

# Globalización, ajustes estructurales y agricultura: la experiencia de Venezuela

*Globalisation, structural adjustments and agriculture:  
the Venezuelan experience*

Alejandro Gutiérrez<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza los principales cambios en el sector agrícola venezolano en el contexto de la globalización, y como una consecuencia de la instrumentación de políticas de ajuste estructural desde 1989. El artículo describe las nuevas políticas que afectaron al sector agrícola y el proceso de reestructuración que se vive. También se discuten los principales efectos de tales políticas con orientación de mercado. El autor propone políticas que mejoren la competitividad del sector para tener éxito en un ambiente caracterizado por la necesidad de continuar con la apertura de los mercados y menor apoyo gubernamental. Finalmente, el autor expone las lecciones de la experiencia venezolana, enfatizando la necesidad de legitimar los ajustes estructurales y ejecutar intervenciones públicas selectivas en el contexto de un apropiado ambiente macroeconómico.

## Summary

This article analyses the main changes occurred in the Venezuelan agricultural sector within the globalisation environment, and as a consequence of the implementation of structural adjustment policies since 1989. It includes the description of new policies affecting the agricultural sector and its restructuring process. The main effects of such policies when they are market-oriented are also discussed. The author suggests policies to improve competitiveness of the Venezuelan agricultural sector so as to be successful in an environment characterized by the need of maintaining market openness and of requiring less government support. Finally, the author discusses the lessons of the Venezuelan experience. He makes emphasis on the need to legitimize structural adjustment policies and to execute selective public interventions within the framework of a proper macroeconomic environment.

## Introducción

La crisis del modelo de acumulación basado en la apropiación de unos excedentes no generados por la economía interna (renta petrolera) (Baptista, 1997), ha acelerado la inserción de la economía venezolana en los procesos de globalización. Ésta según Lodge (1996:2) se define como un “proceso por medio del cual los habitantes del mundo tienen una mayor interrelación en todas las facetas de la vida: culturales, económicas, políticas, tecnológicas y del entorno”. La interdependencia entre las naciones no es un fenómeno reciente. No obstante, lo novedoso de esta fase de la globalización es que la revolución

<sup>1</sup> Profesor titular de la Universidad de Los Andes - Centro de Investigaciones Agroalimentarias - Venezuela. E-mail: [agutie@faces.ula.ve](mailto:agutie@faces.ula.ve) ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Universidad Autónoma de Chapingo, Colegio de Posgraduados, Texcoco, México, 12 al 18 de octubre de 1998.

Regular Professor of the Universidad de Los Andes, Bogota-Agroalimentary Research Center. Venezuela. E-mail [agutie@faces.ula.ve](mailto:agutie@faces.ula.ve) Report presented in the 5<sup>th</sup> Latin-American Congress of Rural Sociology, Universidad Autónoma de Chapingo. Postgraduate School, Texcoco, Mexico, October 12<sup>th</sup>.

tecnológica que la impulsa permiten que tiempo y espacio constituyan una sola dimensión, intensificando la interdependencia de las naciones hasta niveles no conocidos hasta ahora. También es nuevo el surgimiento de nuevas reglas (instituciones) para regular los flujos de comercio y de capitales que, a su vez, estimulan una mayor integración de las naciones a la economía mundial (Llambí, 1998). Ahora, el nuevo paradigma del desarrollo tiene como elemento central la inserción e integración de las economías nacionales a la economía global (desarrollo hacia afuera). Y de no hacerlo se corre el riesgo del aislamiento. En las nuevas reglas de juego los proyectos de desarrollo nacional de la posguerra pierden vigencia, y el estado nación más que desaparecer entra en una fase de reestructuración y redefinición de sus funciones.

McMichael (1996) ha argumentado que la globalización es un proyecto político, una consecuencia del agotamiento y de la crisis del modelo desarrollista, el cual sirvió para organizar el mundo de la posguerra. El modelo desarrollista se convirtió en un proyecto universal que tenía como finalidad acelerar la industrialización y la mejora del bienestar utilizando como agentes administradores del modelo a los estados nacionales y a los organismos multilaterales. Pero ahora, el modelo global requiere de formas de regulación que van más allá de los estados-nación, de allí surge la necesidad de fortalecer los organismos multilaterales (FMI, BM, OMC). En este sentido, la globalización como proyecto político, visto como una forma de reorganizar la acumulación de capital al nivel mundial tiene especificidades que lo diferencian del desarrollo.

