

Revisión crítica y perspectivas

## EL DESARROLLO AGRÍCOLA VENEZOLANO

Jonathan Coles Ward

*El abanico de factores y circunstancias que han determinado la discontinua evolución del sector agrícola nacional es examinado prospectivamente por el autor, para trazar el itinerario de una actividad que cíclicamente parece colocarse en el centro de la atención nacional, sin que logren articularse directrices y objetivos consistentes y perdurables. En la encrucijada que representa este final de siglo y en función de las transformaciones que actualmente signan las esferas económicas e institucionales, la presente entrega pretende ser una aportación inicial al debate abierto y desprejuiciado tan exigido por este tópico*

Transcurridos más de sesenta años de riqueza petrolera y luego de casi cuatro décadas de gobiernos democráticos comprometidos con el desarrollo agrícola, Venezuela exhibe en la actualidad el sector agropecuario con menor peso en la economía (5% del Producto Interno Bruto) entre los países de América Latina, y el que suple la menor proporción de las exigencias alimentarias (menos de 70%). Es también el único país de Suramérica que importa más alimentos de los que exporta.

Determinar hasta qué punto esta situación es un síntoma de graves distorsiones sociales y económicas, producto de desacertadas iniciativas inspiradas en un desarrollo del sector, y hasta dónde es más bien un resultado inevitable de la modernización económica basada en la renta petrolera, es materia de un debate cuyo resultado debe constituir el punto de par-

tida para definir las estrategias de política pública para los próximos años.

Es deseable y saludable la controversia. Por años era artículo de fe que el Estado debía asumir el papel protagonista en un sector que no podía abandonarse a las crueles vicisitudes de la oferta y la demanda, ni dejar a merced de las oscilaciones de la competencia y del mercado. La agricultura, fuente de la vida y de la civilización, base de la sociedad y de los valores patrios, ocupaba lugar central en las ideologías de muchos de los movimientos sociales y políticos que forjaron la moderna democracia venezolana. El movimiento campesino y sus correspondientes burós agrarios constituyeron una de las bases más importantes de las nuevas organizaciones partidistas. Era excepcional que alguna ideología política no incorporara la reivindicación del hombre del campo bajo la tutela activa del Estado, y que no buscara la autosuficiencia alimentaria como objetivo nacional.

Pero la bonanza petrolera y la masiva migración del campo hacia la ciudad fueron minando la importancia relativa de la agricultura en la economía. Al disminuir la amenaza de una revolución marxista en el campo, se hizo a la vez más fácil y menos importante el control político del sector agrario. Se fueron deteriorando las instituciones, y el tema agrario pasó de ser motivo de inspiración a dispensador de frustraciones. De oportunidad para ser aprovechada, se convirtió en problema por atender. Las ideas que habían inspirado la Reforma Agraria se tornaban cada vez más vacías y desactualizadas.

A raíz de grandes cambios experimentados en el mundo, y de las crisis financieras y políticas que ha vivido el país en los últimos ocho

años, el tema agrícola reaparece con creciente intensidad. Ya no visto desde la perspectiva de la estructura social en el medio rural, sino vinculado a temas de alcance internacional, como la sostenibilidad ambiental y la competitividad en una economía global. En el nuevo debate se invierten los roles: el revolucionario agrario de antes es el que ahora se resiste al cambio y añora la presencia omnímoda del Estado; el proponente de mercados libres y abiertos para el progreso económico y social es el agente de cambio de hoy.

¿Quién tiene la razón? ¿Qué debe hacer Venezuela, tanto en sus políticas públicas como en el sector privado? ¿Qué oportunidades existen para lograr un consenso? ¿Cómo emprender la transición de un modelo obsoleto a una visión nueva? ¿Cuáles son las exigencias de los nuevos tiempos? Esas son las preguntas que trataremos de responder de manera sucinta en este escrito.

### DE LA "SIEMBRA DEL PETRÓLEO" AL PARADIGMA PROTECCIONISTA

Hasta la eclosión del petróleo, la venezolana era una economía agrícola, y su fuente principal de divisas eran las exportaciones de sus cultivos. El cacao constituyó el rubro estrella del período colonial, y el café lo fue a partir de la Independencia y hasta la muerte del General Gómez. La ganadería dominaba la economía agropecuaria doméstica, aprovechando las grandes extensiones de suelos poco aptos para la agricultura intensiva de los Llanos venezolanos.

Aunque el Ministerio de Agricultura se fundó en 1936, las políticas de desarrollo orientadas a "sembrar el petróleo", comenzaron a desplegarse con la dictadura del General Pérez Jiménez, durante la

Jonathan Coles Ward es graduado en Filosofía, con Máster en Economía del Desarrollo, Presidente de Mavesa, ex Ministro de Agricultura y Crfa.



década de los cincuenta, con el General Tamayo Suárez al frente del Ministerio de Agricultura. Esta estrategia se basó principalmente en las inversiones en infraestructura vial y de riego, junto con la inmigración proveniente de la Europa de postguerra.

