

Venezuela, reforma, inestabilidad y estancamiento. Implicaciones sobre el sector rural¹

JOSÉ E. RODRÍGUEZ ROJAS*

Recibido: 2006-07-5

Aceptado: 2006-11-10

Resumen

Este trabajo analiza la instrumentación de las políticas macroeconómicas en Venezuela, durante 1989-2000, y sus implicaciones sobre la economía venezolana y el sector rural. El artículo concluye que la volatilidad de las políticas macroeconómicas impidió la creación de una estrategia de largo plazo orientada a lograr la apertura y estabilización de la economía. Esto generó una tendencia a la inestabilidad y el estancamiento la cual fortaleció la dependencia del ingreso petrolero. En este contexto el sector agrícola evidenció una tendencia al estancamiento causada por el reajuste en los precios de los factores productivos, el colapso del gasto público y la ausencia de estímulos provenientes de la demanda. Esto conformó un entorno institucional y económico que potenció tendencias previas a reducir la participación campesina en la producción, aunque en algunas regiones ésta se incrementó debido a la capacidad de los campesinos de desarrollar estrategias para adaptarse a los cambios en el entorno.

Palabras clave: *políticas macroeconómicas, sector rural, inestabilidad, factores productivos.*

1 Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación orientado a analizar el impacto de las políticas macroeconómicas, en particular la reforma o apertura comercial sobre la economía venezolana. Dicho proyecto ha sido financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

* Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV); M.Sc. en Desarrollo Rural (UCV); Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Barcelona); E-mail: josenri@cantv.net.

Abstract

This paper analyzes the implementation of the Venezuelan macroeconomic policies, during 1989-2000, and its implications on the Venezuelan economy and the rural sector. The article concludes that the erraticity of macroeconomic policy made it impossible to create a long time strategy and stabilize the economy. This caused a tendency to instability and stagnation which strengthened the dependency of oil income. In this context the agriculture sector makes evident a tendency to stagnation caused by readjustment in production factor prices, collapse in public spending and slow growth of demand. This shaped an economic and institutional frame which strengthened previous tendencies to reduce the peasant's share in farm production, although it rised in some regions, because of the capacity of peasants to develop strategies to adapt to changes in the socioeconomic environment.

Key words: *macroeconomics politics, rural sector, instability, production factor.*

Résumé

Ce travail analyse l'instrumentation des politiques macroéconomiques au Venezuela pendant 1989-2000, ainsi que leurs conséquences pour l'économie vénézuélienne et le secteur rural. L'article conclut que la volatilité des politiques macroéconomiques a empêché la création d'une stratégie de long terme orientée vers l'obtention de l'ouverture de l'économie et de sa stabilisation. Ceci a créé une tendance à l'instabilité et à la stagnation qui a renforcé la dépendance des recettes pétrolières. Dans ce contexte le secteur agricole a montré une tendance à la stagnation, provoquée par le réajustement des prix des facteurs productifs, le collapsus de la dépense publique et l'absence de stimulants provenant de la demande. Cela a créé un cadre institutionnel et économique qui a potentialisé la tendance existante à réduire la participation paysanne dans la production, bien que dans certaines régions cette participation s'est accrue vu la capacité des paysans à développer des stratégies leur permettant de s'adapter aux changements du milieu.

Mots clés: *politiques macroéconomiques, secteur rural, instabilité, facteurs productifs.*

.....

Introducción

El debate entre las posiciones populistas y los defensores de la reforma neoliberal protagonizó la polémica sobre política macroeconómica en los países latinoamericanos durante los años setenta. Sin embargo, dicha polémica quedó obsoleta cuando la mayoría de los países latinoamericanos optaron en la década de los ochenta por acogerse a las recomendaciones de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Posteriormente se impuso un consenso en la literatura, en el cual se asumía como un supuesto que los países latinoamericanos habían optado por las políticas de estabilización y de apertura sugerida por dichos organismos y la discusión se orientó a evaluar las repercusiones que tenía la instrumentación de dichas políticas en sectores específicos como el rural o en la viabilidad de organizaciones como el ejido mejicano. Sin embargo, este consenso no refleja la heterogeneidad de situaciones que se han desarrollado en América Latina en las dos últimas décadas. En países como Venezuela si bien se llegó a un acuerdo con el FMI en 1989, a los pocos años se generó un rechazo de las políticas sugeridas por ese organismo y se produjo una ruptura con el mismo. A partir de ese momento se llevó a cabo una política macroeconómica errática que en algunos momentos se identificaba con las posiciones populistas y en otros con las reformas sugeridas por el FMI. Este trabajo se centra en el análisis de este proceso y de sus consecuencias sobre la economía venezolana en general, el sector agrícola y la sociedad rural en particular.

Una primera sección del trabajo aborda, en forma muy resumida, el debate sobre política macroeconómica en América Latina en los años setenta y ochenta. En la segunda sección se analiza la cambiante orientación de la política macroeconómica en Venezuela en el período 1989-2000 y las consecuencias para la economía venezolana en general de este comportamiento errático. En la tercera y última sección se analizan las repercusiones sobre el sector rural de las políticas en cuestión, durante el periodo mencionado.

1. El debate entre populismo y reforma neoliberal en los setenta

En los setenta el debate sobre políticas macroeconómicas en América Latina se concentra en la polémica populismo-reforma neoliberal. Muchos gobiernos latinoamericanos habían optado por las políticas populistas. Para los populistas el principal problema de América Latina era la desigual distribución del ingreso. En consecuencia se planteaban incentivar el crecimiento mediante la expansión del gasto público priorizando medidas de corte redistributivo. Esta corriente menospreciaba el riesgo de inflación y el financiamiento deficitario y la reacción de los agentes económicos ante políticas agresivas ajenas al mercado. sin embargo, las políticas enmarcadas en esta corriente sumergieron a esos países en una situación de desequilibrios dentro de las cuales la hiperinflación fue uno de los fenómenos más desquiciantes (DORNSBUCH y EDWARDS, 1992). En ese sentido se planteó la búsqueda de una salida o alternativa a las políticas populistas. En este contexto surge la Reforma Neoliberal chilena en 1973, la cual se convirtió en un punto de referencia indiscutible. La Reforma Neoliberal planteaba un fuerte cuestionamiento a la estrategia de sustitución de importaciones, predominante en América Latina, y se identificaba con las propuestas de la corriente monetarista, que postulaban la necesidad de privilegiar el control de la inflación mediante la reducción del gasto público y el control del crecimiento de la masa monetaria. Adicionalmente a ello insistía en la necesidad de reducir los niveles de protección y aperturar la economía. Las medidas contempladas en la Reforma Neoliberal son incorporadas posteriormente al arsenal de recomendaciones de política económica de los organismos multilaterales, como el FMI, dando lugar a un paquete de recomendaciones de política económica que constituyeron las bases del ajuste “ortodoxo”, el cual incorporaba las antiguas recomendaciones del FMI y las medidas de política de la Reforma Neoliberal (LICHTENZTEIN, 1984; RODRÍGUEZ, 1997).