La globalización promueve la producción con base en las ventajas comparativas (especialización) y minimiza las funciones asumidas por el estado en el marco del modelo desarrollista. Mientras los estados nacionales pierden poder para controlar sus políticas domésticas y redefinen su papel (Llambí, 1993; Gouveia, 1997) se impone la necesidad de ejecutar nuevas políticas destinadas a fortalecer los procesos de globalización de las economías. Se trata de reformas que privilegian el mercado, la producción con base en ventajas comparativas (especialización), mejoras radicales de la eficiencia productiva, liberación de los mercados, redefinición del papel del estado, etc. Todo ello en el contexto de políticas que tienden a estabilizar y a producir ajustes estructurales de las economías, aplicando medidas clásicas de la ortodoxia económica, tales como: disminución del gasto público, logro de equilibrios presupuestarios, políticas monetarias restrictivas y asociadas al crecimiento real de la economía, determinación de salarios con base en mejoras en la productividad laboral, apertura y liberación de los mercados internos y del comercio exterior, estímulos a las inversiones foráneas, libre flotación del tipo de cambio, etc. Todas estas políticas significan un cambio radical y conforman un nuevo entorno macroeconómico y político que condiciona el comportamiento de los agentes que participan en los sistemas alimentarios nacionales induciéndolos a la inserción en la economía global so pena de quedar aislados.

La cara más visible de la globalización en América Latina, como bien lo ha planteado Llambí (1998) son los programas de ajuste estructural. Venezuela, a pesar de la crisis de la deuda y de su modelo de acumulación de capital, logró eludir hasta 1988 la aplicación del conjunto de medidas de carácter ortodoxo impuestas por los organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial (BM), BID. Sin embargo, la prolongación y agudización de la crisis hizo ineludible la negociación en 1989 de un programa de estabilización y ajustes estructurales con el FMI, BM y BID, principales agencias multilaterales junto con la OMC, promotoras y administradoras de la mundialización de la economía. Esta nueva realidad generó profundos cambios en el entorno macroeconómico y en la forma de hacer política con repercusio-

nes importantes sobre el sector agrícola y los agentes que participan en el sistema alimentario nacional. Las nuevas políticas no sólo promueven un cambio en el modelo de desarrollo sino que inducen a la inserción del país en los circuitos mundiales de comercio y acumulación de capital, ya no sólo para el sector petrolero como en el pasado, sino también para el resto de la economía, particularmente su sistema agroalimentario. Ante esta nueva realidad, las respuestas de los agentes locales a las fuerzas que promueven la globalización, a diferencia de lo que plantea el análisis tradicional, no han sido homogéneas sino muy variadas (Gouveia, 1997; Long, 1996; Llambí, 1996).

En el contexto de las consideraciones antes señaladas este artículo se ha planteado como objetivos responder a las siguientes preguntas:

¿Cuáles fueron las políticas que instrumentó el país y que promueven su inserción en los procesos de mundialización de la economía?

¿En qué medida el nuevo entorno de políticas macroeconómicas afectó a las políticas sectoriales agrícolas?

¿Cuáles han sido algunos de los efectos más importantes de tales políticas sobre el sector agrícola venezolano?

¿Cuáles han sido algunos de los cambios más importantes que se han generado en el sector como consecuencia del nuevo entorno macroeconómico y de políticas sectoriales?

¿Cuáles han sido algunas de las respuestas que agentes locales han generado para adaptarse a un ambiente (nueva ruralidad) que tiende a integrar a la economía nacional y a su sector agrícola en los mercados globalizados?

¿Qué intervenciones son necesarias para minimizar los costos sociales de la apertura e inserción de la agricultura venezolana en los mercados globales?

¿Qué se puede aprender de la experiencia venezolana?

## **Los ajustes macroeconómicos, las políticas sectoriales y sus efectos sobre la agricultura venezolana<sup>2</sup>**

Como consecuencia de la agudización de la crisis del modelo de acumulación de capital basado en la renta petrolera, durante el lapso 1983-1988 Venezuela instrumentó un programa de estabilización macroeconómica de carácter "heterodoxo". Se combinaron inicialmente políticas ortodoxas de contracción de la demanda interna con políticas heterodoxas de fuertes controles de la economía y de restricciones al comercio exterior. La existencia del control de cambios, con tendencia a sobrevaluar el bolívar, los controles de precios, de las tasas de interés y el control de las importaciones y exportaciones conformaban la esencia de este programa económico. En este programa no se tenía como objetivo explícito lograr cambios estructurales sino estabilizar la economía.

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 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 con la finalidad de impulsar una

2 Un análisis detallado de los efectos de las políticas de ajuste sobre la agricultura venezolana puede encontrarse en Gutiérrez (1995, 1997).

reactivación de la economía e incrementar los niveles de empleo se dio paralelamente a una caída drástica de los ingresos petroleros.

La economía logró crecer durante el lapso 1985-1988. El producto interno bruto (PIB) y el PIB no petrolero (PIBNP) lo hicieron a la tasa media anual de 5,3 y de 5,8% respectivamente. La tasa de desempleo disminuyó desde el 12,1% en 1985 al 6,9% en 1988. Toda esta reactivación económica, se había logrado sin embargo, al altísimo costo de producir graves desequilibrios macroeconómicos, evidenciados a través del elevado déficit fiscal, altas tasas de inflación, excesiva sobrevaluación del tipo de cambio oficial, tasas de interés reales negativas, pérdida de reservas monetarias internacionales y otros.

