los cambios y a la inserción en el ambiente global, pero ello no quiere decir que se haya minimizado a esta institución como lo sugieren los análisis tradicionales de la globalización (Llambí y Gouveia, 1994).

Desafíos de la agricultura venezolana en el siglo XXI.

Diseño de una nueva estrategia agroalimentaria

Durante la mayor parte del siglo XX la economía venezolana sustentó su modelo de acumulación de capital en la apropiación de unos excedentes no generados por la economía interna, captados internacionalmente, con cargo a una renta internacional del petróleo. Dicho modelo de acumulación generó un particular modo de funcionamiento de la economía y de la sociedad que ha colapsado, en la medida que la magnitud de la renta se revela insuficiente para proveer al país del vigor necesario para acumular y crecer sostenidamente, tal y como lo logró en el pasado. A lo largo del siglo la economía venezolana evolucionó hasta un nivel tal de madurez que para su posterior desenvolvimiento la condición rentística se convirtió en un obstáculo (Baptista, 1997b).

La Venezuela del siglo XX vivió una profunda transformación de sus estructuras económicas y sociales. El país rural, atrasado y pobre que se tuvo hasta bien entrado el siglo pudo transformarse, urbanizarse, modernizarse y acumular capital, más allá de lo que hubiera sido posible en condiciones normales y al menor costo social, gracias a la existencia de la renta petrolera. De una agricultura basada en el modelo agroexportador, con relaciones de producción semif feudales se evolucionó hacia la modernización, donde coexiste una agricultura de corte capitalista-empresarial con una de tipo familiar y pequeña, esta última orientada no necesariamente por el principio de la maximización de beneficios, pero también volcada principalmente hacia el mercado doméstico.

La agricultura de finales de siglo es intensiva en el uso de insumos, maquinarias y equipos agrícolas, aun con los bajos niveles de inversión de la última década.

Esta agricultura experimentó una crisis de su modelo agroexportador, tuvo posteriormente un auge y elevado crecimiento sostenido desde finales de la década de los cuarenta hasta el final de los setenta. Ello fue posible a partir de las transferencias de renta petrolera, la protección comercial y de un mercado interno en expansión. Ya en la última década del siglo, la agricultura y las cadenas agroalimentarias iniciaron un doloroso proceso de reestructuración, ante la puesta en marcha de políticas radicalmente diferentes a las que hicieron posible su auge y modernización en el marco del capitalismo rentístico. A partir de entonces, se evidencian las carencias del sector, también sus potencialidades y fortalezas alcanzadas bien sea por herencia de la naturaleza o porque el país pudo crearlas con la inversión del excedente rentístico en vialidad, sistemas de riego, saneamiento de tierras, algún grado de desarrollo y difusión de tecnologías, fábricas procesadoras, etc.

A pesar de tales fortalezas lo cierto es que, en términos generales, los niveles de eficiencia productiva y competitividad alcanzados por la agricultura y, en general, por el aparato productivo agroalimentario nacional se revelaron insuficientes para garantizar sus cuotas de participación en los mercados nacionales, ahora más abiertos y con menores restricciones para el comercio internacional. Esa agricultura, y el resto de los componentes y actores de las cadenas agroalimentarias nacionales, requieren de un profundo proceso de reestructuración y de la remoción de los obstáculos

estructurales alrededor del mercado de tierras, del financiamiento, del acceso a conocimientos y tecnología, de la falla de mercados, de la distribución y comercialización de los alimentos y de las ineficiencias de la agroindustria. Esto es imprescindible para adaptarse a las realidades de la economía globalizada y de un país que ya no dispone del provento rentístico en las magnitudes del pasado ni puede protegerla y apoyarla como se hizo costumbre.