La nueva democracia, instaurada en 1960, inscribió su directriz de desarrollo agropecuario en la Reforma Agraria, proyecto socio-político concertado entre las diferentes fuerzas políticas. Lo liderizó el Dr. Giménez Landfnez, del partido socialcristiano Copei, en el gobierno social demócrata del Presidente Betancourt, bajo la consigna de "la tierra es de quien la trabaja". El proyecto se centraba en el ser humano, en el hombre del campo venezolano, y se inspiraba en los conceptos más avanzados de legislación agraria en el mundo. La Ley de Reforma Agraria de 1960 creó un gran sistema para organizar la vida rural, dirigido por el Estado a través del Instituto Agrario Nacional, el Banco Agrícola y Pecuario, y otros organismos dedicados a la extensión y a la protección legal del campesino. Se destinó un cuantioso caudal de recursos al crédito campesino y al desarrollo de infraestructura, siempre con una inspiración nacionalista y de reivindicación social.

El triunfo electoral de Rafael Caldera en 1969 y la promulgación de la Ley que da origen a la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA), marcaron un cambio de orientación en materia de política agrícola. Si la política de inversión de la Dictadura y la Reforma Agraria fueron diferentes maneras de "sembrar el petróleo" fomentando la producción en el campo, la Ley de Mercadeo ahora se preocupa del abastecimiento y el consumo en las ciudades. La victoria de Copei, partido con arraigo en la clase media urbana, fue reflejo de un cambio en la demografía política del país. El nuevo gobierno enfocó el problema agrícola más como un sistema integrado que incluía la distribución y el consumo y no

sólo la producción. El Estado tenía que intervenir para proteger al consumidor de los grandes capitales que controlaban el comercio y la industria. Esta intervención se intensificó bajo el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, hasta el punto en que el Estado monopolizaba gran parte de las importaciones y establecía precios mínimos para los productores y máximos para los consumidores, cubriendo así la diferencia con subsidios crecientes que terminaron siendo insostenibles desde el punto de vista fiscal. La CMA fue sólo uno de los canales para distribuir subsidios al agro, junto con el reparto de fertilizantes, las tasas de interés preferencial, el acceso a agua y tierra sin costo o la condonación de deudas.

Con la llegada a la presidencia de Luis Herrera Campins, quien al asumir declaró que recibía "un país hipotecado", la nueva administración redujo el papel operativo de la CMA. Mantuvo, no obstante, el idéntico objetivo político de cubrir la brecha entre los deseos de los productores de lograr altos precios, y los de los consumidores de que se mantuvieran bajos, valiéndose de mecanismos administrativos que condicionaban las importaciones a la compra previa de las cosechas nacionales a los precios mínimos establecidos por el Gobierno, bajo el amparo de la suspensión de garantías económicas. Esta tendencia se profundizó con el "Milagro Agrícola" del Presidente Lusínchi, en cuyo gobierno se elevaron los precios mínimos para la producción nacional, al tiempo que se abarató el costo de lo importado, a través del subsidio cambiario del Régimen de Cambio Diferencial (RECADI), y a través de una política de control de precios a nivel del consumidor. Al término de este período, en 1988, se produjo la aguda crisis fiscal y monetaria que obligó al gran esfuerzo de reforma económica iniciada en 1989, la cual incluyó la primera Reforma Agrícola que arrancó en 1990.

En grandes rasgos, se trató de veinte años de "sembrar petróleo", desde 1950 a 1970, etapa a la que siguieron otros veinte años bajo el sino del "dilema agroalimentario" entre productores y consumidores, que va desde 1970 a 1990.

## Itinerario de Políticas Agrícolas

### ▲ 1950--1972: "Sembrando Petróleo"

– 1950-1960: infraestructura e inmigración

– 1960--1972: La Reforma Agraria

### ▲ 1973--1989: "el dilema alimentario"

– 1973--1979: C.M.A.

– 1981--1989: "contingentamiento" y recadi

### ▲ 1990--1993: apertura y reforma

### ▲ 1993--1997: contrareforma?

## UN PUNTO DE INFLEXIÓN: LA REFORMA AGRÍCOLA DE 1990-92

En un principio, el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez se planteó excluir al sector agropecuario de las reformas económicas y tratarlo como un sector excepcional. Pero los efectos que las reformas macroeconómicas y los acuerdos internacionales tuvieron sobre el sector agroalimentario fueron inmediatos, lo cual hizo evidente la necesidad de extender la reforma comercial al sector primario. Los organismos internacionales incentivaron las reformas en el sector agropecuario mediante el ofrecimiento de créditos internacionales de importante magnitud. Una vez negociado el crédito de inversión agrícola ASIL (Agricultural Sector Investment Loan), se hizo perentoria la necesidad de una profunda reestructuración institucional del sector. Sin embargo, los temas más profundos y más relacionados con la ideología de la Reforma Agraria, en particular los referentes a la tenencia de la tierra y a la capacitación del hombre del campo, sólo se examinaron en la fase postrera del gobierno, cuando ya éste se hallaba desprovisto de piso político. (Una descripción detallada de las reformas en este pe-



rfo se registra en "Reforming Agriculture", capítulo séptimo de "Lessons of the Venezuelan Experience", Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. 1995").