En ese entorno de políticas se instrumentó una política agrícola caracterizada por una fuerte protección en la frontera de la producción nacional (restricciones cuantitativas y prohibiciones para importar), aumento del apoyo gubernamental vía subsidios a insumos (fertilizantes, alimentos concentrados) y al crédito. Aumento del gasto y de la inversión pública agrícola y precios de garantía atractivos para los productores. La protección del mercado para los productos nacionales, combinado con los subsidios y el apoyo gubernamental permitieron un aumento sin precedentes de la rentabilidad del negocio agrícola. Los mayores precios reales para los productores agrícolas, en un contexto de elevado proteccionismo, fueron compensados con elevados subsidios a los precios de algunos alimentos de consumo masivo (harina precocida de maíz, leche en polvo, aceite vegetal, sardinas y otros). Los subsidios combinados con el crecimiento económico y del empleo impulsaron una tendencia creciente del consumo de alimentos para el habitante promedio. Éste llegó a estar por encima de los requerimientos calóricos en 1987 (5%) y 1988 (12,3%).

Como respuesta a estas políticas el producto interno agrícola (PIBA) aumentó durante el lapso 1984-1988 a la altísima tasa promedio anual de 6,2%, muy por encima de la que presentó el producto interno bruto (PIB) total (4,0%) y el PIB no petrolero (PIBNP) el cual creció al 5,2%. El PIBA per cápita (PIBAPC) logró crecer también al elevado promedio anual de 3,5%. Entre los rubros que mostraron mayor dinamismo pueden mencionarse: maíz, sorgo, oleaginosas de ciclo corto, caña de azúcar, leche, carne de aves y huevos (véase anexo 1).

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. Esto desestimulaba los mejoramientos en la productividad y el aprovechamiento de rubros para los cuales el país tiene probadas ventajas comparativas. Es el caso, entre otros, del arroz, frutas tropicales, cacao, café, plátano, yuca y carne de bovino (Gutiérrez, 1992b; Abreu, Gutiérrez, Fontana *et al.*, 1993).

Los desequilibrios macroeconómicos que presentaba el país obligaron a la adopción, en 1989, de un programa de estabilización y ajustes estructurales de carácter "ortodoxo", bajo la estricta supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otros organismos multilaterales (Banco Mundial, BID). 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 papel del estado en el proceso económico.

Después de una importante caída del PIB y PIB no petrolero (PIBNP) en 1989 (-8,6 y -9,8% respectivamente), estos indicadores lograron crecer durante 1990-1992 (6,5 y 9,7 como promedio anual respectivamente) y además disminuyó la tasa de desempleo abierto.

En estos resultados fue determinante la expansión en términos reales del gasto y la inversión pública durante el lapso 1990-1991, debido al aumento de los ingresos fiscales como consecuencia del conflicto bélico en el Golfo Pérsico en 1990, y la ejecución del plan de inversiones petroleras. En 1993, sin embargo, nuevamente el PIB y el PIBNP presentaron tasas de crecimiento negativas (-2,6 y -1,5% respectivamente), en tanto que alcanzaban niveles preocupantes la tasa de inflación, el déficit fiscal y de balanza de pagos. Las exportaciones no petroleras por su parte, luego de estabilizarse en los años posteriores a 1990, lograron crecer en 1993, siendo el promedio del lapso 1989-1993, superior al del período 1983-1988, pero en niveles inferiores a los esperados por el programa de ajustes.

Teniendo como marco de referencia el nuevo entorno macroeconómico, las políticas agrícola se modificaron radicalmente. Éstas respondieron a las clásicas recetas de disminución del gasto público y del apoyo gubernamental (reducción 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 de 36% con respecto al promedio anual de esa variable para el período 1984-1988 (6.414 millones de bolívares a precios de 1984). Debe destacarse que la reducción del gasto público agrícola se dio en 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. En el cuadro 2 puede observarse la disminución del apoyo gubernamental medido a través del índice de apoyo al sector agropecuario (IASA)<sup>3</sup>.

La política monetaria del período de ajuste ortodoxo, se caracterizó por ser fuertemente restrictiva para evitar presiones inflacionarias y flexibilizar las tasas de interés (las cuales debían ser positivas en términos reales). En el caso de las tasas de interés para los créditos agrícolas, se promovió una disminución del margen entre éstas y las del mercado (la tasa de interés agrícola se definió como el 85% de la tasa de interés del mercado), lo que en la práctica significó un alza de las tasas de interés para el sector. Además, se disminuyó paulatinamente el porcentaje obligatorio de la cartera agrícola de la banca comercial, desde el 17,5% hasta llegar a un 12% en 1992. Paralelamente se promovió la reestructuración del Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) y del Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP), mientras que se procedió a la eliminación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO).