Al final las recomendaciones de política económica contempladas en el programa de ajuste “ortodoxo” se impusieron en la mayoría de los países de América Latina como una salida a la llamada crisis de la deuda. Estos países agobiados por los desequilibrios macroeconómicos generados, en especial la hiperinflación, no tuvieron otra opción. De este modo se solventa esta polémica y la mayoría de los países deciden instrumentar estas recomendaciones bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional.

2. La instrumentación de las políticas de ajuste en Venezuela y sus repercusiones sobre la economía venezolana

2.1 El ajuste ortodoxo

Venezuela mantuvo entre 1920 y 1983 una estrategia de desarrollo keynesiano-populista que tenía al ingreso petrolero como soporte. Ello permitió al país crecer a tasas muy altas favorecido por la tendencia que presentó el ingreso petrolero a incrementarse a lo largo de esos años, debido a la creciente demanda de energía de los países industrializados (TORO HARDY, 1992). Esta estrategia comenzó a enfrentar dificultades a partir de 1983, sin embargo, al disponer de un ingreso relativamente elevado y de mayores reservas internacionales, la administración que rigió el destino del país entre 1984 y 1988 rechaza las recomendaciones de los organismos internacionales e implementa un ajuste “heterodoxo”² con la esperanza de solventar sus desequilibrios en solitario. Este ajuste potenció la intervención del Estado en especial en el sector agroalimentario (GUTIÉRREZ, 1995; RODRÍGUEZ, 1997). Para ese momento la situación de Venezuela no era tan apremiante como la de otros países latinoamericanos, pues la inflación no pasaba de los dos dígitos y era relativamente insignificante frente a las magnitudes del fenómeno en países como los del Cono Sur. Sin embargo, el derrumbe de los precios del petróleo en 1986 y el agotamiento de las reservas no deja otra opción en 1989 que recurrir a la ayuda del Fondo Monetario Internacional e instrumentar un ajuste “ortodoxo” bajo sus directrices. (GUTIÉRREZ, 1995; ORTEGA, 2004; RODRÍGUEZ, 1997).

El ajuste ortodoxo contempló medidas orientadas a mejorar las cuentas del Estado (recorte del gasto, incremento del precio de los servicios y privatización) y controlar la oferta monetaria. Otras medidas procuraban reducir el desequilibrio de la balanza de pagos (fuerte devaluación) y finalmente se contempló una reforma comercial que perseguía la reducción de la protección arancelaria y no arancelaria a fin de estimular la competitividad de los sectores productivos (GUTIÉRREZ, 1995; RODRÍGUEZ, 1997).

2 El ajuste “heterodoxo” se sustenta sobre enfoques teóricos y políticas económicas radicalmente diferentes al llamado “ortodoxo” auspiciado por el FMI. En relación a la inflación, por ejemplo, contempla políticas de naturaleza administrativa para el control de la inflación como los controles de precios. Rechaza la visión monetarista de la inflación sobre la que se sostiene la reforma neoliberal.

2.2 El movimiento antirreforma. El renacer de las políticas populistas y proteccionistas durante el período 1993 1996

La instrumentación del ajuste “ortodoxo” si bien generó beneficios de diverso orden, también afectó o amenazó el bienestar de importantes grupos sociales que se consideraban amenazados por una estrategia que implicaba recortes sustantivos en el gasto público. En Venezuela existe una burocracia que ronda el millón doscientos mil personas (TORO HARDY, 1992) una parte importante del empresariado se ha desarrollado a la sombra de la ayuda estatal. En consecuencia una estrategia de apertura no es vista con simpatía por sectores empresariales que han prosperado a la sombra de la protección del Estado y temen no sobrevivir en un ambiente de competencia. Esto consolidó una elevada resistencia a las reformas planteadas y está detrás del rechazo que una parte importante de la sociedad venezolana y de la clase política dio al proyecto reformista (ENRIGHT *et al.*, 1994)³.

En consecuencia después de un fallido golpe de estado en 1992 se desmontan progresivamente las medidas contempladas en el ajuste “ortodoxo” y se inicia un período en el cual se insiste de nuevo en la implementación de políticas de corte populista y proteccionistas, que en pocos años sumergen al país en graves desequilibrios macroeconómicos que obligan al gobierno, en 1996, a dar un giro de 180° e instrumentar medidas muy similares a las llevadas a cabo en el marco del ajuste “ortodoxo” (COLES y MACHADO ALLISON, 2002; GUTIÉRREZ, 1999; ORTEGA, 2004). Posteriormente en 1999 asume el poder una administración de orientación populista que reivindica las bondades de las medidas proteccionistas y del gasto público como reactivador de la economía y posee una abierta desconfianza hacia la iniciativa privada (GUTIÉRREZ, 2004; RODRÍGUEZ, 2001).

En definitiva durante el período estudiado no se desarrolla una política coherente de largo plazo para insertarse en la globalización (GUTIÉRREZ 1999; ORTEGA, 2004), como se planteó en otros países como México o Chile ⁴; lejos

3 Uno de los sectores que se opusieron más activamente a la reforma fue el agropecuario, el cual había sido favorecido en el período inmediatamente anterior con elevados subsidios (CORRALES y CISNEROS, 1999).

