

## **Pasado reciente y situación actual del gasto público y de la acumulación de capital en la agricultura venezolana**

Alejandro Gutiérrez S.

Centro de Investigaciones Agro-Alimentarias (CIAL).

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de los Andes.

Mérida-Venezuela. Tele-Fax: (074) 401031. email: agutie @ faces.ula.ve.

### **Resumen**

El artículo analiza la evolución de dos factores determinantes en el comportamiento de la agricultura venezolana, tales como, el gasto público y la acumulación de capital durante el período 1984-1994, así como también propone un conjunto de acciones prioritarias que permitan un mejor desempeño de esta rama de la actividad económica.

Durante el período de estudio se pueden distinguir dos claras fases: la primera tiene lugar entre los años 1984 y 1988, lapso caracterizado por el fuerte crecimiento del sector agrícola y por el incremento en términos reales del gasto público dirigido al sector y de la acumulación de capital, obteniéndose dichos resultados en el marco de severos desequilibrios macroeconómicos que conllevaron a la aplicación en 1989 de un programa de ajuste signado por un cambio radical de políticas generales y sectoriales que impactaron de forma negativa el crecimiento del producto agrícola durante el resto del período de estudio (1989-1994).

**Palabras clave:** Gasto agrícola, gasto total, producto interno bruto agrícola, acumulación de capital.

# Recent Past and Present of Public Expenses and Capital Accumulation in the Venezuelan Agriculture Sector

## Abstract

The article analyzes two important factors for the Venezuelan agriculture behavior, such as public expenses and capital accumulation. The analysis is carried out for the period 1984-1994. It also proposes several priority actions which could allow a better performance for this economic area.

It can be distinguished, clearly, two phases during the period. The first one between 1984 and 1988, the main characteristic was a rapid growth for the sector and a similar growth in public expenses directed to the sector, as well as a rapid capital accumulation. These results were achieved amidst strong macroeconomic disequilibria. Since 1989 a structural adjustment program was implemented which implied a negative impact for the agriculture sector for the rest of the period analyzed.

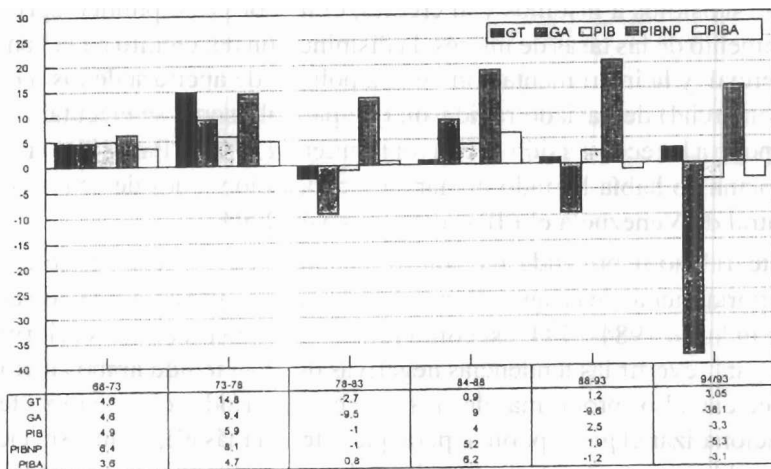
**Key words:** Agriculture expenses, Total expenses, Agriculture GDP, Capital accumulation.

## Introducción

Durante el período 1984-1988, la agricultura venezolana presentó una elevada tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIBA), en el orden del 6,2%, superior a la del producto interno bruto total (PIB) y a la del PIB no petrolero (PIBNP), los cuales crecieron a un ritmo promedio anual del 4,0 y 5,2% respectivamente. (véase Figura 1). La agricultura venezolana mostró un extraordinario dinamismo en la producción de rubros para los cuales el país había mostrado el evado déficit (maíz, sorgo, caña de azúcar, oleaginosas y otros). Pero, también se produjeron aumentos en la producción de carne de aves, de porcino y leche.