Así, el nuevo siglo encuentra a Venezuela en el difícil y complejo tránsito desde una economía capitalista rentística a una de capitalismo normal, que dependerá para su expansión básicamente de los excedentes generados internamente, resultado de la diferencia entre los salarios reales y la productividad por trabajador. Y esta condición, que es necesaria para la economía en general, es también válida para el sector agrícola nacional, y si se quiere ser más preciso, para las cadenas agroalimentarias. Esa mayor productividad deberá estar precedida de cuantiosas inversiones en bienes de capital, creación de infraestructura física y de todo tipo de externalidades positivas, incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo, mejoras de los recursos humanos y superación de la pobreza y la inequidad en las áreas rurales y pequeñas ciudades. Todo ello es necesario si de verdad se quiere retomar la senda del crecimiento sostenido en un marco de estabilidad social y política. De allí que el primer desafío del país y de su sistema agroalimentario sea

La agricultura venezolana continuó sin encontrar la senda del crecimiento sostenido. En ese lapso, en un primer momento se trató de retroceder en las reformas iniciadas a partir de 1989...

La agricultura venezolana de fin de siglo no se ha adaptado al ambiente de menor protección y apoyo gubernamental...

el de lograr romper la tendencia decreciente de la tasa de acumulación de capital. Y ello exigirá de estrategias adecuadas, en un mundo cada vez más complejo, globalizado y sin paradigmas consolidados acerca del modelo de desarrollo por seguir.

No queda la menor duda, y así lo revela la historia del siglo XX, que la superación de la crisis agrícola sólo será posible en un contexto de superación de la crisis global. La historia revela que, a lo largo del siglo XX, cuando la economía global anda bien también lo hace el sector agrícola (Coles y Machado Allison, 2000). Por lo tanto, no debe olvidarse que independientemente de los esfuerzos que se realicen

Ha habido un mejoramiento en los rendimientos de casi todos los rubros del subsector agrícola vegetal...

por promover el crecimiento de la agricultura a través de políticas sectoriales, ellos no pueden ser contrarrestados, total o parcialmente, si no se dispone de un entorno macroeconómico y político que promueva la producción, la mejora de la eficiencia productiva y una correcta asignación de recursos. No debe olvidarse que la discriminación a la agricultura que surge de políticas macroeconómicas

como la apreciación del tipo de cambio real, la excesiva protección a otros sectores de la economía (industria), la inconveniente intervención (control de precios, prohibiciones de exportación, impuestos elevados, etc.), terminan por penalizar a la agricultura, y ejercen el efecto de un impuesto sobre el sector al deteriorar los términos de intercambio entre el campo y la ciudad (Timmer, Falcon and Pearson, 1985). En consecuencia, el desarrollo de una agricultura y de un aparato productivo agroalimentario competitivo y eficiente, basado en las posibilidades que brinda el ecosistema tropical de Venezuela, sólo será posible en el marco de una apropiada política macroeconómica (Krueger, Schiff y Valdés, 1988); Timmer, Falcon y Pearson, 1985).

A pesar de la difícil situación económica, social y política de la Venezuela de fin de siglo, y más allá de la retórica que caracteriza al discurso político dominante de la coyuntura, es previsible que Venezuela continuará, obligada por la fuerza de las realidades, ejecutando políticas con orientación de mercado, aunque quizás con una visión más crítica que en el pasado. Igualmente debe tenerse presente que en el decurso de la última década del siglo XX Venezuela suscribió los acuerdos finales de la Ronda Uruguay y además se convirtió en miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Además, en el futuro el país continuará participando y/o profundizando los procesos de integración económica regional (Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, CARICOM, G-3 y otros). Esto significa que la liberación del comercio exterior y los compromisos para respetar la legislación internacional, así como los reglamentos de los acuerdos de integración, constituyen un dato relevante para el diseño de la política agrícola y alimentaria del futuro.

Otro dato relevante será la imposibilidad del gasto público para subsidiar como en el pasado al sector agrícola y la existencia de altos niveles de inseguridad alimentaria de los hogares de menores ingresos, cuya mayor proporción se encuentra en las áreas urbanas del país. Esto último pondrá techo a los niveles

de protección a la producción nacional pues los incrementos de precios y el estímulo a la ineficiencia productiva que tal política lleva consigo sería contradictorio con la mejora de salarios reales, la mejora de la competitividad y la existencia de una oferta doméstica con precios accesibles para los consumidores. Sólo la ignorancia acerca de los beneficios y los costos de las protecciones exageradas sobre el bienestar económico neto de las sociedades haría posible el retorno a este tipo de políticas.