Como resultado de estas políticas surgieron las siguientes dificultades:

- Problemas de liquidez para financiar siembras y compra de cosechas, dado que la política monetaria no tomaba en consideración el carácter estacional de la actividad agrícola. Además, tanto las instituciones financieras públicas como privadas disminuyeron en términos reales el financiamiento agrícola. En muchos casos, más que debido a una falta de oferta de recursos, ello se debió a una disminución de la demanda por crédito, dadas las elevadas tasas de interés. Así, el promedio del crédito agrícola público a precios constantes del período 1989-1993, fue inferior en 29,4% al promedio anual de esta variable para el período 1984-1988. Igualmente, el promedio de la cartera

3 Este indicador refleja el apoyo de protección en la frontera y subsidio a insumos (fertilizantes) y al crédito agrícola que se le brinda a un grupo de rubros incluidos en el sistema de franja de precios (Barceló Vila y García Álvarez-Coque, 1994).

agrícola de la banca comercial, a precios constantes, fue inferior en 35% durante el lapso 1989-1993 con respecto al promedio del período 1984-1988.

- El alza en las tasas de interés incidió fuertemente en el incremento de los costos de producción, constituyéndose los intereses en un componente muy importante de la estructura de costos (Abreu, Gutiérrez, Fontana *et al*, 1993). Las elevadas tasas de interés desestimularon los procesos de inversión agrícola privada. Se estima que el promedio de la inversión agrícola privada, a precios constantes, para el período 1989-1993, había caído en 10,7% con respecto al valor promedio de esta variable para el período 1984-1988. Asimismo, el promedio de la tasa de inversión agrícola privada disminuyó desde 8,1% en el lapso 1984-1988, a 7,3% en el período 1989-1993.

La política más importante desde el punto de vista sectorial fue la reforma comercial agrícola. Esta en combinación con la política cambiaria se convirtió en 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. Éste, en el pasado, se basó en la fijación de los mismos con base en los costos de producción internos. Pero, en la medida que avanzó la reforma comercial agrícola, los precios internos pasaron a estar influenciados por los existentes en los mercados internacionales<sup>4</sup>. De acuerdo con el ministro de Agricultura que ejecutó la reforma (Coles, 1995: 193), la política comercial agrícola que se instrumentó 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.

**Cuadro 1**  
**Venezuela: tasas de crecimiento de la producción (%)**

Período	PIB	PIBPC	PIBNP	PIBA	PIBAPC
1984-1988	4.0	1.4	5.2	6.2	3.5
1988-1993	2.5	0.1	1.9	0.1	-2.3
1994-1997	2.0	0.9	-0.6	0.3	-1.8

PIB = producto interno bruto

PIBPC = PIB per cápita

PIBNP = PIB no petrolero

PIBA = PIB agrícola

PIBAPC = PIBA per cápita

Fuente: Banco Central de Venezuela. Cálculos Propios

4 García Álvarez-Coque *et al.* (1997:74) muestra gráficamente la alta correlación existente entre el valor de la producción a precios domésticos de los rubros sensibles, incluidos en el esquema de banda de precios del Grupo Andino y la producción valorada a precios de referencia de los productos importados durante el lapso 1990-1995. Venezuela es uno de los países que muestra un mayor paralelismo entre ambos valores de producción, lo cual refleja la influencia que ahora tienen los precios internacionales en la determinación de los precios domésticos por la mayor asociación que existe entre ambos precios.

La reforma comercial agrícola, se inició a mediados de 1990 (aunque inicialmente estuvo previsto su comienzo en 1991) 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 3, puede observarse la disminución si se quiere bastante rápida que se produjo en las restricciones al libre comercio para la economía, y para el sector agrícola y el agroindustrial.

**Cuadro 2**  
**Venezuela: índice de apoyo al sector agropecuario (IASA) como porcentaje del precio de referencia (\*)**

Años	Arroz	Maíz	Sorgo	Azúcar	Leche
1986	217,2	171,7	158,5	149,9	282,5
1987	88,0	143,8	132,0	92,2	167,7
1988	34,6	46,2	40,9	16,6	60,2
1989	-9,8	40,6	57,6	-15,4	-5,8
1990	22,0	33,0	45,7	-7,5	55,8
1991	18,8	29,9	26,3	22,0	58,4
1992	9,3	41,5	30,8	24,4	38,1
1993	8,9	36,7	36,9	22,5	64,4
1994	11,5	38,5	19,6	14,2	36,3
1995	34,4	29,6	43,3	11,4	21,4

(\*) Estimado como el porcentaje del apoyo total por unidad con relación al precio de referencia del producto importado. Los valores negativos indican que en lugar de subsidios se le aplica un impuesto equivalente al rubro agrícola.

Fuente: García Álvarez-Coque *et al.* (1997) con base en estimaciones de AGROPLAN (Venezuela).