El crecimiento del sector agrícola en el lapso 1984-1988, estuvo determinado por un conjunto de factores entre los que conviene señalar: la fijación de precios con base en los costos de producción internos, lo que en la práctica permitió un crecimiento de los precios reales recibidos por los productores agrícolas; la política comercial basada en el contingentamiento y las prohibiciones de importación; el sub-

**Figura 1**  
**Tasas de Crecimiento de GT, GA, PIB, PIBNP y PIBA**



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
 Ministerio de Hacienda. Memoria (varios años)  
 Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
 Cálculos Propios.

sidio al crédito, a los fertilizantes y a los alimentos concentrados para animales; el subsidio cambiario que posibilitó la importación de maquinarias, equipos, insumos, semovientes y otros accesorios para la agricultura a bajos costos; el crecimiento del financiamiento, el gasto público y la inversión agrícola.

Los progresos alcanzados por la agricultura, se lograron en el contexto de una política que agudizó los desequilibrios macroeconómicos y se hizo insostenible en el tiempo. Hasta tal punto que dio origen a un programa de estabilización y ajustes estructurales (PAE) en 1989, el cual cambió radicalmente los esquemas de políticas generales y sectoriales en relación a los que existieron en los años anteriores.

Durante el lapso 1988-1993, el sector agrícola presentó una tasa media de crecimiento negativo, en el orden del 1,2%. Este resultado tuvo mucho que ver con los problemas estructurales de la agricultura venezolana, los cuales se evidenciaron cuando disminuyeron los niveles de protección y apoyo estatal que había tenido la agricultura venezolana durante los años 1984-1988. El programa de ajustes de corte "ortodoxo", instrumentado a partir de 1989, permitió la entrada en vigencia de políticas generales y sectoriales que tuvieron un impacto negativo sobre los niveles de crecimiento del producto agrícola. Al finalizar 1993, el PIBA por habitante era infe-

rior en un 14% al que se tenía en 1988. Este resultado se debió básicamente a la disminución de los precios reales recibidos por los productores, la disminución y/o eliminación de subsidios a insumos y al crédito, el menor gasto público agrícola, el fuerte incremento de las tasas de interés, la disminución del crédito de la banca oficial y comercial<sup>1</sup> y la instrumentación de una política de apertura de los mercados (reforma comercial) demasiado rápida sin que paralelamente se ejecutara un programa de apoyo a la reconversión del sector (Gutiérrez, 1995). Para 1994 la agricultura venezolana no había logrado iniciar su recuperación, pues de acuerdo con el Banco Central de Venezuela el PIBA disminuyó en 2,5%.

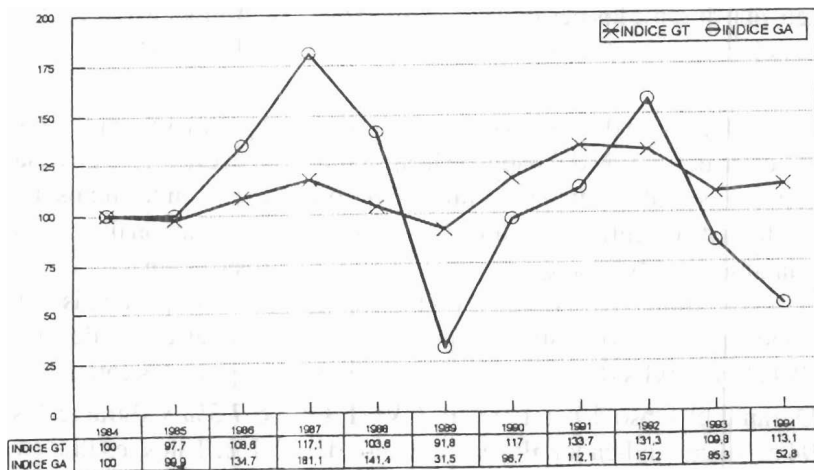
En este trabajo se pretende analizar lo sucedido con dos factores determinantes del comportamiento de la agricultura: el gasto público y la acumulación de capital, durante el lapso 1984-1994, así como proponer algunas acciones prioritarias a emprender para revertir las tendencias negativas que han tenido ambos factores en el pasado reciente. Los programas de ajuste de corte "ortodoxo", usualmente recomiendan racionalizar el gasto público para que éste sea más eficiente y se pueda alcanzar el equilibrio presupuestario. No obstante, se ha advertido que a pesar de ello se debe proteger y mantener la inversión en infraestructura, recursos humanos, transferencia de tecnología e investigación para apoyar el crecimiento agrícola. Esto podría lograrse reduciendo el gasto público en actividades poco productivas. Tal recomendación proviene de las evidencias empíricas que muestran cómo las inversiones del sector público tienen un fuerte efecto sobre la agricultura, ya que, adicionalmente hay una fuerte interacción con la inversión privada que se acelera con la inversión pública<sup>2</sup> (Binswanger, 1989).