En ese contexto, Venezuela deberá diseñar una estrategia que le permita mejorar sus niveles de productividad, en particular en lo que se refiere a la producción y distribución de bienes agroalimentarios. Sólo así podrá enfrentar con éxito el desafío que significa mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, a la vez que contribuye al logro de objetivos de orden macroeconómico y de mayor bienestar social. Es imprescindible que las élites gobernantes y los actores de las diferentes cadenas agroproductivas tengan plena conciencia de la magnitud de este desafío.

Las nuevas reglas del juego económico que impone y continuará imponiendo el proceso de globalización en el siglo XXI de ninguna manera debe eliminar la intervención del Estado en el proceso de reestructuración del sistema agroalimentario nacional. Por el contrario, el sector público deberá participar activamente, sin olvidar que se requiere de un nuevo tipo de Estado, capaz de orientar el proceso de transformación productiva y de corregir las fallas del mercados, de reformar y crear nuevas instituciones, que promueva la equidad, la preservación del ambiente y la participación de los actores de las cadenas agroproductivas en el diseño de las estrategias específicas. Pero esto significa que la actual estructura del Estado venezolano para apoyar a la agricultura y al sistema agroalimentario venezolano debe también cambiar. La profundización de la descentralización y transferencia de competencias hacia los estados y regiones luce como una medida urgente, para estimular los cambios en un sector cuya importancia en la dinámica económica de los pueblos y ciudades intermedias es patente. Sólo así el sector público podrá ejercer el rol orientador del proceso de reconversión y crear un clima propicio para la acumulación de capital, las ganancias de competitividad y el desarrollo económico sustentable. El que tal reestructuración no se haya logrado a la velocidad requerida, se ha convertido en uno de los factores que ha hecho más costoso, desde el punto de vista social, la transición del viejo al nuevo modelo de desarrollo agroalimentario. Por lo tanto, no debe olvidarse que para enfrentar exitosamente el desafío de una mayor inserción en los procesos de globalización se requiere no sólo de recursos sino de instituciones y organizaciones públicas ágiles, capaces de darle respuesta a las nuevas necesidades de los actores que participan a lo largo de las cadenas agroalimentarias.

Como conclusión se propone que la estrategia agroalimentaria de Venezuela en el siglo XXI deberá superar el falso dilema entre el exagerado intervencionismo