4 PAUNOVIC (2002) construyó un índice con el cual clasificó a los países de América Latina y el Caribe en función del grado o fuerza con que habían emprendido las reformas económicas durante los años 90. Utilizando una metodología estadística clasificó a unos países como fuertes reformadores, a otros como moderados reformadores y finalmente agrupó un pequeño número de países, donde el esfuerzo para impulsar las reformas fue débil. La mayoría de los países más industrializados de América Latina (Argentina, Chile, Brasil y México) se ubicaron en las dos primeras categorías. Venezuela se ubicó en la última categoría y presentó el índice más bajo del grupo.

de ello se desarrolló un proceso de marchas y contramarchas que generó un ambiente de inestabilidad y desestímulo a la inversión e iniciativa privada, tanto nacional como transnacional, y donde no fue posible el desarrollo de iniciativas de largo plazo orientadas a estimular la competitividad de un sector diferente al petrolero⁵.

2.3. Desequilibrios y estancamiento de la economía

El rechazo a las reformas económicas del año 1989 y el comportamiento errático de la política macroeconómica van a agravar los desequilibrios y se reproducen en forma crónica los desequilibrios de la década de los 80, crisis fiscal y de balanza de pagos, así como una crónica inflación de dos dígitos. (RODRÍGUEZ. 2001).

La liberalización comercial se mantiene grosso modo y a pesar de la volatilidad de las políticas, se observa un notable aumento de las exportaciones no tradicionales motivado fundamentalmente por un fuerte aumento de las exportaciones hacia Colombia. Sin embargo, este impulso decae a lo largo del periodo analizado. Al final del periodo, año 2000, se constata, que las exportaciones no tradicionales no logran aumentar sustantivamente con respecto a finales de la década de los ochenta (ORTEGA, 2004, p. 550).

En el largo plazo la volatilidad de las políticas y la inestabilidad macroeconómica socava el ambiente para la inversión nacional y extranjera lo que conduce a un estancamiento de la economía⁶. El estancamiento de la economía aunado a una crónica inflación de dos dígitos reducen el ingreso real y la capacidad adquisitiva de la población lo que se traduce en un incremento de los índices de pobreza a niveles cercanos al 50% de la población (España, 2006). En consecuencia el consumo per cápita de alimentos tiende a reducirse (ABREU y ABLAN, 2002).

5 La volatilidad e incoherencia parecen ser una característica de la implementación de las políticas económicas en Venezuela, incluso en la etapa previa al inicio de las reformas económicas. "Para todo el periodo de las dos décadas... (1980-2000)... el desempeño de la economía ha sido errático, como también lo ha sido la posición de la política económica. Los diferentes gobiernos no han sido capaces de mantener una estrategia coherente de desarrollo" (ORTEGA, 2004, págs. 546-547).

6 PAUNOVIC (2001) ubica a Venezuela entre los países de menor crecimiento de América Latina y el Caribe (ALC) durante la década de los 90. La tasa de crecimiento de Venezuela en ese periodo fue de 2,1%, inferior a la de ALC que fue de 3,4%. (PAUNOVIC, 2001); sin embargo, si referimos el crecimiento del PIB de Venezuela al crecimiento de la población concentramos que el PIB por habitante fue cercano a cero.

Al final del período las exportaciones y el gasto público siguen manteniendo su dependencia de la actividad petrolera en las mismas dimensiones de décadas previas (ORTEGA, 2004, p. 547) La economía sigue manteniendo los rasgos estructurales de las economías petroleras y en consecuencia el tipo de cambio tiende a apreciarse en términos reales a lo largo del período (ORTEGA, 2004; RODRÍGUEZ, 2005).

3. Las implicaciones sobre el sector rural de la inestabilidad y el estancamiento de la economía

3.1. Crisis fiscal y colapso del modelo asistencialista

Como ya lo observamos la economía venezolana se desarrolló en el periodo previo a 1983 en el marco de una estrategia keynesiano-populista apoyada en el ingreso petrolero. En este contexto la agricultura se expandió soportada en un modelo asistencialista que impulsó el crecimiento de la producción agrícola con base en una expansión progresiva de la superficie y del parque mecánico. Esta estrategia fue viable gracias al apoyo del Estado, que en un ambiente macroeconómico controlado y mediante diversos tipos de subsidios permitió que los agricultores, en especial los pequeños productores y campesinos, tuvieran acceso a los insumos requeridos para la producción a bajos precios; garantizó el suministro de créditos en volúmenes adecuados y con tasas de interés que implicaban costos financieros poco significativos (RODRÍGUEZ, 2003).

Sin embargo, el modelo asistencialista comenzó a debilitarse en la década de los ochenta como consecuencia de la crisis fiscal y colapsó en 1989. En este sentido a inicios de los noventa el panorama que enfrentan los agricultores se caracteriza por una sustancial contracción del gasto público agrícola (GUTIÉRREZ, 1999), la privatización del financiamiento agropecuario (RODRÍGUEZ, 2001; MOLINA, 1999) y de la intermediación de las cosechas (COLES y MACHADO-ALLISON, 2002) y un incremento sustantivo de los precios de los bienes de capital como las maquinarias agrícolas y los fertilizantes (D'ALVANO, 2002).

Los agricultores han transitado en pocos años a un entorno donde las instituciones públicas reducen sensiblemente su capacidad de intervención y los entes privados llenan los espacios abandonados por el Estado. En síntesis, se produce una privatización del entorno institucional, reduciéndose sensiblemente la capacidad de intervención de los organismos públicos que apoyan la gestión de los pequeños productores y campesinos, lo cual como veremos posteriormente afecta su capacidad para mantenerse en la actividad productiva.