## **2. La evolución del gasto público agrícola durante el período 1984-1994<sup>3</sup>**

El gasto total acordado por la administración central (GT), analizado a precios constantes de 1984, aunque sufrió disminuciones en algunos años, fundamentalmente como resultado de las políticas de estabilización del período 1983-85 y del año 1989, presentó en términos generales una tendencia creciente y más estable que la del gasto agrícola (GA). Las principales conclusiones que se desprenden de los datos estudiados, analizados a partir de valores a precios constantes de 1984, son las siguientes:

1. El GT presentó una tasa promedio de crecimiento interanual del 1,2% durante el lapso 1988-1993, magnitud superior a la presentada por esta misma variable durante el lapso 1984-1988. Posteriormente, en 1994 el GT tiene una declinación del 3,1%, con respecto a su valor en 1993 (Véase Figuras 1 y 2).

Figura 2  
Evolución del Índice de Gasto Total (GT) y Gasto Agrícola (GA)  
Real Acordado por la Administración Central  
Período 1984-1994



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

2. Por el contrario, durante el lapso 1988-1993, el cual abarca los años del programa de estabilización y ajuste estructural de corte ortodoxo iniciado en 1989 el GA declinó a un ritmo promedio anual del 9,6%. Dicho resultado contrasta con la expansión del GA durante el período 1984-1988, la cual estuvo en el orden del 9,0% como tasa media de crecimiento interanual. Debe señalarse sin embargo, que luego de la fuerte caída en 1989, se hicieron importantes esfuerzos por recuperar los niveles del GA<sup>4</sup>. Así, a partir de 1990 el GA comenzó a crecer hasta 1992, para luego disminuir fuertemente en 1993 (45,7%) y en 1994 (38,1%). Debe llamarse la atención sobre la brutal caída que ha tenido el GA durante los años 1993 y 1994, pues la agricultura para poder hacerle frente a los procesos de apertura a los compromisos que se derivan de los acuerdos de integración económica y libre comercio que ha suscritos, requiere de un fuerte apoyo gubernamental que facilite y haga menos traumática la reconversión del aparato productivo agrícola, iniciada en años anteriores a un elevado costo en términos de producción y empleo<sup>5</sup>.

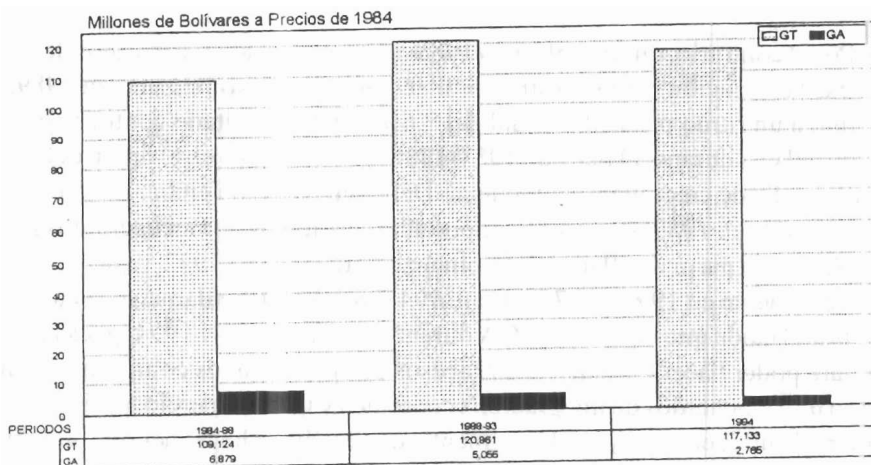
Para que se tenga una idea de la grave situación en materia de GA que presenta el país en la actualidad, es conveniente recordar que el nivel del GA en 1994, apenas