## Elementos de la Reforma

- ▲ Las políticas macroeconómicas
  - tipo de cambio, tasas de interés, precios
  - nuevas leyes
- ▲ Los acuerdos internacionales
- ▲ La Reforma Comercial
- ▲ El Crédito Multilateral de Inversión ASIL
- ▲ Descentralización y Privatización
- ▲ Tenencia de la Tierra y Extensión

La eliminación de controles y subsidios cambiarios y de precios, a la que se sumaron más adelante los controles cuantitativos a las importaciones de materias primas agropecuarias, tuvieron una enorme incidencia sobre el sistema agroalimentario. Los precios de los alimentos se acrecentaron en más del doble, lo que se tradujo de inmediato en un pleno abastecimiento de mercados desabastecidos. Los consumidores más vulnerables fueron duramente golpeados, y se produjo una competencia intensa entre empresas industriales por mercados achicados.

Muchas empresas agroindustriales comenzaron a acusar graves problemas financieros. Los productores de rubros agrícolas que dependían de controles a las importaciones vieron reducida drásticamente su rentabilidad, a despecho de disposiciones que intentaban suavizar la entrada en vigencia de la liberación comercial, tales como las bandas de precios que imponían precios piso por debajo de las cuales no podrían ingresar importaciones al país.

Los créditos internacionales requerían largos períodos de aprobación y desembolso, en tanto que surtían poco efecto en atenuar las reacciones adversas a las nuevas políticas de liberación. A medida

que el gobierno fue perdiendo popularidad, recrudecía la oposición a las reformas por parte de los gremios centrales, como Fedeaagro y Fedenaga.

## EL ESCENARIO POSTERIOR

Tras la salida del poder del Presidente Pérez, el gobierno interino del Presidente Velásquez y meses después el del Presidente Caldera se pronuncian contrarios a las reformas agrícolas y prometen restablecer las políticas de desarrollo tradicionales. Pero se encuentran atados a los compromisos internacionales y por nuevas leyes que rigen las transacciones comerciales en el país. Las dos administraciones deben echar mano a artilugios administrativos, tales como el otorgamiento de permisos fitosanitarios, lo mismo que a mecanismos de emergencia y de salvaguarda transitoria para cumplir con su promesa de mayor protección al sector agropecuario. Intentan igualmente rescatar los créditos internacionales para obtener fondos, en atención al clima de incertidumbre fiscal que afecta al país.

Para despejar las enormes confusiones surgidas durante todo este período de reformas, el Ministro de Agricultura del gobierno del Presidente Caldera, Raúl Allegret, centra sus esfuerzos en la redacción de una Ley Orgánica del Desarrollo Agropecuario, cuyo objetivo es definir una nueva estrategia compatible con las nuevas realidades internacionales y nacionales. Alrededor de la Ley se suscita un intenso debate que no logra conciliarse dentro del seno de la Comisión Presidencial Redactora, razón por la cual el Ministro remite el proyecto al Presidente sin haberse logrado consenso dentro de la Comisión. La decisión del gobierno el 15 de abril de 1996 de retomar el camino de las reformas económicas, y la suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, ahora con el acuerdo de casi todas las fuerzas políticas, genera una crisis en la colocación de las cosechas y un grave

conflicto entre el sector productivo y el industrial, ya que los precios establecidos para los productores resultan muy superiores a los que caracterizan a los mercados internacionales. El gobierno no está ya dispuesto a subsidiar las diferencias, aun cuando los consumidores se ven vulnerados en su capacidad adquisitiva real.

Muy a pesar de este inventario de traumas y tropiezos, el sector agropecuario ha seguido creciendo y mejorando notablemente su eficiencia durante los últimos años, como puede evidenciarse en el comportamiento de la producción en la gran mayoría de los rubros durante 1995, que inclusive, fue superior a la lograda en el año pico del "milagro agrícola".

En lo referente al maíz -el rubro vegetal de mayor importancia- los aumentos de producción y en la eficiencia son notables.

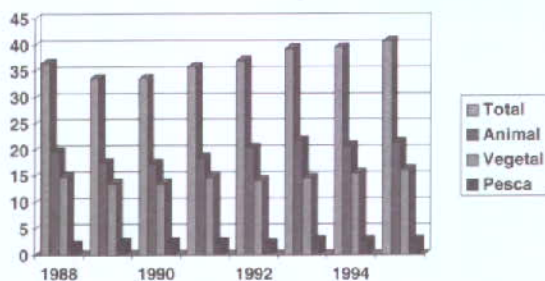
Rubros competitivos como el arroz han acrecentado su superficie cultivada y su rendimiento para lograr importantes aumentos en la producción.