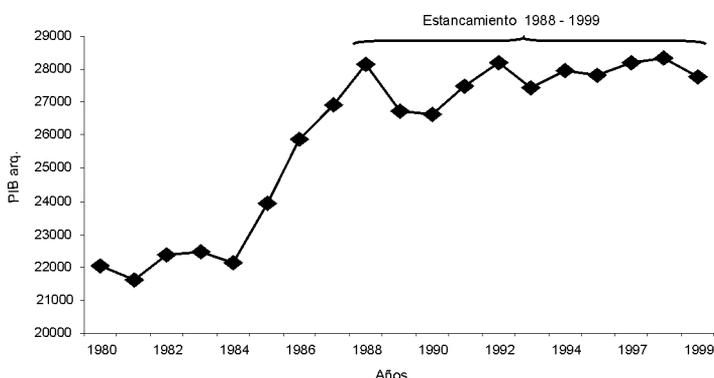
El colapso del modelo asistencialista tiene varias implicaciones:

- a. Provoca un cambio radical en los precios relativos de los bienes de capital en relación al trabajo que provocan un colapso de las ventas de tractores y del patrón de crecimiento horizontal que había caracterizado a la agricultura, generando una contracción de la superficie cultivada y un incremento de la subutilización de la tierra agrícola que ya era elevada en las décadas previas (RODRÍGUEZ, 2003).
- b. La productividad del trabajo se estanca revelando por un lado la pérdida de dinamismo del cambio tecnológico y por otro la limitada capacidad de la agricultura de solventar las necesidades alimentarias urbanas (RODRÍGUEZ, 2003).

3.2. El estancamiento del sector agrícola

El colapso del modelo asistencialista y el estancamiento de la productividad del trabajo que se genera en consecuencia, aunado a la ausencia de estímulos provenientes de la demanda externa e interna genera un estancamiento de la actividad productiva agrícola. Como podemos observar en el gráfico 1 el producto agrícola a precios constantes evidencia una tendencia al estancamiento entre 1988 y 1999. El producto agrícola per cápita se reduce lo cual revela que la capacidad de la agricultura de satisfacer las necesidades alimenticias de la población urbana disminuye.

Gráfico 1
PIB Agrícola 1980-99 (Millones de Bs. de 1984)



Fuente: a) Cálculos propios, b) Banco central de Venezuela. 2000. Informe Económico de 1999. Caracas; Baptista, Asdrúbal. 1996. Bases cuantitativas de la economía venezolana 1920-1995. Fundación Polar. Caracas. 338 p.

3.3. Los efectos sobre la población activa que labora en la agricultura

La población activa agrícola mantuvo hasta inicios de la década de 1980 una clara tendencia al estancamiento. El modelo asistencialista propició una intensiva mecanización de las actividades agrícolas lo que exacerbó las tendencias a la emigración hacia las ciudades. Se consolidó así un patrón ahorrador de trabajo que evitó que la población activa creciera en términos absolutos. En la medida que el modelo asistencialista comienza a debilitarse a lo largo de la década de 1980 limitando el crecimiento del parque mecánico, la población activa ocupada se incrementa sensiblemente, tendencia esta que se prolonga hasta finales del periodo analizado. (RODRÍGUEZ, 2003). La expansión de la producción agrícola se da privilegiando el uso de trabajo en detrimento de la máquina. Como veremos más adelante ello se enmarca dentro de un proceso de descampesinización de la fuerza de trabajo que se traduce en un incremento significativo de la importancia de los asalariados en la población activa.

3.4. Los cambios en las políticas y el mercado de tierras

En el periodo previo a la instrumentación de las reformas económicas se venía dando un proceso de potenciación de la presencia relativa de las medianas explotaciones empresariales en detrimento de la importancia relativa de las pequeñas explotaciones. Este proceso fue potenciado por el abandono de las tierras originalmente entregadas en dotación a los campesinos (durante la década de 1960) y su posterior transferencia a los medianos productores empresariales. En este contexto las políticas de tierras se orientaron fundamentalmente, durante la década de 1970 y 1980, a la regularización de la tenencia de los productores empresariales, dando lugar a un proceso de titularización que garantizaba la posesión de la tierra aunque no la propiedad. Paralelamente a ello se dio una disminución de la presión campesina, así como de los procesos de afectación y dotación de tierras a las familias campesinas (DELAHAYE, 2001).

En el marco del ajuste “ortodoxo” instrumentado en 1989 se planteó una reorientación de las políticas de tierras hacia iniciativas que enfatizaban la disminución del rol del Estado, poniendo el acento en el mercado como regulador del acceso a la tierra. (DELAHAYE, 2001). Sin embargo, en el marco del desmantelamiento de las políticas del ajuste “ortodoxo” que se da después de 1992, la reorientación en las políticas de tierras señaladas no logran consolidarse instaurándose de nuevo las tendencias previas a 1989. El colapso del modelo asistencialista y el vacío institucional que se genera como

consecuencia de la reducción en la intervención del Estado, potencian las tendencias señaladas. En consecuencia los programas de titulación disminuyen su intensidad al igual que los esfuerzos de dotación y regularización. Esto se corresponde a su vez con una drástica disminución de la presión campesina sobre la tierra (DELAHAYE, 2001, pp. 128-131). La tendencia a la medianización de la estructura agraria continúa, las fincas medianas prosiguen incrementando su control sobre la tierra en detrimento de las pequeñas explotaciones (DELAHAYE, 2001, pp. 132-133).

3.5. El comportamiento de los diferentes rubros y la participación de la pequeña producción campesina en la actividad productiva

Se produce un fuerte crecimiento en la producción de rubros como el arroz (véase cuadro 1) estimulado por la apertura del mercado colombiano a las exportaciones de este rubro (MACHADO-ALLISON y PONTE VERÓNICA, 2002, p. 367). Este movimiento hacia la agroexportación pierde su dinamismo después de 1995 cuando se produce una fuerte apreciación de la moneda nacional que erosiona la competitividad de los rubros como el Arroz. Por otro lado la producción de maíz se mantiene estable a lo largo de la década de 1990 (véase cuadro 1), si bien un mayor uso de innovaciones tecnológicas provocan un importante crecimiento de los rendimientos del cultivo, en particular en los años 1989-1994 (MACHADO-ALLISON y PONTE VERÓNICA, 2002). En este contexto se observa que la mayoría de los rubros característicos de la pequeña producción campesina tradicional (café, cacao, caraotas, frijol) mantienen su producción estable (véase cuadro 1) aunque en el contexto de una tendencia de largo plazo al deterioro. Ello constituye una prolongación en el tiempo de un proceso que en el caso del café y del cacao tiene sus raíces en la crisis de la llamada agricultura histórica, que no logra revertirse. Una situación diferente se plantea en relación a la producción de papa la cual logra incrementarse progresivamente a lo largo del periodo analizado. Esta expansión se fundamenta en un tipo de pequeña producción propia de los Andes venezolanos que logra desarrollar estrategias de adaptación a la nueva situación que le permite, no sólo sobrevivir, sino expandirse y desplazar a otras regiones productoras del tubérculo. Una situación contrastante con la que se plantea al interior de los rubros como el arroz, donde sobrevive una pequeña producción campesina moderna fruto del proceso de Reforma Agraria. Esta pequeña producción no logra beneficiarse del dinamismo creado por la agroexportación. Como veremos más adelante, la producción campesina producto del proceso de Reforma Agraria no logra desarrollar una estrategia adaptativa a la nueva situación generada por la crisis del modelo asistencialista, la cual demanda patrones de eficiencia e iniciativas que ella no es capaz de generar.