representó el 54,6% del monto promedio anual del período 1989-1993. Pero, ese monto promedio anual del GA en el lapso 1989-1993, ya de por sí fue inferior en un 26,5% con respecto al valor promedio del período 1984-1988. Es importante destacar también, que durante los períodos antes analizados, el promedio del GT tuvo una clara tendencia creciente, la cual contrasta con la presentada por el GA (Véase Figuras 1, 2 y 3).

3. Un resultado que debe llamar la atención, el cual podría ser explicado por la falta de una clara definición del papel de la agricultura en la estrategia de desarrollo global del país, o simplemente por la falta de peso específico en términos de poder político a la hora de discutir el presupuesto nacional y la asignación de recursos públicos, es la alta inestabilidad que ha mostrado el GA históricamente, en relación con la menor volatilidad del GT (véase las Figuras 2 y 4). Un simple análisis estadístico realizado a partir de los resultados presentados por el coeficiente de variación<sup>6</sup> del GT (CVGT) y del GA (CVGA), permitió arribar a las siguientes conclusiones:

a) Durante el lapso 1984-1988, el CVGT fue de 7,3% y durante los años 1989-1994 el mismo indicador alcanzó un valor del 13,2%. Tales resultados refle-

Figura 3  
Promedio Anual Gasto Total (GT) y Gasto Agrícola (GA)



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

**Figura 4**  
**Coefficientes de Variación del Gasto Total (CVGT)**  
**y del Gasto Agrícola (CVGA)**  
**Diferentes períodos**



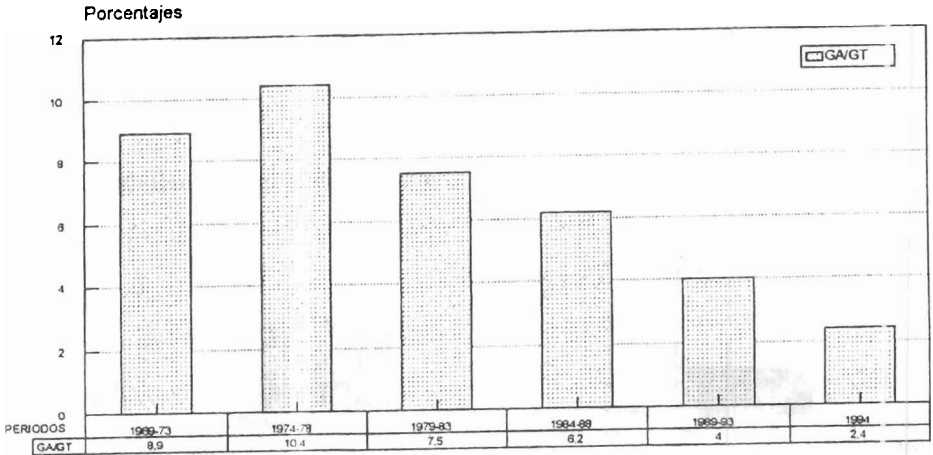
Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

jan un crecimiento de la inestabilidad del GT, la cual puede ser, al menos parcialmente, explicada por la inestabilidad de la economía y de la recaudación de ingresos fiscales, ante los pocos avances que en materia de reforma tributaria se lograron a lo largo del período estudiado.

b) En el caso del GA, los coeficientes de variación estimados son superiores a los ya calculados para el GT. Así, durante el período 1984-1988 el CVGA tuvo un valor de 25,7%, pero, en el lapso 1989-1994, dicho indicador de inestabilidad fue del 49,8%, acompañado de una marcada tendencia a disminuir de los niveles de GA. Esta situación debe llamar a la reflexión, y plantea la necesidad de arbitrar mecanismos para evitar que el GA esté sometido a la alta inestabilidad que presenta.