**Cuadro 3**  
**Venezuela: cambios en la política comercial**

Años	Prohibiciones (%)			Licencias (%)			Aranceles promedio (%)		
	Econ.	Agric.	Agroind.	Econ.	Agric.	Agroind.	Econ.	Agric.	Agroind.
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

Fuente: World Bank. Venezuela Structural and Macroeconomic Reforms, abril, 1992, Report N° 10.404 – VE. BID (1996, base de datos en Internet).

La reforma comercial agrícola 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 las normas para los denominados «circuitos sensibles» (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 dio, en cierta forma, gradualmente (sujetos al sistema de bandas de precios) pero, si se compara la liberación del comercio exterior que se realizó en la agricultura venezolana con otras experiencias de América Latina (Colombia, México e incluso Chile), debe concluirse que la velocidad que se le imprimió a la reforma fue alta, con sus consecuentes efectos negativos para la producción agroalimentaria doméstica, acostumbrada a la protección de sus mercados y a los apoyos gubernamentales. Además, la denominada “Ley anti-*dumping* y sobre subsidios” o ley sobre prácticas desleales del comercio internacional apenas fue promulgada a mediados de 1992, y su acción para limitar las prácticas desleales no sirvió para impedir, en la primera fase de la reforma comercial, las violaciones a la normativa del comercio internacional.

En el cuadro 4, puede observarse la disminución que se ha dado en el arancel implícito para varios rubros sensibles, disminución que se hace más visible al compararla con los niveles existentes en 1986-1988. Debe llamar la atención el hecho de que hasta ahora no ha habido una clara estrategia de reconversión y apoyo al aparato productivo agroalimentario, de manera tal que éste pudiera enfrentar con éxito el reto de la apertura y se minimizaran los costos que ella implicaba en términos de disminución de precios reales recibidos por los productores y niveles de empleo. Esto se explica en gran parte por la poca capacidad que ha mostrado el estado para reformarse y reestructurarse. Igualmente, debe recordarse que la tendencia a apreciar el tipo de cambio real en 1995 y posteriormente en 1997 introduce una distorsión que obliga a concluir que las tasas de protección nominal que se muestran en el cuadro 4, son, en la práctica, superiores a las tasas de protección efectiva, las cuales incorporan el efecto de la distorsión cambiaria (apreciación del tipo de cambio real)).

Debe señalarse también que la apertura se fortaleció con el ingreso de Venezuela al GATT (ahora OMC), el avance en la integración económica (Grupo Andino, ahora Comunidad Andina de Naciones), especialmente con Colombia, el cual se ha convertido en el segundo socio comercial de Venezuela (después de Estados Unidos) desde que se inició el libre comercio entre ambos países en 1992. Colombia es además, el principal destino de las exportaciones no tradicionales de Venezuela, entre ellas las agroalimentarias. También se han firmado tratados de libre comercio con los países de Centro América, CARICOM, México (G-3) y Chile. Además, actualmente Venezuela negocia en bloque, junto con los demás países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) un tratado de libre comercio con el MERCOSUR.



**Cuadro 4**  
**Venezuela: arancel implícito como porcentaje del precio de referencia (\*)**

Años	Arroz cáscara	Maíz blanco duro	Sorgo	Azúcar blanco	Leche fluida
1986	249,4	157,1	140,4	154,6	296,8
1987	141,8	169,5	145,0	131,9	213,0
1988	97,9	77,1	70,5	60,0	110,6
1989	-9,0	-21,5	38,7	-20,0	-7,9
1990	14,3	19,0	34,5	-10,0	53,3
1991	11,5	16,2	18,1	18,7	55,9
1992	-1,3	22,1	18,7	19,5	35,3
1993	-1,1	21,3	27,2	18,1	60,2
1994	5,7	29,3	13,0	12,3	33,7
1995	31,8	26,1	41,2	10,8	20,3

(\*) Arancel implícito como porcentaje del precio de referencia de importación.

Fuente: García Álvarez-Coque *et al.* (1997), con base en estimaciones de AGROPLAN (Venezuela). Barcelo Vila y García Álvarez-Coque (1994). Cálculos propios.

Otras políticas que vale la pena mencionar son el inicio de la reestructuración del Ministerio de Agricultura y cría, del FONAIAP (organismo público de investigación agrícola), del Fondo de Crédito Agropecuario y del Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP). La eliminación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) debido a su insolvencia financiera y la eliminación de los monopolios estatales para la comercialización del café y del cacao (FONCAFÉ y FONCACAO) se han convertido en medidas que a la larga pueden ser consideradas como positivas. En el ámbito del consumo, los subsidios de carácter general fueron sustituidos por programas dirigidos a minimizar el impacto de los ajustes sobre los sectores de menores ingresos. Sin embargo, no se pudo evitar una tendencia a la disminución del consumo calórico para el habitante promedio. La disponibilidad calórica persona/día para 1993 se ubicó en un 97,3% de los requerimientos.