Cuadro 1
Valor de la producción de varios rubros de la agricultura
venezolana 1988-2000 (millones de Bs. a precios de 1984)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arroz	732	598	766	1166	1189	1382	1311	1446	1490	1513	1339	1376	1293
Maíz	316.5	2275	2476	2531	2085	2440	2703	2882	2552	2962	2428	2839	4173
Caraota	119	121	141	139	82	68	57	75	65	71	66	53	45
Frijol	39	41	47	47	53	37	37	46	46	42	44	43	34
Quinchoncho	24	26	27	27	24	28	24	20	14	14	11	9	9
Papa	434	442	393	422	467	418	454	578	629	631	728	753	670
Café	1175	1201	1264	1214	1147	1100	1131	1077	1208	1042	1106	1321	1298
Cacao	148	152	168	174	185	174	180	184	186	201	195	151	132

Fuente: Bolpriaven (12 de marzo de 2007). Base de datos agroalimentaria://www.balpriaven.com/website/bdatop.asp.

3.6. El comportamiento del financiamiento agropecuario y sus implicaciones sobre la pequeña producción campesina

Como lo hemos señalado con anterioridad, a lo largo del periodo analizado, se produce una privatización del financiamiento agropecuario. Como podemos observar en el cuadro 2 el aporte relativo de la banca pública se reduce llegando a representar sólo un 2,75% del financiamiento agropecuario total al final de la década de 1990. Un elemento más del proceso de privatización del financiamiento se concretó en la liberación de las tasas de interés, las cuales antes de 1989 se mantenían fijas y a un nivel que no representaba un costo importante para el agricultor. Con la implementación del programa de ajuste a partir de 1989 las tasas de interés se liberaron, dando lugar a un fuerte incremento de las mismas, lo cual dio pie a que los costos financieros se convirtieran en el ítem de mayor importancia en la estructura de costos de las empresas (MOLINA L., 1999).

Cuadro 2
Aporte relativo (%) de la banca comercial y pública al
crédito agrícola, 1992-98.

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Banca Comercial	92.04	94.70	95.00	95.40	93.73	96.83	97.25
Banca Pública	7.96	5.30	5.00	4.60	6.26	3.17	2.75
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: a) Cálculos propios; Agroplan 1998. Base de datos Caracas; MAC (1998). Resumen de la gestión agrícola, Caracas

En este contexto de minusvalía del crédito público se producen diversos cambios en las instituciones públicas de financiamiento, a lo largo del periodo en consideración. La banca pública en el sector agropecuario estaba constituida hasta 1990 por el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), El Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) y el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA). En 1990 se decide eliminar el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) y mantener al FCA y al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP). Este último se especializaba en la concesión de créditos a los pequeños productores y beneficiarios sujetos de la Ley de Reforma Agraria. El ICAP mantuvo un relevante papel en el financiamiento público durante la primera mitad de la década de 1990; a partir de 1996 pierde importancia como institución oferente de crédito hasta su eliminación en 1999 (FUENTES, 2005).

El menguado desempeño de las instituciones de crédito público se da en un contexto en el cual la crisis del modelo asistencialista ha dado lugar a una nueva situación en la cual se imponen nuevos patrones de eficiencia y la reducción de los recursos públicos a los servicios de asistencia técnica y la privatización del financiamiento agropecuario conforman lo que VON BERTRAB (2004) ha calificado con un “vacío institucional”. Las condiciones de entrada y de permanencia en la actividad agrícola son más exigentes y la capacidad de acceder al financiamiento y a los servicios tecnológicos por parte de los diversos agentes o grupos se convierte en un elemento clave de su sobrevivencia.

3.7. El comportamiento de la pequeña producción campesina en el nuevo contexto creado por la crisis del modelo asistencialista y la volatilidad de las políticas económicas

Como ya lo hemos señalado en el punto 4.5 la instrumentación del ajuste “ortodoxo” en 1989 y la volatilidad de las políticas económicas que se genera posteriormente genera situaciones diversas en relación a la adaptación de la pequeña producción campesina al nuevo contexto.

Los grupos campesinos beneficiarios del proceso de Reforma Agraria, que en los años previos a 1989 venían mermando su presencia relativa, evidencian en el nuevo contexto una limitada capacidad organizativa para proveerse o acceder a los servicios financieros y tecnológicos privados a bajo costo lo cual implica que es el grupo más afectado por el vacío institucional que se produce. En este sentido son los medianos productores empresariales los que evidencian una mayor capacidad organizativa para proveerse de estos servicios y asimilar los cambios ocurridos (MOLINA, LUISA, 1999). En consecuencia la

reducción de la participación de los grupos campesinos en la población activa, que ya se venía dando en el periodo previo a 1989, continúa y es potenciada por la nueva situación que se genera en los años noventa. Si a ello sumamos la declinación de larga data que se observa en la producción de café y cacao, asociadas a la crisis de la agricultura histórica, y en otros cultivos característicos de la pequeña producción campesina tradicional, se conforma una tendencia de largo plazo, que es previa al periodo en estudio y que se prolonga durante el mismo. Esta situación se refleja en el cuadro 9 donde puede observarse como la proporción de la población activa vinculada a la producción campesina (pequeños productores y familiares no remunerados) se reduce mientras se incrementa la importancia de los grupos vinculados a la mediana producción empresarial. La crisis del modelo asistencialista y el vacío institucional generado en la década de 1990 potencia lo que DELAHAYE (2001) califica como un proceso de “medianización” de la estructura agraria venezolana el cual se acompaña por un proceso de descampenización o proletarianización de la fuerza de trabajo. En el cuadro 3 podemos observar cómo los obreros agrícolas que en 1971 representaban un 36,4% de la población activa se incrementan hasta representar casi la mitad de la misma en 1999.