4. En concordancia con la tendencia decreciente del GA, mientras que la del GT ha sido a aumentar, debe hacerse notar con particular relevancia, que el GA ha continuado perdiendo importancia relativa en el GT, indistintamente de cual se es el período que se analiza (véase Figura 5 y Tabla I). La clara tendencia declinante de la importancia relativa del GA, refleja, al menos en la práctica, un concepto muy dis-

**Figura 5**  
**Participación Porcentual del Gasto Agrícola (GA) en el  
Gasto Total (GT) de la Administración Central**



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

minuido del papel que debería jugar la agricultura en un país como Venezuela. A los efectos de la discusión del presupuesto de 1996, debe destacarse también, que la participación porcentual del GA en el GT en 1994 (2,4%) fue la más baja desde 1989 (1,7%), y que esta tendencia debería revertirse<sup>7</sup>. En descargo de los resultados antes señalados, puede asomarse como hipótesis, que muy probablemente, a raíz del inicio del proceso de descentralización, las gobernaciones de estado hayan mejorado en términos absolutos y relativos el gasto asignado a la agricultura. Esta hipótesis se sustenta en el hecho de que la agricultura es una actividad cuya importancia se evidencia y se percibe más claramente en las regiones, en muchas de las cuales esta actividad constituye el eje central alrededor del cual se organizan y producen el resto de las actividades económicas. De allí, que los gobiernos regionales tengan una percepción más clara del rol de la agricultura como dinamizadora y eje de las geoeconomías regionales. lamentablemente, la historia y los resultados demuestran que al nivel del gobierno central y de los entes encargados de diseñar la política macroeconómica, la agricultura se percibe como un sector que contribuye con apenas 5-6% a la generación del PIB. Esta concepción olvida los efectos dinamizadores, interconexiones, encadenamientos, empleos directos e indirectos que genera la



**Tabla I**  
**Gasto Publico y Agricultura - Estadísticas Básicas**  
**Millones de Bolívares**

| <b>AÑOS</b> | <b>GT</b> | <b>GA</b> | <b>Presu-<br/>puesto<br/>Mac Modif.</b> | <b>(GA/GT)<br/>(%)</b> | <b>GT<br/>REAL</b> | <b>GA<br/>REAL</b> | <b>Presu-<br/>puesto<br/>Mac Real</b> |
|-------------|-----------|-----------|---|------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 1984        | 103547    | 5235      | 5317                                    | 5,1                    | 103547             | 5235               | 5317                                  |
| 1985        | 113319    | 5859      | 4453                                    | 5,2                    | 101130             | 5228               | 3974                                  |
| 1986        | 124172    | 7783      | 5456                                    | 6,3                    | 112476             | 7049               | 4942                                  |
| 1987        | 181821    | 1422      | 18925                                   | 7,8                    | 21229              | 9482               | 5951                                  |
| 1988        | 190585    | 13152     | 7753                                    | 6,9                    | 107237             | 7400               | 4363                                  |
| 1989        | 319477    | 5546      | 8758                                    | 1,7                    | 95040              | 1650               | 2605                                  |
| 1990        | 577056    | 24099     | 12427                                   | 4,2                    | 21150              | 5060               | 2609                                  |
| 1991        | 801257    | 33958     | 23500                                   | 4,2                    | 138472             | 5868               | 4061                                  |
| 1992        | 1002247   | 60655     | 30660                                   | 6,1                    | 35975              | 8229               | 4160                                  |
| 1993        | 1100466   | 43242     | 27110                                   | 3,9                    | 113671             | 4467               | 2800                                  |
| 1994        | 1939106   | 45773     | 22096                                   | 2,4                    | 117133             | 2765               | 1335                                  |

GT = Gasto público total acordado por la Administración Central.

GA = Gasto público agrícola acordado por la Administración Central.

Nota: La serie 1984-1994 fue transformada en valores reales utilizando el deflactor implícito del PBI a precios de 1984.

Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988

Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)

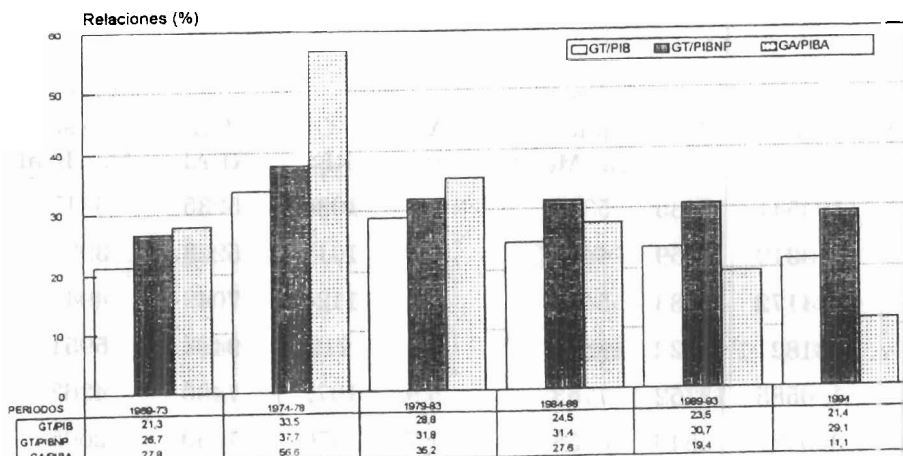
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)

Cálculos Propios.

agricultura y su importancia para la vida de muchos pueblos y ciudades, clasificados como áreas urbanas, pero cuyo proceso económico depende básicamente del dinamismo que presente la actividad agrícola.

5. La relación gasto agrícola / PIB agrícola (GA/PIBA), permite cuantificar qué proporción de lo producido por el sector se revierte en gasto público corriente o de inversión, la Figura 6, puede observarse cómo esta relación tuvo una clara tendencia decreciente después del período 1974-1978. El valor más bajo se alcanzó en

Figura 6  
Relaciones Porcentuales GT/PIB, GT/PIBNP y GA/PIBA



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

1994, cuando el GA apenas representó un 11,1% de lo producido por la agricultura. Con la finalidad de tener alguna referencia internacional del indicador GA/PIBA, conviene recordar lo señalado por el estudio de Gavaldón y Ceseñas (1990) sobre la agricultura de EE.UU. A partir de las estadísticas presentadas por estos investigadores, se concluye que la relación GA/PIBA en EE.UU., durante la década de los ochenta nunca fue inferior al 52%. De manera tal que, mientras en EE.UU. el gobierno acostumbra a devolverle a la agricultura, a través del gasto público, más del 50% de lo producido, en Venezuela, durante el lapso 1989-1993 la devolución fue apenas del 19,4%, y en 1994 disminuyó al 11,1%. Debe señalarse que igual tendencia decreciente se observó para el indicador GT/PIB y GT/PIBNP, los cuales alcanzaron valores del 21,4 y 29,4% respectivamente, muy por debajo del que acostumbran a presentar otras economías<sup>8</sup>. Estos resultados al compararse con el presentado para otras economías, obligan a concluir que Venezuela tanto en agricultura como en el gasto total acordado por la administración central, está gastando en términos relativos una proporción muy baja, por debajo de lo que frecuentemente se afirma<sup>9</sup>.

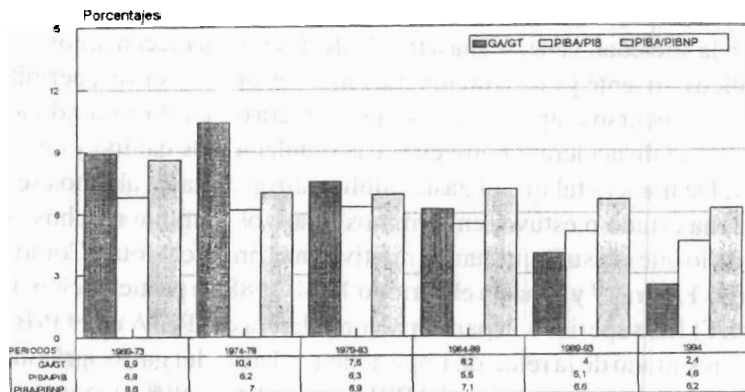
6. En las sociedades tradicionales, la agricultura genera excedentes que son transferidos hacia otras ramas de la economía para acelerar el proceso de industria-