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 de 0,3%, durante el lapso 1988-1993 presentaron una tasa de crecimiento negativa de 1,2%. Durante el período analizado el PIBA se estancó y apenas logró crecer al 0,1% como promedio anual, muy por debajo del crecimiento de población (más de 2% por año). En consecuencia, el PIBA per cápita (PIBAPC) disminuyó a una tasa promedio de 2,3%. Tales resultados estuvieron por debajo del crecimiento del PIB (2,5%) y el PIBNP (1,9%) durante el mismo período. El comportamiento negativo de la agricultura, sin duda alguna, tuvo mucho que ver con la caída y/o eliminación de subsidios al crédito y a los insumos, los menores montos del gasto y de la inversión agrícola, 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 1984-1998 rápidamente se desvaneció al disminuir el apoyo del estado y la protección en la frontera.

Por supuesto que 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 de nuestro ecosistema, 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, papas, 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, se encuentran: arroz, cambur (bananos), plátano, cacao, tomate, frijol, palma africana, el subsector agrícola pesquero, carne de aves y la ganadería bovina de doble propósito. Para más detalles véase el anexo 1.

Los años 1994 y 1995 se caracterizaron por una agudización de la crisis económica, declinación de la actividad económica no petrolera en 1994 (-2,8%) y leve crecimiento en 1995 (1,7%), aumento del desempleo, incremento de la inflación a pesar de los controles de precios, pérdida de reservas monetarias internacionales, desconfianza hacia el país en los mercados internacionales, etc. En síntesis, el programa económico basado en los controles no dio el resultado esperado, y en consecuencia, en abril de 1996, la administración del presidente Caldera tuvo que dar marcha atrás en su política y firmar un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, bajo la condición de adoptar un nuevo programa de ajustes denominado "Agenda Venezuela".

La agenda Venezuela es un programa económico que retoma en sus principios básicos las reformas que se habían propuesto en el plan de ajustes de 1989. Es un programa de estabilización y reformas estructurales que tiene como objetivo fundamental restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos. Se trata de un programa cuyo eje es el ajuste fiscal (eliminación del déficit) acompañado de reformas en el marco jurídico que regula el mercado laboral, profundización de la privatización, apertura petrolera, reforma del sistema de seguridad social, fortalecimiento del sistema financiero. Las políticas iniciales del agenda Venezuela incluyeron: eliminación del control de cambios, liberación de las tasas de interés y de los precios (excepción de una canasta de medicamentos), ajuste de los precios de los derivados del petróleo y de los servicios básicos, aumento del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, medidas para restringir el gasto público, privatización de las empresas básicas y de la banca en manos del estado, etc.

En 1996, como consecuencia del programa de estabilización el PIB declinó en 2,6% y los componentes de la demanda agregada disminuyeron fuertemente. En el caso del consumo privado la disminución fue de 4% mientras que la inversión cayó en 7,2%, con una fuerte disminución de la inversión privada por tercer año consecutivo de 32,8%. En 1997, tal y como se esperaba la economía logró crecer. El PIB se incrementó en un 5,1%, impulsado por el fuerte aumento del PIB petrolero (8,8%), mientras que el PIB no petrolero (PIBNP) lo hizo en un 3,3%. La inversión privada creció en 33,1% y el consumo privado logró hacerlo en un 3,4%

No debe desconocerse que a pesar del mejoramiento en las expectativas y de la instrumentación de las reformas a la Ley Orgánica de Trabajo, los aumentos de salarios en la economía y en el sector público más allá de lo previsto, así como la lentitud en los programas de privatización y reestructuración de la administración pública a lo que se suma la fuerte caída de los precios del petróleo en 1998 introducen elementos que impiden bajar

la tasa de inflación hasta el nivel deseado de un dígito, mientras que las bases para mantener permanentemente un equilibrio fiscal y un crecimiento económico sostenido se debilitan.

La crisis fiscal que ha generado la caída de los precios del petróleo ha obligado al gobierno a instrumentar un nuevo ajuste económico a comienzos de 1998. Dicho ajuste se basa en una fuerte reducción del gasto público inicialmente previsto (10%), aumento de las tasas de interés, política monetaria más restrictiva y el sostenimiento de una política cambiaria, basada en el sistema de bandas, pero que permitirá una depreciación del tipo de cambio nominal en el orden de 1,28% mensual, para contrarrestar el proceso de apreciación del tipo de cambio real<sup>5</sup>. Dado este nuevo entorno es de esperar una menor tasa de crecimiento de la economía, estimándose que el PIB apenas crecerá en 1%. Desde el ángulo social no queda la menor duda que las repercusiones de la nueva situación serán graves. Se prevé disminución de los niveles de empleo y de consumo privado, particularmente de los alimentos. Ello agudizará los problemas de pobreza y de bajo consumo calórico en los estratos de menores ingresos.