Cuadro 3
Composición de la población ocupada en la agricultura
(1971, 1990, 1998)

Categoría	Años		
	1971	1990	1999
Obreros agrícolas	36.4	42.6	48.6
Medianos y grandes productores	5.0	11.3	9.52
Subtotal	41.4	53.9	58.12
Pequeños productores	46.6	35.8	36.4
Familiares no remunerados	11.9	10.3	5.5
Subtotal	58.5	46.1	41.9

Fuente: Rodríguez, 2001, p.70

Al lado de este proceso se detectan situaciones en las cuales la pequeña producción logra desarrollar estrategias adaptativas a la nueva situación y beneficiarse de la volatilidad que se da, durante el periodo estudiado, en las políticas económicas. Uno de esos casos es el de la pequeña producción de papa en el Estado Mérida de los Andes venezolanos. Durante la instrumentación del ajuste “ortodoxo” en los años 1989-1992 los pequeños productores de papa fueron fuertemente afectados por la liberalización comercial y la competencia de

las importaciones de papa colombiana que produjeron una caída en el precio del tubérculo. Ante esta situación los productores de papa de la región presionaron al gobierno central en demanda de protección y se involucraron en negociaciones con los paperos colombianos que condujo a una modificación del tratado binacional de libre comercio (LLAMBÍ y ARIAS, 1997, p. 27). Posteriormente en el marco del desmantelamiento de las medidas de política del ajuste “ortodoxo” se instrumentan, a partir de 1994, medidas de protección a la producción nacional de papas que consistió en utilizar los permisos fitosanitarios como un mecanismo para obstaculizar las importaciones del producto. En el marco de la protección del Estado las importaciones de papa se redujeron, el precio del tubérculo en términos reales se incrementó lo que impulsó el crecimiento de los rendimientos, la producción y la superficie sembrada. Paralelamente a ello se produjo una relocalización de la producción que derivó en una concentración de esta en las zonas con mayores rendimientos y ventajas comparativas como el Estado Mérida (GUTIÉRREZ, 1999). El incremento del precio de la semilla importada y del fertilizante inorgánico generado por las sucesivas devaluaciones que se dieron a partir de 1989 y la eliminación del subsidio, generaron una presión sobre los pequeños productores que los obligó a desarrollar estrategias adaptativas como una mayor especialización, expansión de la superficie sembrada, racionalización de costos y nuevos arreglos de tenencia que permitieron a estos agricultores no sólo sobrevivir a la nueva situación sino expandir la producción e incrementar su competitividad frente a otras regiones productoras (ARIAS, E., 2003; GUTIÉRREZ, A., 1999).

Existen varios elementos que permiten explicar la capacidad de sobrevivencia de la pequeña producción andina de papa frente a las explotaciones de Reforma Agraria. Uno que es esencial hace referencia al patrón tecnológico y de cultivo, el cual en el caso de la producción de papa es bastante coherente con la escala o tamaño de la explotación, se trata de un cultivo hortícola que adecuadamente manejado con la tecnología disponibles posibilita elevados rendimientos por unidad de tierra y el logro de una elevada tasa de ganancia. En este sentido este tipo de explotación posibilita, en un medio natural adecuado a la producción de papas, el desarrollo de estrategias de adaptación. En el caso de las unidades de Reforma Agraria, desde el inicio del proceso se trató de explotaciones de muy pequeña dimensión con un patrón de cultivo y tecnología que requiere una elevada escala para la obtención de beneficios⁷. Estas unidades pudieron sobrevivir mientras el Estado subsidiaba

7 A finales de la década de 1960 VERDUGO (1971) al analizar la productividad y eficiencia en el uso de los recursos de 41 unidades empresariales, en una de las más importantes áreas agrícolas de Venezuela, encontró que las mismas se caracterizaban por una excesiva capitalización, derivada de

las mismas, sin el apoyo estatal la capacidad de un desarrollo autónomo de las mismas es muy limitada. La crisis del modelo asistencialista que se da en el periodo estudiado socava las bases de este tipo de explotación.

3.8. El comportamiento de la pobreza rural

La situación de estancamiento que caracteriza a la economía venezolana a lo largo de la década de 1990, aunado al incremento de las presiones inflacionarias incrementó significativamente los niveles de pobreza como se señaló en el punto 3. En este contexto el nivel de urbanización es una de las variables que incide en la importancia del problema. Los mayores niveles de pobreza se observan en las zonas rurales como podemos observar en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Venezuela. Proporción de población por condición de pobreza según área rural. Censo 2001

Condición de pobreza	%	
	Urbano	Rural
No pobre	64.8	39.2
Pobre	35.2	60.8
TOTAL	100.0	100.0
(Pobre extremo)	11.7	32.0

Fuente: INE XIII Censo General de Población y Vivienda 2001. Tabulaciones especiales del IIES-UCAB (tomado de CEPAL-UNICEF 2005)

Por otro lado cuando analizamos la situación a nivel de municipio observamos que son los municipios con mayor proporción de asentamientos rurales los que van a presentar mayores proporciones de pobreza (CEPAL-UNICEF, 2005). Esta situación parece derivarse de dos circunstancias, por un lado la remuneración de la fuerza de trabajo en términos reales tiende a disminuir con mayor fuerza en el medio rural (véase cuadro 5). Por otro los diferenciales en calidad de los servicios (públicos, de salud, educación y sociales en términos amplios) los cuales se han agravado en el periodo

la intensiva mecanización, la cual limitaba la generación de beneficios. En consecuencia se recomendaba aumentar la superficie de las fincas a fin de posibilitar el logro de beneficios. Las limitaciones que representaba la escala para las explotaciones campesinas eran más apremiantes, pues mientras las fincas empresariales estudiadas por VERDUGO oscilaban entre 20 y 50 has, las de reforma agraria de similar patrón de cultivos y tecnología, no alcanzaban las 10 has.