ización y modernización, considerándose normal que lo que el gobierno gasta en la agricultura sea inferior en términos relativos a lo que ésta produce (Griffin, 1982). Ese no fue el caso de Venezuela, pues la renta petrolera permitió la transferencia de excedentes desde los países consumidores de hidrocarburos. Esa renta, además, se distribuyó en la sociedad venezolana a través de diferentes mecanismos, entre ellos el gasto público corriente y de inversión. La renta petrolera, a su vez, permitió que el gobierno tuviera recursos superiores a los que hubiera obtenido en condiciones normales, permitiéndole acelerar el proceso de acumulación de capital y de expansión del mercado. De manera tal que el gasto público dirigido hacia algunos sectores de la economía, ha estado o estuvo, en términos relativos, durante muchos años muy por encima de lo que era su importancia relativa en el producto total. Como se puede observar en las Figuras 7 y 8, hasta el período 1984-1988, la participación del GA en el GT ( $GA/GT$ ) fue superior a la participación relativa del PIBA en el PIB. En consecuencia, el resultado de la relación importancia relativa del gasto agrícola ( $IRGA$ ) en relación a la importancia relativa del PIBA en el PIB ( $IRPIBA$ ), presentó valores mayores que uno ( $IRGA/IRPIBA > 1$ ), aunque con tendencia declinante a partir del período 1974-1978. Sin embargo, obsérvese en la Figura 8, cómo la relación  $IRGA/IRPIB$  presenta para el lapso 1989-1993 y para 1994 valores inferiores a uno (0,8 y 0,5 respectivamente). Igualmente, los valores son inferiores a uno, a partir del período 1984-1988, si en el denominador de la relación se coloca la importancia relativa del PIBA en el PIB no petrolero ( $PIBA/PIBNP$ ). Los resultados anteriores indican que para 1994, la relación  $GA/GT$  apenas representó un 50% de lo que era la contribución de la agricultura al PIB, y un 40% de lo que contribuía al PIBNP. Estas cifras reafirman la pérdida de importancia relativa del GA.

La interpretación que se le da a los resultados antes señalados, es que la evidencia empírica muestra una vez más que no es cierto que a la agricultura se le esté asignando en términos relativos, recursos a través del gasto público muy por encima de su contribución a la generación del PIB o del PIBNP.

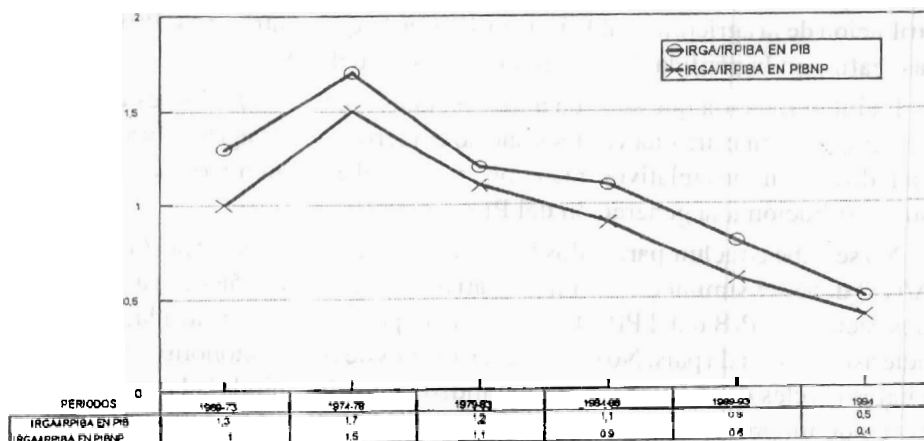
No se debe concluir para todos los casos que la participación del GA en el GT ( $GA/GT$ ) debe ser similar en términos relativos a la contribución de la agricultura a la generación del PIB o del PIBNP, pues esto dependerá de las prioridades y de las características de cada país. No obstante, en un país de frágil autonomía alimentaria, con bajos niveles de suficiencia, inestabilidad en la disponibilidad de alimentos y enfrentando un proceso de apertura que lo obliga a mejorar la competitividad del aparato productivo agroalimentario, sin duda alguna que resulta conveniente prestarle una mayor atención a la agricultura a través del gasto público.