proteccionista y la liberación a ultranza de los mercados. El sentido común, libre de posiciones dogmáticas, y la visión de largo plazo sobre los objetivos a alcanzar debe prevalecer. En las circunstancias actuales del mundo y del país se impone la conveniencia de lograr una combinación óptima entre la necesaria y conveniente intervención del Estado y el libre funcionamiento de los mercados. El mercado no es suficiente ni asegura por sí sólo el logro de los fines del desarrollo económico sustentable. Entonces, la intervención del Estado es necesaria para garantizar un entorno macroeconómico apropiado, generar externalidades positivas, difundir tecnologías, cubrir y superar las fallas de los mercados, eliminar los problemas estructurales del sistema agroalimentario, promover el desarrollo sustentable y la disminución de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, EDGAR, ALEJANDRO GUTIÉRREZ, HUMBERTO FONTANA N., RAFAEL CARTAY, LUISA E. MOLINA, ALFREDO VAN KESTEREN y MIGUEL GUILLORY (1993): *La agricultura, componente básico del sistema alimentario venezolano*, Caracas, Fundación Polar.
- ABREU, EDGAR y ELVIRA ABLAN (1996): *Veinticinco años de cambios alimentarios en Venezuela*, Caracas, Fundación Polar.
- ADRIANI, ALBERTO (1984): *Labor venezolanista*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas y Consejo de Profesores Universitarios Jubilados UCV, 4ª edición.
- ARAUJO, ORLANDO (1969): *Situación industrial de Venezuela*, Caracas, Ediciones de la Biblioteca-Universidad Central de Venezuela.
- ARANDA, SERGIO (1984): *La economía venezolana*, Caracas, Editorial Pomaire, 3ª edición.
- ARCILA FARIAS, EDUARDO (1962): "Evolución de la economía en Venezuela", en *Venezuela Independiente 1819-1960*, Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.
- AVILÁN Y EDER (1986): "Sistemas y Regiones Agrícolas", Caracas, Fundación Polar-Ministerio de Agricultura y Cría.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *Anuarios de cuentas nacionales* (varios años).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1996): Base de datos disponible en Internet (<http://www.iadb.org>)
- BAPTISTA, ASDRÚBAL (1989): "Tiempos de mengua: los años finales de una estructura económica", en Fundación Eugenio Mendoza, *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.
- (1984): "Más allá del pesimismo y del optimismo: Las transformaciones fundamentales del país", en *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, (Moisés Naím y Ramón Piñango, directores del proyecto), Caracas, Ediciones IESA.
- (1991): *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1989*, Caracas, Ediciones María Di Mase.
- (1994). "Temas acerca del futuro de Venezuela". En Conferencia Episcopal Venezolana y Universidad Católica Andrés Bello. *Encuentro y Alternativas Venezuela*, 1994, tomo 1, Caracas.
- (1997a): *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*, Caracas, Fundación Polar, 2ª edición.
- (1997b). *La teoría económica del capitalismo rentístico*, Caracas, Ediciones IESA.
- BAPTISTA, ASDRÚBAL y BERNARD MOMMER (1987): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*, Caracas, Ediciones IESA.
- BARRIOS, SONIA (1977): *Análisis de una dimensión de la relación campo-ciudad: la demanda industrial de insumos agrícolas*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela (mimeografiado).
- BRICEÑO IRAGORRY, MARIO (1966): "Alegría de la tierra", en *Obras selectas*, Caracas, Ediciones EDIME.
- (1966): "Casa León y su tiempo", en *Obras selectas*, Caracas, Ediciones EDIME.
- CAMP, JOHN R. (1946): "Agricultural Development of Venezuela". Reporte del Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos. Editado por The Institute of Inter American Affairs, Washington, D.C.
- CARRERA DAMAS, GERMÁN (1984): *Una nación llamada Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Latinoamericana.
- CARTAY, RAFAEL (2000): "La economía política del perezjimenismo (1950-1957)", en Cartay, Rafael y Luis R. Dávila, *Economía y discurso en la década militar 1950-1958*, Mérida, CDCHT-Universidad de Los Andes-Consejo de Publicaciones.
- CASTILLO, OCARINA (1985): *Agricultura y política en Venezuela 1948-1958*, Caracas, Ediciones FACES-UCV.