La dependencia de subsidios provenientes del Estado se ha reducido dramáticamente. Las agroindustrias han aumentado su eficiencia, como resultado, en muchos casos, de cambios de propiedad y de reestructuraciones financieras. Se ha incrementado la inversión extranjera en las industrias de la leche, alimentos balanceados, y aceites. Las exportaciones agropecuarias han aumentado significativamente en relación a las importaciones, en tanto que el mercado colombiano se ha abierto para dar cabida a muchos rubros venezolanos.

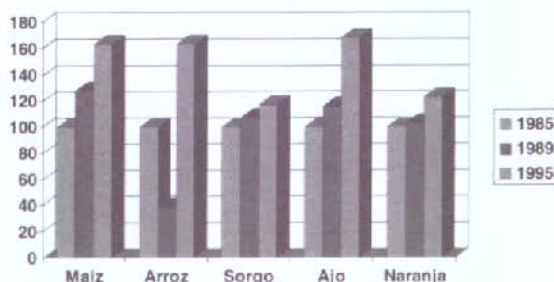
La intervención gubernamental en materia de precios actualmente se concentra en los rubros leche, sorgo y maíz, los cuales en conjunto no representan más del 20% de la producción nacional. El gobierno ha llegado en ocasiones al extremo de prohibir totalmente las importaciones de estos rubros, hasta tanto no se coloquen las cosechas nacionales. Subsisten, sin



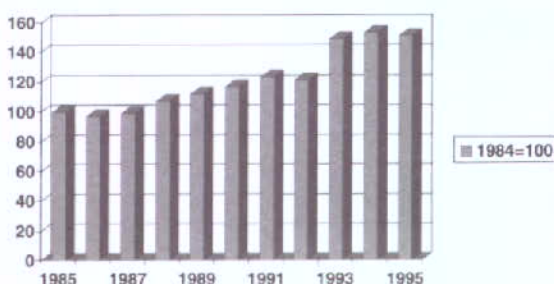
## LA PRODUCCIÓN (MMbs. de 1984)



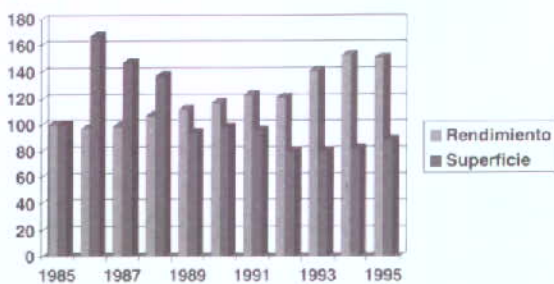
## RENDIMIENTOS



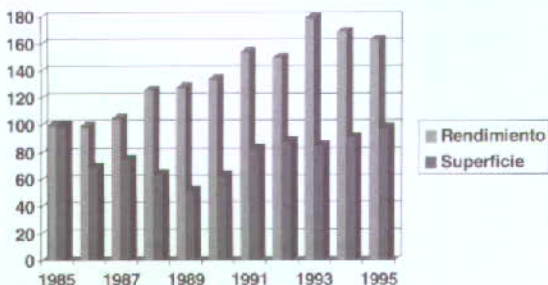
## PRODUCCIÓN DE MAÍZ



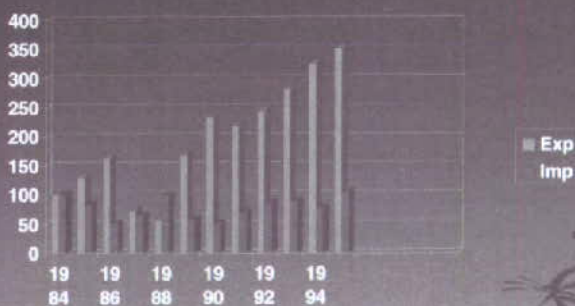
## EL MAÍZ



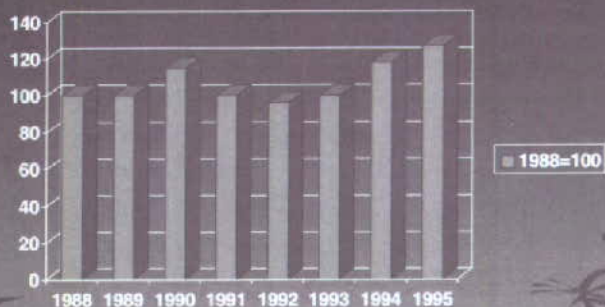
## EL ARROZ



## Importaciones y Exportaciones



## Textiles y Oleaginosas



embargo, múltiples mecanismos de intervención encubierta, tales como el otorgamiento de permisos fitosanitarios condicionados a volúmenes.

El otorgamiento de créditos internacionales se ha reactivado en áreas tan importantes como la extensión agrícola.

Rubros con excesiva dependencia de la protección gubernamental como el girasol y el algodón, prácticamente han desaparecido. En su lugar emergen nuevos rubros competitivos del trópico, como la Palma Aceitera.