La conclusión más importante de esta sección es que la Agenda Venezuela” sirve para vislumbrar una determinada orientación de lo que será la política económica del futuro. Es decir, a pesar de que Venezuela realizará en 1998 las elecciones presidenciales y un nuevo gobierno se encargará en 1999, dadas las restricciones que impone el entorno económico internacional, los compromisos asumidos por Venezuela en organismos internacionales (OMC) y en materia de integración económica (CAN, G-3, etc.) así como las restricciones de orden fiscal, surge como consecuencia lógica necesidad de un nuevo programa de estabilización acompañado de reformas económicas e institucionales (de primera y segunda generación) destinadas a insertar a Venezuela en los procesos de globalización y en los mercados internacionales. Y esto significa que todos los sectores productivos, incluyendo el agroalimentario, para poder sobrevivir deberán aumentar su productividad para hacerse más competitivos, preservar sus mercados e incrementar las exportaciones a la par que se mantienen tasas de ganancia atractivas.

En el contexto de un entorno macroeconómico caracterizado por la inestabilidad y la inexistencia de una clara visión estratégica sobre las políticas a adoptar para enfrentar el reto de la apertura y de la globalización, la agricultura venezolana ha continuado sin encontrar la senda del crecimiento sostenido. En 1994, el PIBA cayó en 1,1%. Todo ello a pesar de que la devaluación real de ese año y el alza de los precios en los mercados internacionales, permitió una mejoría de los precios reales recibidos por los productores y de la rentabilidad del sector. No obstante, los problemas para obtener financiamiento se convirtieron en un fuerte obstáculo para poder aumentar la producción. Sin embargo, en 1995, el PIBA apenas si logró crecer en 0,3%. En 1996, nuevamente el PIBA apenas logró crecer al 0,3%. Según las estimaciones preliminares del Banco Central de Venezuela en 1997 se anunció un crecimiento del PIBA de apenas 1,7%.

En síntesis, el lapso 1993-1997 también se caracterizó por la mengua del PIBAPC, en este caso la declinación se ha dado a un ritmo promedio del 1,8%. En los dos últimos períodos

---

5 De acuerdo con el informe de la prestigiosa firma de consultoría METROECONÓMICA, durante 1997 la depreciación nominal del tipo de cambio fue apenas del 5,9% en relación al tipo de cambio de cierre de 1996. Se concluye que dado que la depreciación del tipo de cambio fue insuficiente para compensar el diferencial de inflación con los principales socios comerciales de Venezuela los niveles de apreciación real han venido creciendo. Al final de 1997 se estimaba la sobrevaluación nominal del tipo de cambio en 32% y la sobrevaluación efectiva (teniendo en cuenta los aranceles del país) en 21%. Se destaca también que la sobrevaluación efectiva acumulada con respecto a Colombia se estimaba en 26,2% al finalizar 1997.

analizados, mientras el PIB per cápita (PIBPC) ha tenido tasas de crecimiento ligeramente positivas (0,9%), el PIBAPC ha presentado, como ya se dijo, un crecimiento negativo, lo que refleja el rezago de la agricultura con relación al resto de las actividades económicas. La situación antes descrita evidencia que, en términos generales, la agricultura venezolana no se ha adaptado a un ambiente de menor protección y apoyo gubernamental. Esto es particularmente cierto, para aquellos rubros con serios problemas de competitividad.

La poca atención del estado a la agricultura nuevamente se hizo presente. 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 representa una caída de 54,9% 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. Ellas han servido de argumento para que los grupos de poder beneficiarios de las políticas del modelo proteccionista y de fuertes subsidios gubernamentales se opongan y obstaculicen la continuidad del proceso inserción de Venezuela en la economía global.

### **Algunas transformaciones de la agricultura venezolana**

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. Para decirlo con palabras de Llambí (1998) en Venezuela al igual que en el resto de América Latina los programas de ajuste han ocasionados profundas reestructuraciones en los sistemas agroalimentarios. Entre estas transformaciones importantes, muy poco mencionadas en los análisis sobre el sector, conviene señalar las siguientes<sup>6</sup>:

- Aumentos en la producción y mejora de las expectativas para continuar produciendo bienes agroalimentarios en los cuales el país tiene ventajas comparativas (arroz, frutas tropicales, banano y plátanos, tomates, palma africana, cacao, café, ganado bovino, pescados y mariscos). Con esto se quiere reafirmar que la crisis de la agricultura venezolana no es generalizada sino que se encuentra concentrada en los rubros para los cuales el país no tiene ventajas comparativas y competitivas, situación por lo demás perfectamente coherente con la lógica de la globalización que promueve la especialización. En consecuencia, se está produciendo una reestructuración de la producción. 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 y del maíz, ilustra parcialmente los cambios que se están dando en la estructura productiva. Asimismo, en muchas regiones ganaderas del país (por ej.: sur del Lago de Maracaibo) es frecuente observar como tierras antes dedicada a la ganadería se están sembrando de

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado de este aspecto, véase Gutiérrez (1995).