- COLES, JONATHAN (1995): "Reforming agriculture", en E. Goodman, Louis W. *et al.* (Eds.), *Lessons of the venezuelan experience*, Baltimore, The Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press.
- COLES, JONATHAN y CARLOS MACHADO ALLISON (2000): "Trayectoria de las políticas agrícolas venezolanas: aprendizaje y requerimientos para el futuro", Caracas, IESA (mimeografiado).
- CÓRDOVA, ARMANDO (1963): "La estructura económica tradicional y el impacto petrolero en Venezuela", *Economía y Ciencias Sociales*, Año V, núm. 1, enero-marzo 1963.
- DELAHAYE, OLIVIER (1993): "Nuevos agentes en el mercado de la tierra agrícola en Venezuela", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 3.
- DEPONS, FRANCISCO (1960): *Viaje a la parte oriental de tierra firme en la América Meridional*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 2 tomos.
- Enciclopedia Larousse* (1981): Ed. Planeta, 1ª edición, t. 6, p. 6.091.
- CENDES (1978): *Agricultura y agroindustria en Venezuela*, Equipo de Desarrollo Rural, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, vol. I y II, publicación núm. 37.
- ECHVERRÍA, HUMBERTO (1990): *La mecanización como factor determinante en el componente primario del sistema alimentario nacional*, Caracas, Fundación Polar.
- FUNDACIÓN POLAR (1997): *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, 2ª edición.
- FAO (1949): "Misión a Venezuela: Oleaginosas" Washington, D.C.
- GABALDÓN, ARNOLDO (1956): "Problemas de población y la campaña contra la malaria", *Revista Shell*, Año 5, núm. 19.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ MARÍA y OTROS (1997): *El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino 1990-1995. Una síntesis subregional*, Lima, JUNAC.
- GONZÁLEZ, E.G. (1908): *La ración del boa*, Caracas, Ediciones El Cojo.
- GUAGLIUMI, PEDRO (1962): *Plagas de la caña de azúcar en Venezuela*, Caracas, Ministerio de Agricultura y Cría, Fondo de Investigaciones Agropecuarias, 2 tomos.
- GUTIÉRREZ, ALEJANDRO (1992): *Gasto público y acumulación de capital en la agricultura venezolana (1968-1990)*, Caracas, Fundación Polar.
- (1995): *La agricultura venezolana durante el período de ajustes*, Caracas, Fundación Polar.
- (1997a): "Venezuela: crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola", *Agroalimentaria*, núm. 4.
- (1997b): "Venezuela, colapso del capitalismo rentístico y cambios alimentarios", Caracas, CENDES-UCV (mimeografiado).
- (2000). "El comercio exterior agroalimentario en la década de los noventa", Mérida, Universidad de Los Andes, FACES-Centro de Investigaciones Agroalimentarias (mimeografiado).
- HERNÁNDEZ, JOSEFINA y N. PRATO (1986): "Las relaciones de producción en la agricultura venezolana y sus transformaciones (1900-1980)", *Cuadernos del CENDES*, núm. 6, segunda época, mayo-agosto.
- HUMBOLDT, ALEJANDRO (1941): *Viaje a las regiones equinocciales del Nuevo Continente*, Caracas, Ediciones del Ministerio de Educación, 4 tomos.
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN-FUNDACIÓN POLAR: *Hojas de Balance de Alimentos* (varios años).
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES: *Hojas de Balance de Alimentos* (varios años).
- KRISOFF, BARRY y PAUL TRAPIDO (1991): "Food and agricultural policy reform: The case of Venezuela", *Food Policy*, vol. 16, núm. 2.
- KRUEGER, ANNE O., MAURICE SCHIFF y ALBERTO VALDÉS (1988): "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectorial and Economy wide Policies", *The World Bank Economic Review*, vol. 2, núm. 3.
- NIELSON, DAVID (1996): "Venezuela Issues in post-reform agriculture", *Agroalimentaria*, núm. 4.
- LLAMBÍ, LUIS (1986): "El Grupo Acarigua: surgimiento y consolidación de una burguesía regional con base agrícola", Caracas, *Cuadernos del CENDES*, núm. 6, segunda época, mayo-agosto.
- (1998): "Procesos de globalización y sistemas alimentarios. Los retos de América Latina". Ponencia presentada en el Simposio Internacional sobre Globalización y Sistemas Alimentarios, Caracas 15 al 17 de julio de 1998.
- LLAMBÍ, LUIS y LOURDES GOUVEIA (1994): "The restructuring of the venezuelan state and state theory", *International Journal of Sociology of agriculture and Food*, vol. 4.
- LLAMBÍ, LUIS (1998b): *La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización*, Caracas, Fundación Polar.
- MARÍN, CARLOS y LUIS ALVARADO R. (1996): "La investigación agropecuaria y pesquera en Venezuela: el FONAIAP", en *Perfil de la Ciencia en Venezuela*. (Compilador: Marcel Roche). Caracas, Fundación Polar, 2 tomos.
- MARNR-CENDES (1982): "Análisis histórico de la ocupación del territorio en Venezuela", en: *Sistemas Ambientales Venezolanos. Proyecto VEN/79/001* (mimeo), Caracas.
- MIERES, FRANCISCO (1962): "Los efectos de la explotación petrolera sobre la agricultura en Venezuela", en Malavé Mata, Héctor. *Petróleo y desarrollo económico de Venezuela*, Caracas, Ediciones Pensamiento Vivo, pp. 343-368.