Pese a los esfuerzos por descentralizar la actividad gubernamental en el sector, se ha avanzado poco en esta reorganización. No obstante, han sido resueltos algu-

nos aspectos de envergadura. Ejemplos: las liquidaciones de Bandagro y de Adagro, por mencionar sólo dos de ellos.

### FACTORES CONFLUENTES: MACROECONOMÍA, ACUERDOS COMERCIALES, PETRÓLEO Y AMBIENTE

Los cambios observados en el país durante la transición entre el modelo tradicional de política agrícola y el modelo emergente, aún no totalmente comprendido, se producen en un contexto nacional e internacional que influye decisivamente en la determinación de los caminos a seguir.

El país se ha comprometido con una economía abierta y con la reducción de la intervención directa



Parece existir consenso respecto de la necesidad urgente de avances rápidos y profundos en materia institucional, y particularmente en aspectos como justicia, educación y salud. Pero éstos son temas que demandan un manejo político y gerencial inmensamente más complejo y retador que las meras reformas macroeconómicas.

del Estado en la economía. El experimento de regreso al populismo de otras épocas mostró sus nefastas consecuencias de atraso, miseria, conflicto, aislamiento de las corrientes de inversión y de tecnología internacional. Pero los requerimientos de orden macroeconómico, tan necesarios como son, resultan insuficientes. Parece existir consenso respecto de la necesidad urgente de avances rápidos y profundos en materia institucional, y particularmente en aspectos como justicia, educación y salud. Las mismas coincidencias son identificables en lo atinente a la descentralización. Pero éstos son temas que demandan un manejo político y gerencial inmensamente más complejo y retador que las meras reformas macroeconómicas.

Los aparentes avances recientes en materia de política laboral y la inminente legislación en lo relativo a la seguridad social deben comenzar a resolver los problemas más agobiantes de la época actual y del sistema agroalimentario en particular: la limitadísima capacidad adquisitiva de la población y la creciente proporción de venezolanos en situación de pobreza. Nunca ha sido más preocupante la situación de los consumidores en las ciudades que en el presente, y los mecanismos de atención a las poblaciones vulnerables todavía son precarios y llenos de vicios.

La liberalización del comercio internacional avanza desordenada pero inexorablemente. Los acuerdos que dieron lugar a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) establecen plazos de liberación, reglas de conducta y mecanismos constantes de seguimiento y de resolución de

conflictos. Es mucho más difícil hacer caso omiso de los acuerdos establecidos. Al mismo tiempo que avanza la agenda de liberalización internacional, avanzan otras iniciativas en diferentes regiones. La Comunidad Andina empieza a negociar activamente con el Mercado Común del Sur (Mercosur), y se reactiva la iniciativa norteamericana de extender el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y configurar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) antes del 2005. Al compás de los adelantos en materia de intercambio comercial, proliferan las inversiones internacionales en todo el mundo y en nuestra región.

La apertura petrolera es el aspecto más visible del auge de las inversiones en Venezuela. Ofrece, sin duda, una gran oportunidad de modernización y de mejora de calidad de vida, pero a su vez entraña los riesgos de la "enfermedad holandesa" del facilismo y de la economía rentista. La apreciación real del tipo de cambio, primera y más inmediata manifestación de la patología generada por el aumento repentino en el flujo de divisas, ya afecta el dinamismo de las exportaciones y ya abarata la importación. La pequeña y mediana industria y la agricultura se ven particularmente amenazadas por un tipo de cambio que se desliza mucho más lentamente que la inflación interna, y claman por un deslizamiento más fluido. Sin embargo, la conocida dificultad de reducir la inflación por debajo de 30% ó 40% -sin recurrir a medidas draconianas harto difíciles de tomar, más aún en períodos electorales- mantiene pegajoso el des-

lizamiento del bolívar respecto al dólar. Los economistas observadores de la realidad latinoamericana están cada vez más convencidos de que el deslizamiento gradual también hace muy difícil que se materialicen las reformas fiscales y estructurales requeridas para incrementar suficientemente la competitividad. Sin éstas es imposible crecer a un ritmo que permita reducir la creciente desigualdad que se observa en la región.

Pero el mundo no sólo se estrecha en lo comercial y lo financiero. El fenómeno de El Niño, aunque aparentemente poco relacionado con errores atribuibles al ser humano, demuestra lo dependientes que somos respecto de acontecimientos muy lejanos de nuestras fronteras. La disminución de los inventarios internacionales de cereales, así como los incrementos de precios en los últimos tres años, parecen señalar una nueva situación en los mercados internacionales de materias primas agrícolas. Ello deriva del hecho de haber alcanzado techos en la capacidad de producción mundial en el mismo momento en que se expande considerablemente el consumo en regiones que se incorporan al sistema económico internacional, cuyo ejemplo más característico lo constituye China.