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.

- Ha habido un mejoramiento en los rendimientos por hectárea 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. 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 ha retirado de la producción tierras marginales que no garantizan unos rendimientos aceptables para alcanzar una adecuada rentabilidad<sup>7</sup>. Se destaca el mejoramiento en los rendimientos por hectáreas cosechada 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<sup>8</sup>. Maíz, sorgo y girasol son típicos casos de mejoras en los rendimientos debido a reducciones en la superficie. Café, cacao, yuca, tomate y papa han mostrado un mejoramiento aceptable de los rendimientos por hectáreas. Mientras que caña de azúcar, ajonjolí y algodón han mostrado un comportamiento inestable.
- 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<sup>9</sup>. 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 desmejora 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. Con relación al mercado de la tierra Delahaye (1993:126) ha concluido que han surgido nuevos agentes, y ellos están básicamente representados “por sociedades anónimas, comer-

---

7 Según información del Ministerio de Agricultura y Cría, la superficie agrícola cosechada pasó de 2.333.283 ha. en 1988 a 1.499.014 ha. en 1993. Para 1996, la superficie agrícola cosechada apenas había alcanzado a 1.645.610 ha.

8 En arroz los rendimientos por hectáreas pasaron de apenas 2.289 kilogramos/hectáreas en 1988 a 4.571 kilogramos/ha en 1996. Igualmente, entre ambos años el maíz incrementó sus rendimientos desde 1.997 kilogramos/ha a 2.810 kilogramos./hectáreas. En sorgo el incremento fue de 2.090 kilogramos./hectáreas a 2.164 kilogramos./hectáreas; papa y tomate fueron rubros con un sustancial incremento de los rendimientos al pasar de 13.287 kilogramos./hectáreas y 16.417 kilogramos./hectáreas en 1988 a 18.354 kg./ha y 19.947 kilogramos./hectáreas en 1996 respectivamente.

9 De acuerdo con las estimaciones de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI, encuesta de hogares por muestreo, varios años-segundo semestre) para 1980 el porcentaje de hogares pobres en Venezuela, según el índice de conteo global era de 17,7% (9,1% pobreza extrema); para 1988 tal porcentaje había aumentado a 40% (17% pobreza extrema); para 1996 el porcentaje de hogares en pobreza según el mismo método se había incrementado al 65,4% (35,8% pobreza extrema).

cientes y profesionales urbanos, mientras los pequeños productores pierden paulatinamente su ya escaso control de la tierra, en condiciones particularmente desfavorables para ellos”.

- Un uso más racional de los insumos, particularmente de los fertilizantes y otros agroquímicos. La eliminación de los subsidios ha obligado a racionalizar el uso de los fertilizantes y evitar su desperdicio. Durante el período 1988-1993, debido a la eliminación gradual del subsidio a los fertilizantes su precio real aumentó a una tasa media anual del 28,6%. La respuesta de los productores agrícolas a dicho aumento de precio fue la reducción de las cantidades utilizadas tanto en términos absolutos como relativos. Así, a pesar de la disminución de la superficie cosechada, la cantidad de fertilizantes utilizada por hectáreas cosechada pasó de 631 kilogramos en 1988 a 280 kilogramos en 1993 (Gutiérrez, 1995). Pudiera decirse que ante el aumento de los precios de los insumos se está produciendo un cambio de actitud por parte de los productores. Obsérvese que 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 que 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.
- Ha habido un crecimiento sostenido de las exportaciones agroalimentarias, las cuales se han diversificado en cuanto a los bienes exportados y en los mercados de destino. Mientras en 1988 las exportaciones agroalimentarias apenas alcanzaban a los US\$89 millones, para 1997 dicho monto fue de US\$652 millones. La menor apreciación del tipo de cambio real en el período posreforma, la disminución de las trabas para exportar, la mejora de la eficiencia productiva y distributiva de algunas cadenas agroalimentarias, el aumento gradual del número de empresas con visión exportadora y el fortalecimiento de los acuerdos de integración regional han contribuido a tal incremento. Debe destacarse el crecimiento de las exportaciones agroalimentarias hacia Colombia, país hacia el cual se dirigió en 1996 el 34% de las exportaciones agroalimentarias que realizaba el país, alcanzando un monto de US\$222 millones (Gutiérrez, 1998). Debe recordarse que en 1988 el monto de las exportaciones agroalimentarias hacia Colombia y registradas por las estadísticas oficiales no superaba los US\$2 millones. Sin duda alguna, la integración económica con Colombia se ha convertido en una de las experiencias más exitosas del nuevo regionalismo.
- 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. 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. 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, tradicionalmente, la ingesta de alimentos (energía alimentaria y nutrientes) y sus variaciones han estado fuertemente asociadas a las importaciones más