- MOMMER, BERNARD (1984): "La economía venezolana: de la siembra del petróleo a la enfermedad holandesa", *Cuadernos del CENDES*, núm. 8, segunda época, 1988.
- OCEI: *Anuarios de Comercio exterior*, varios años.
- ORTA, CELIO (1974): *Impacto de los ingresos petroleros sobre el crecimiento del sector agrícola*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-FACES.
- PICÓN SALAS, MARIANO (1987): *Comprensión de Venezuela*, Caracas, Petróleos de Venezuela.
- PINTO COHEN, GUSTAVO (1966): "Agricultura y desarrollo: el caso venezolano". Trabajo presentado en las VI Jornadas Agronómicas, Sociedad Venezolana de Ingenieros Agrónomos, Maracaibo, marzo de 1966.
- (1983): "Políticas agrícolas en Venezuela: balance y perspectivas", en: *El desafío agrícola*. (Compiladores: Humberto Fontana N., y María Teresa Rosales). Caracas, ILDIS.
- (1984): "La agricultura: revisión de una leyenda negra", en: *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. (Compiladores: Moisés Naím y Ramón Piñango). Caracas, Ediciones IESA.
- PURROY, M. IGNACIO (1986): *Estado e industrialización en Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- QUIROZ, JORGE (1999): "Política de precios agrícolas en Venezuela", Ministerio de Agricultura y Cría-IICA, Caracas (mimeografiado).
- RANGEL, D.A. (1964): *Los andinos en el poder*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 3ª edición, 1975.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA (1907): *Memorias del Ministerio de Fomento*.
- ROCHE, M. (1996): "Avenidas para la investigación práctica", en: *Perfil de la ciencia en Venezuela*. (Compilador: Marcel Roche). Caracas, Fundación Polar, 2 tomos.
- RODRÍGUEZ CAMPOS, MANUEL (1989): *La libranza del sudor*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- RODRÍGUEZ G., IRENE (1988): "Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista", en: *Juan Vicente Gómez y su época*. (Coordinador: Elías Pino Iturrieta). Caracas, Monte Ávila Editores.
- RODRÍGUEZ, L.C. (1988): "Gómez y el agro", en: *Juan Vicente Gómez y su época*. (Coordinador: Elías Pino Iturrieta). Caracas, Monte Ávila Editores, 1ª edición.
- RUIZ CALDERÓN, HUMBERTO (1992): "Ciencia, tecnología y modernización en Venezuela. Primer período 1936/1968", en: *Cuadernos Lagoven*, Caracas.
- SÁNCHEZ COVIZA, JOAQUÍN (1972): "Riqueza, trabajo y capital", *Orientación Económica*, Caracas, núm. 37.
- SCHNEE, L. (1960): "Plantas comunes de Venezuela", *Revista de la Facultad de Agronomía. Alcance*, núm. 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- SEQUERA ISBELIA (1985): *Dinámica de la agricultura y su expresión en Venezuela*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- SILVA MICHELENA, J.A. (1963): "Hipótesis sobre el cambio social en Venezuela", *Boletín Bibliográfico de la Facultad de Economía*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- STREDEL, JUAN (1983): "La comercialización agrícola en Venezuela", en *El Desafío Agrícola*. (Compiladores: Humberto Fontana N., y María Teresa Rosales). Caracas, ILDIS.
- TIMMER, PETER, WALTER FALCON y SCOTT PEARSON (1985): *Food Policy Analysis*, Baltimore, The Johns Hopkins University Pres.
- TOMICH, THOMAS P., PETER KILBY y BRUCE JOHNSTON (1995): *Transforming agrarian economies*, Ithaca, Cornell University Press.
- TORO, FERMÍN (1960): *La doctrina conservadora*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- USLAR PIETRI, ARTURO (1936): Editorial del Diario "Ahora", Caracas.
- VAN KESTEREN, ALFREDO (1990): *30 años de política agrícola en Venezuela*, Caracas, Fundación Polar.
- WORLD BANK (1992): *Venezuela Structural and macroeconomic reforms*, Report núm. 10404-VE, Washington D.C.