Así las cosas, un grupo creciente de neomalthusianos pronostica una escasez crónica de alimentos y de los recursos ambientales que sostienen la producción agropecuaria, como lo son la tierra arable, el agua y el aire no contaminados. Esta nueva situación tendrá una incidencia positiva para los productores agrícolas, pues revalorizará el medio rural y la producción agropecuaria. Pero paralelamente generará estándares ambientales y de competitividad que harán más exigente la producción agropecuaria y agroindustrial. Cultivos pocos adaptados a su medio ambiente no tendrán cabida en esta nueva situación, no sólo por la carga que significan para los consumidores y para la economía en general, sino



también por el despido de recursos naturales que ocasionan.

### **ACCIÓN HACIA EL FUTURO: UNA VISIÓN COMPARTIDA EN EL LARGO PLAZO**

En atención a las fuerzas globales que actúan sobre nuestra realidad coyuntural, no concebimos otra salida que acometer los cambios radicales que exige la coyuntura que nos ha tocado vivir. No parece haber lugar para sueños ni sentimentalismos asentados en el regreso a un "pasado mejor", menos complicado, menos angustiante y más "nuestro". Pero tampoco hay lugar para la sobreimposición de modelos "técnicos" que no parten de nuestra propia convicción. Se trata entonces de darle curso al debate y de ejercer liderazgo para llegar a conclusiones que respondan al interés general. ¿Cómo hacerlo? ¿Cómo lograr una revisión del lugar de la agricultura en el país? ¿Cómo erradicar los prejuicios y conflictos destructivos que han hecho imposible un diálogo creador? ¿Cómo generar confianza, acuerdo y acción?

He participado activamente en varios movimientos dirigidos a promover el cambio de actitudes y el desarrollo de las capacidades necesarias para responder a las nuevas realidades. Convencidos de que la magia de las políticas públicas no existe sin una real base social, muchos de los que vivimos la frustración de los primeros intentos de reforma en el período de 1990 a 1993 hemos buscado otra ruta: la de conectarnos con las fuerzas vivas en las raíces de la sociedad que pueden lograr el brote del nuevo país que podemos lograr. Con esta inspiración, he participado en Venezuela Competitiva y en Venezuela 2020, para mencionar sólo dos de esas iniciativas.

De tales experiencias surgen varios caminos para avanzar. En Venezuela Competitiva, la principal herramienta ha sido la de identificar y difundir **experiencias exitosas**, para generar puntos de luz que sirvan de modelo real y de

Encontrar salidas auténticas para el sector agroalimentario requiere de prácticas de este tipo en diferentes niveles: asociaciones de productores locales, empresas de insumos, empresas agroindustriales, sindicatos, alcaldías, gobernaciones, hasta llegar a los gremios nacionales y a la discusión de programas de políticas públicas.

orientación para otros. Ya no se trata de normas teóricas, impuestas por una autoridad que pretende saber más, sino de vivencias y de personas reales, con resultados tangibles y evaluables. De allí que cada uno puede llegar a sus propias conclusiones respecto a la vivencia. Hasta qué punto le es útil o relevante, es materia que el observador decidirá con toda libertad. Un buen número de las experiencias exitosas surgen de la actividad agropecuaria.

En Venezuela 2020, hemos utilizado la herramienta de **talleres de visión** en diferentes organizaciones. Ésta consiste en reunir a los integrantes de una organización e imaginar un "sueño realizable" para la iniciativa en que participan, tomando en cuenta el país que los rodea. Esa visión, lograda después de ejercicios intensos de diálogo, se convierte en el norte de todos los esfuerzos y en la base para diseñar las mejores estrategias y estructurar la mejor organización para realizarlas. Lo saludable de estos ejercicios es que generan capacidad de trabajo en grupo, de desarrollo de identidad, y de comprensión del entorno, en un marco que trasciende las urgencias y la problemática del momento. La orientación apunta hacia la acción (¿qué puedo-debo hacer?), pero con horizontes que potencian la creatividad de las organizaciones y las hacen evocar sus más altos ideales humanos.

Encontrar salidas auténticas para el sector agroalimentario requiere de prácticas de este tipo en diferentes niveles: asociaciones de productores locales, empresas de insumos, empresas agroindustria-

les, sindicatos, alcaldías, gobernaciones, hasta llegar a los gremios nacionales y a la discusión de programas de políticas públicas.

Para el lanzamiento de estos talleres, fue muy útil establecer un punto de partida para la reflexión, que estableciera ciertos lineamientos y valores de naturaleza casi universal, a partir de los cuales dar inicio a los ejercicios.

A manera de contribución a este proceso de búsqueda de caminos, ofrecemos nuestra propia visión como aproximación preliminar o base para la discusión.

### **EL SECTOR AGROALIMENTARIO DESEABLE: OBJETIVOS Y EXIGENCIAS**

La meta principal por lograr en el sector agropecuario debe ser incrementar significativamente su **competitividad sostenible**. Ésta es la única vía segura para mejorar la calidad de vida en el campo y darle base sólida al conjunto de la economía.