analizado debido a la contracción del gasto público en las áreas rurales (CEPAL-UNICEF, 2005; LLAMBÍ y ARIAS, 1997)

Cuadro 5
Ingreso familiar real (Base: 2º semestre de 1988)

Año	Total	Urbano	Rural
1988	100	100	100
1989	75.3	74.5	78.3
1990	71.6	70.5	76.3
1991	68.8	67.3	77.0
1992	79.7	78.5	83.8
1993	47.9	48.6	36.2
1994	39.9	41.4	29.1
1995	36.4	37.4	28.2
1996	30.5	31.2	25.4
1997	39.4	38.5	27.3

Fuente: Bolpriaven (12 de marzo de 2007). Base de datos agroalimentaria:/www.balpriaven.com/website/bdatop.asp.

Consideraciones finales

Basado en los efectos de la crisis del modelo asistencialista en la producción campesina que sobrevive en la producción de arroz, MOLINA (1999) responsabiliza a las políticas de orientación neoliberal por el menguado rol que desempeñan estos agricultores en la actividad productiva. Como hemos enfatizado a lo largo del trabajo en Venezuela no se produce una instrumentación sistemática y coherente de las políticas económicas vinculadas a la Reforma Neoliberal. En todo caso lo que puede afirmarse es que la producción campesina producto del proceso de Reforma Agraria, ha sido afectada negativamente por la peculiar manera como se han implementado las políticas económicas y específicamente por la crisis del modelo asistencialista que se produce como consecuencia de la contracción del gasto público, así como por la privatización de los servicios financieros y tecnológicos que se generan en consecuencia. Este colapso del modelo asistencialista se produce en el marco de una volatilidad de las políticas económicas instrumentadas a lo largo del periodo analizado, que se inicia en 1992 con el desmantelamiento de las políticas de la Reforma Neoliberal que se da como consecuencia, entre otros factores, de la presión de los grupos agrarios. En este contexto en algunas regiones los pequeños productores logran desarrollar estrategias adaptativas que les permite crecer y expandirse aprovechando la protección estatal que se

da después de 1994, como sucedió en el caso de los pequeños productores de papa en el Estado Mérida. En consecuencia tampoco puede afirmarse que las políticas económicas instrumentadas en el periodo provocaron, en forma generalizada, una disminución de la participación de la pequeña producción en la actividad productiva. En el caso específico de los beneficiarios de la Reforma Agraria su fuerte dependencia del subsidio estatal y la incapacidad de este tipo de productores para desarrollar estrategias adaptativas similares a la de los pequeños productores de papa, es lo que parece explicar la disminución de su participación en la actividad productiva.

Una relación de causalidad entre las políticas de liberalización económica y las dificultades que enfrentan los beneficiarios de las Reformas Agrarias en América Latina para mantenerse en la actividad productiva es difícil de establecer, incluso en países donde la instrumentación de las políticas de apertura y liberalización económica se dieron de manera más coherente, como México. En este país la reducción que se produjo en la asignación de recursos estatales a la agricultura, se dio acompañada con la implementación de una política de protección a los campesinos o ejidatarios. El maíz el cultivo fundamental de los ejidatarios, se ha mantenido como un cultivo protegido; si bien se eliminaron los precios de garantía en otros cultivos, los de maíz se mantuvieron. Como los precios de los otros cultivos se han mantenido más bajos, los precios en términos relativos del maíz se han incrementado lo cual ha sido un incentivo para que tanto los pequeños productores como los grandes cultiven maíz (VON BERTRAB, 2004, p. 765) generándose un incremento en la producción. En consecuencia la política de liberalización económica y de apertura comercial no ha significado una reducción de la producción campesina de maíz como se preveía. Por otro lado la contracción de los recursos asignados a los servicios de mecanización y tecnología han afectado por igual a pequeños y grandes productores, por lo cual es difícil evaluar “con precisión los efectos de la liberalización económica en los pequeños agricultores de México” (VON BERTRAB, 2004, p. 768).

Conclusiones

La volatilidad de las políticas económicas impidió conformar, en el caso venezolano, una política coherente de estabilización y apertura como en el caso de otros países latinoamericanos como Chile y México. Ello determinó que la economía se sumergiera en una situación de inestabilidad y estancamiento, reproduciendo en el largo plazo la dependencia del petróleo y las características estructurales de una economía de esta naturaleza. En este contexto la agricultura evidencia una tendencia al estancamiento, en el cual influyen la ausencia de estímulos provenientes de la demanda, el

desmantelamiento del modelo asistencialista y el reajuste de los precios relativos de los factores productivos que ocasiona un estancamiento de la productividad del trabajo. El desmantelamiento del modelo asistencialista genera una privatización del entorno institucional y financiero lo que aunado a un fuerte reajuste en los precios de las maquinarias e insumos productivos crean una situación frente a la cual los diversos agentes de la sociedad deben generar iniciativas para proveerse de servicios financieros y tecnológicos a bajo costo. Son los medianos y grandes productores los que en principio desarrollan estas iniciativas, incrementándose la participación relativa en la fuerza de trabajo de los diversos grupos sociales vinculados a ellos. Los pequeños productores difieren en su capacidad de desarrollar estrategias para adaptarse a la nueva situación. En el caso de los productores campesinos que surgen del proceso de Reforma Agraria esa capacidad es inexistente y tienden a disminuir su participación en la actividad productiva. Sin embargo, en otros casos como el de los pequeños productores de papa de la región Andina la situación es diferente, pues estos productores logran desarrollar estrategias adaptativas que les han permitido expandirse apoyándose en la protección que el Estado les ha brindado a esta actividad. Es difícil establecer una relación de causalidad entre la orientación de las políticas económicas y las dificultades que enfrentan los pequeños productores de Reforma Agraria para mantenerse en la actividad productiva ya que, en el caso de Venezuela dichas dificultades se plantearon desde los inicios del proceso. Incluso en el caso de las políticas neoliberales no es claro que las mismas deriven necesariamente en un desmantelamiento de la protección a la producción campesina. En el caso de México, un país que instrumentó de manera más sistemática y coherente dichas reformas, la reducción de la intervención del Estado en la agricultura se acompañó con una política de protección a los ejidatarios, sin que se pueda definir con precisión los efectos de la política de la liberalización económica en los pequeños agricultores mejicanos.