¿Cómo se define la competitividad sostenible? El concepto denota la capacidad de competir, de producir y colocar sus productos con base en su calidad y su costo, y acarreado un mínimo de daño al ambiente. En términos sociales, mejorar la competitividad significa elevar la calidad de vida. En términos económicos, impone mejorar el nivel y la distribución del ingreso per capita, y mejorar la balanza de pagos agroalimentaria. En términos ecológicos, significa producir con un mínimo daño a la base de recursos naturales.

Las mejoras en la competitividad del sector no pueden produ-



cirse a costa de sectores conexos. No pueden acarrear perjuicios al ambiente, ni pueden depender del Estado, porque esto no representaría una mejora auténtica ni sostenible de la competitividad.

La competitividad del sector exige competencia activa, interacción comercial dentro del país y con otras naciones. La autarquía y los monopolios conducen a la pérdida de competitividad y a la quiebra de la seguridad alimentaria. Un sector agropecuario fuerte mantiene estrechas relaciones de confianza con su clientela industrial y de consumidores, así como con sus proveedores financieros y de insumos.

Entender al sector agropecuario como parte de un sistema agroalimentario integral es útil. La visión contraria, la de un sector primario "puro" y enfrentado con otros sectores "corrompidos" ya no es aconsejable, ni se corresponde con la realidad de un mundo cada vez más interdependiente. Para el logro de un sector agropecuario competitivo se requieren las mismas condiciones generales que son necesarias para que el país, como un todo, sea competitivo:

- a. **estabilidad macroeconómica** basada en la disciplina fiscal y monetaria y políticas económicas y sociales que favorezcan al trabajo, el ahorro, la inversión y la producción más que el dispendio, el ausentismo o el facilísimo consumista;
- b. **seguridad jurídica y personal;**
- c. **servicios públicos funcionales y eficientes**, con énfasis en la salud y la educación.

Dentro de estas condiciones macrosociales, el sector agropecuario debe procurar ante todo:

- a. **un sistema claro de derechos de propiedad**, que proporcione una base segura a la inversión en el campo;
- b. **el mantenimiento, rescate y ampliación de la infraestructura** de la producción -las vías agrícolas, los sistemas de riego y la electrificación rural-. Para el logro de este objetivo es de

vital importancia promover la descentralización de la administración de las política agropecuaria, como vía para incentivar la participación de los productores y la atención a los problemas locales por los gobiernos locales;

- c. **la dotación de los servicios sociales básicos de alta calidad**, en salud y educación y protección, con especial énfasis en la capacitación general de los productores, para lo cual también es clave la descentralización;
- d. **financiamiento e inversión privada en el campo**, mediante esquemas que le garanticen seguridad al inversionista y mejoren la rentabilidad de las inversiones;
- e. **mercados abiertos y competitivos para producción agropecuaria**, evitando la cartelización y promoviendo la capacitación de los productores con miras a organizarse para la comercialización y para añadir valor a sus productos;
- f. estimular el **desarrollo tecnológico** a todos los niveles, para mejorar los rendimientos y la calidad de la producción;
- g. organizar un **sistema confiable para la vigilancia de la sanidad animal y vegetal**, que proteja la producción interna y permita la colocación de nuestros productos en el exterior.

## LAS OPORTUNIDADES

A nuestro modo de ver, se presentan en la actualidad varias importantes oportunidades de fortalecimiento institucional. Éstas se sintetizan en:

1. **Desarrollo del Capital Humano y Social.** Desarrollar las capacidades y la competitividad de los productores debe ser el esfuerzo central, porque es la base cierta para mejorar el bienestar integral en el campo, sin causar empobrecimiento en el resto de la sociedad. La vía de las compensaciones y los sub-

## ¿QUÉ REQUERIMOS?

- Integración de cadenas para agregar valor y desarrollar mercados
- Competencias distintivas sostenibles
- Desarrollo de Mercados
- Eficiencia y creatividad
- Empleo y distribución de la riqueza
- Crear conciencia sobre la importancia y la viabilidad del nuevo modelo

sidios se debe limitar a los que sufren de desventajas insuperables por sus propios medios.

2. **Claridad y Estabilidad en la Política Comercial.** Es básico establecer principios de administración de política comercial en sintonía con los compromisos internacionales, puesto que ello reduce la inseguridad jurídica y la intervención discrecional. No menos importante resulta establecer la normativa para la aplicación de medidas excepcionales.
3. **Tenencia de la Tierra.** Difícilmente podrá promoverse la inversión en el campo si no se reduce la incertidumbre respecto a los derechos de propiedad sobre la tierra de Ley de Catastro que han sido propuestos. Las recomendaciones incluidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de 1990 (Ley Cervini) han sido destacadas en el informe preliminar de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) TCP/VEN/4553 y merecen especial consideración.
4. **Sanidad Animal y Vegetal.** Exigen mayor atención los temas de sanidad vegetal y animal, como vía para ganar acceso a los mercados de exportación de productos con tanto potencial como la carne bovina, entre muchos otros. La política de sanidad agropecuaria generalmente ofrece oportunidades importantes para la mejora de la competitividad en general.
5. **Descentralización y Simplificación Organizacional.** Aclarar los mecanismos para la des-



## TEMAS CENTRALES DE LA AGENDA

- Servicios básicos e infraestructura – seguridad, salud, educación, información
- Crédito vinculado al mercado - largo plazo y pequeños
- Mayor liberalización (competencia) y descentralización
- Investigación tecnológica de calidad
- Apoyo a la extensión privada

centralización de la administración de la política agroalimentaria profundizará y diversificará la participación de los productores, mejorará los servicios, e incrementará la inversión en el campo. De la misma manera, es necesario reducir el número y el tamaño de organizaciones públicas que atienden al sector.

6. **Infraestructura.** Las programaciones quinquenales para la inversión pública en infraestructura parecen tener mucho sentido, así como la promoción de la participación de los productores en el mantenimiento y la operación de la infraestructura resultante, ya sean sistemas de riego, de electrificación o de vialidad rural.

### LOS RIESGOS

El contexto actual está signado igualmente por ciertas prácticas y comportamientos que entrañan peligros para un funcionamiento institucional deseable del sector. Entre éstos destacan:

1. **Excesiva confianza en la intervención del Estado.** Contar en demasía con un Estado todopoderoso es errado. El Estado tiene limitadas capacidades, y es mucho más efectivo como regulador y supervisor que como operador. El Estado tiende a ser ineficiente y propicio a la contaminación de intereses políticos particulares.
2. **Aislamiento de otros sectores.** Los regímenes especiales y la sectorialización excesiva hacen más daño que bien, porque separan al sector de sus mercados.

3. **Proliferación de Instancias e Instituciones Públicas.** Crear una institución no significa resolver un problema. Las instituciones deben ser eficientes y "ecológicamente exitosas", en el sentido de subsistir de acuerdo con la demanda que generan por sus servicios y su capacidad de cubrir costos. Dicho de otra manera, deben resolver más problemas de los que crean.

¿Hasta qué punto es útil y necesaria una Ley Orgánica para la transformación del sector? La vía legislativa es importante y necesaria, pero no es suficiente. En el afán de resaltar valores que hacen avanzar a la sociedad, hemos caído en muchas ocasiones en la tentación de legislar utopías, que son irrealizables y que corrompen y desacreditan los objetivos perseguidos al convertirse en costumbre el incumplimiento de las leyes. Las leyes que se derivan más del deber ser que de las realidades sociales, suelen dar lugar a la informalidad y a la corrupción.

### CONCLUSIÓN: ESFUERZO CONCERTADO A FAVOR DE LA COMPETITIVIDAD

El productor agropecuario se encuentra en una situación de gran confusión e incertidumbre. Ello, pese a que atraviesa por un mo-

El productor agropecuario se encuentra en una situación de gran confusión e incertidumbre. Ello, pese a que atraviesa por un momento en el que se le presentan oportunidades importantes. No queda otro remedio que mirar crudamente la realidad que nos invade. Se requiere esfuerzo colectivo, colaboración, concertación, acuerdo.

mento en el que se le presentan oportunidades importantes. Entender estas nuevas opciones le es difícil, porque se encuentra en una trampa de problemas y de conflictos y no tiene disposición ni preparación para mirar hacia nuevos horizontes. Se siente frustrado e irascible. Acostumbrado como ha sido a un marco de políticas que ha pretendido protegerlo en forma paternal, pero que en la práctica ha servido a los intereses de rubros y regiones que representan una pequeña parte de la producción nacional. Le cuesta confiar en visiones generales de un sector tan disperso y variopinto, mucho más cuando estas visiones se articulan a través de un Estado corrupto e ineficaz, que ni siquiera le protege la vida o la propiedad, ni mucho menos le da servicios sociales básicos. Ve aproximarse una nueva era de bonanza petrolera que en el pasado aceleró el abandono del campo. Se halla escéptico y abrumado por dificultades y conflictos propios de un sector desunido y olvidado. Siente que se las tiene que arreglar solo, que es difícil confiar en sus vecinos y mucho menos en la colectividad nacional.

Su situación no es muy diferente a la de muchos otros sectores de la vida nacional: los trabajadores, los consumidores vulnerables, la clase media depauperada. Y los caminos de solución tampoco son tan distintos. No queda otro remedio que mirar crudamente la realidad que nos invade y hacer los mayores esfuerzos para entenderla e influir sobre ella, utilizando esa conocida fórmula: "si no eres parte de la solución, eres parte del problema". Para lograr esa comprensión y esa capacidad transformadora se requiere esfuerzo colectivo, colaboración, concertación, acuerdo. He ofrecido algunos caminos para que el conflicto sectorial tradicional, basado en prejuicios y estereotipos, dé lugar a un diálogo constructivo. Ojalá logremos un lenguaje común que nos conduzca al entendimiento y a las soluciones. ■