Bibliografía

- ABREU, E.; ABLAN, E. "Dinámica alimentaria y nutricional de Venezuela: 1981-1997", en MACHADO-ALLISON, C. (ed.). "Agronegocios en Venezuela", Ediciones IESA, Caracas, 2002; 130-153.
- ARIAS, E. Políticas de liberalización de mercados y estrategias adaptativas de uso de la tierra: caso de estudio en los altos Valles Andinos de Venezuela. Agroalimentaria (Ven.). 2003; 17: 13- 27.
- CEPAL-UNICEF. Condiciones de vida: la pobreza en Venezuela. www.unicef.org/Venezuela/spanish/cap_7.pdf.

- COLES, J.; MACHADO-ALLISON, C. "Trayectoria de las políticas agrícolas venezolanas: aprendizaje y exigencias para el futuro", en MACHADO-ALLISON, C. (ed.) *"Agronegocios en Venezuela"*. Caracas, Ediciones IESA, 2002; 49-79.
- CORRALES, J.; CISNEROS, I. "Corporation, trade liberalization and sectorial responses: the case of Venezuela 1989-1999". *World Development*, 1999; 27 (12): 2099-2122.
- D'ALVANO, L. "Red de insumos agropecuarios", en MACHADO-ALLISON, C. (ed.). *"Agronegocios en Venezuela"*. Caracas, Ediciones IESA, 2002; 95-109.
- DELAHAYE, O. "Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX". Caracas, Fondo Editorial Tropikos, 2001; 222 pp.
- DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. "La macroeconomía del populismo", en DORNBUSCH, RUDIGER & EDWARDS, SEBASTIÁN (comps.). *"Macroeconomía del populismo en América Latina"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; 15-23.
- España N., L.P. "Las cifras de pobreza en Venezuela. Caracas, Revista SIC (Ven.), 69, (682): 52-55.
- ENRIGHT, M.; FRANCES, A.; SCOTT, E. "Venezuela: el reto de la competitividad". Ediciones IESA, Caracas, 1994.
- FUENTES M., L.A. *El impacto del crédito en la producción del sector agrícola, 1970-1999*. Trabajo de grado MsC. Universidad de los Andes, Mérida, 2005.
- GUTIÉRREZ, A. "La agricultura venezolana durante el período de ajuste". Fundación Polar, Caracas, Venezuela, 1995.
- GUTIÉRREZ, A. "Reforma económica y mejoramiento de la competitividad. El caso de la producción de papa en el estado Mérida". *Agroalimentaria (Ven.)*, 1999; 18: 43-54.
- GUTIÉRREZ, A. "El comercio exterior agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa", en MACHADO-ALLISON, C. (ed.). *Agronegocios en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA. 2002; 206-236.
- GUTIÉRREZ, A. "El comercio agroalimentario entre Venezuela y Colombia (1999-2002)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (Ven.)*, 2004; 10 (3): 51-90.
- LICHTENSZTEJN, S. "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste". *Revista de Economía de América Latina*, No. 11 (Arg.), 1984.
- LLAMBÍ, L.; ARIAS, E. 1997. "Impactos de la política de ajuste estructural en los productores papeiros y hortícolas de los Andes venezolanos: caso del pueblo llano, estado Mérida". *Agroalimentaria*, No. 4. (Ven.) 1997,

- LLAMBÍ, L. & DUARTE, M. 2005. "Reformas de mercados institucionales y cartas de transacción: impacto de las reformas en los pequeños productores andinos de papa en Venezuela". *Agroalimentaria* (Ven.) 2005; 57-79.
- MACHADO-ALLISON; PONTE, V. "Cereales", en MACHADO-ALLISON, C. (ed.) *Agronegocios en Venezuela*. Caracas. Ediciones IESA. 2002; 358-380.
- MOLINA, L.E. "Permanencia campesina en la producción de arroz en un contexto de orientación neoliberal en Venezuela" (1989-1998). *Agroalimentaria* (Ven.), 1999; 9: 23-39.
- ORTEGA, D.E. "Venezuela: intentando el crecimiento liderado por las exportaciones", en GANUZA, E.; MORLEY, S.; ROBINSON, S.; VOS, R. *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América latina y el Caribe en los 90*. New York, PNUD-Alfaomega Colombiana S.A. 2004.
- PAUNOVIC, IGOR. "Growth and reform in Latin America and the Caribbean in the 1990s". Santiago de Chile, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 70, 2003.
- RODRÍGUEZ, R.J. *Procesos de ajuste y seguridad alimentaria en América Latina: el caso venezolano (1972-1993)*, Tesis de doctor. Facultad de Ciencias Económicas Empresariales. Universidad de Barcelona, Barcelona, 1997.
- RODRÍGUEZ, R.J. *Lecciones de economía agraria venezolana: factores de producción y desarrollo tecnológico de la agricultura venezolana, 1945-2000*, Trabajo de Ascenso a Titular, Facultad de Agronomía, UCV, Maracay, 2001; 186 pp.
- RODRÍGUEZ, R.J. "Entorno macroeconómico, productividad del trabajo y cambio tecnológico en la agricultura venezolana". *Agroalimentaria* (Ven.) 2003; 17: 83-92.
- RODRÍGUEZ, R.J. "Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del Sistema Agroalimentario Venezolano, 1973-2000". *Agroalimentaria* (Ven.) 2005; 20: 105-116.
- TORO HARDY, J. "Venezuela 55 años de política económica 1936-1991: una versión Keynesiana". Caracas, Editorial Panapo, 1992; 230 pp.
- VERDUGO, S. "Funciones de producción; método de análisis de productividad, (41 parcelas unidad agrícola Turén)". Trabajo de Ascenso. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Agronomía. Maracay, 1971; 124 pp.
- VON BERTRAB, A. "El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México", *Comercio Exterior* (Mex.), 2004; 54 (11): 758-769.