**Figura 7**  
Participación del Gasto Agrícola (GA) en el Gasto Total (GT)  
y Participación del PIBA en el PIB y PIBNP



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

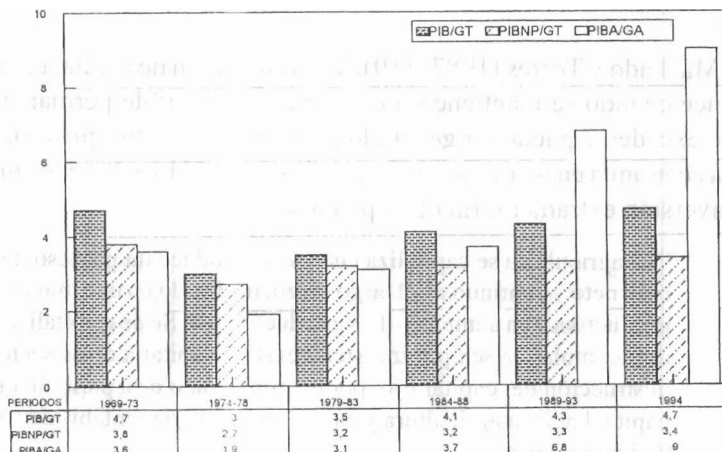
**Figura 8**  
Relaciones IRGA/IRPIBA en PIB  
e IRGA/IRPIBA en PIBNP



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

7. La tendencia a disminuir del GA acompañada de una menor caída en términos porcentuales del PIBA a partir de 1989, se ha reflejado en una mejora de la productividad media de cada bolívar que el gobierno central gasta en la agricultura. La Figura 9, muestra cómo la relación PIBA/GA ha venido creciendo sostenidamente a partir del período 1979-83, mientras que la productividad media de cada bolívar gastado por el gobierno central para la economía en general (PIB/GT) y la economía no petrolera (PIBNP/GT) se ha mantenido estancada durante los últimos diez años y en niveles inferiores a la presentada por el GA, configurando una nueva realidad con respecto a los resultados obtenidos para los períodos anteriores. Estos resultados indican, en primer lugar, que la agricultura especialmente a partir de 1989, ha estado haciendo un importante esfuerzo para obtener mayor cantidad de producto real por cada bolívar que el gobierno gasta en el sector. En segundo lugar, el resultado debe interpretarse de manera positiva, en el sentido de que una tendencia creciente de la productividad media de cada bolívar que el gobierno gasta en agricultura debería ser un importante argumento para estimular una mayor atención hacia el sector. De no ser así, se incurriría en un mayor costo de oportunidad, por no asignar

**Figura 9**  
Relaciones Producto-Gasto:  
PIB/GT; PIBNP/GT y PIBA/GA



Fuentes: OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal 1948-1988  
Ministerio de Hacienda. Memoria (Varios años)  
Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)  
Cálculos Propios.

le recursos a una actividad con una productividad media de cada bolívar gastado creciente y superior a la mostrada por el resto de la economía en general.

Es de suponer que, con una mejor planificación del gasto, de la asignación de recursos y de la inversión pública hacia áreas con una alta relación beneficio-costos para la economía y la sociedad en su conjunto, con una reforma en la organización institucional del sector, con la profundización de la descentralización y la coordinación de esfuerzos, y en general, con un mejor uso de los recursos asignados por el estado a la agricultura, la relación PIBA/GA debe continuar mejorando.

### **3. La acumulación de capital en la agricultura venezolana (1984-1993)**

#### **A. Consideraciones teóricas**

El capital en combinación con los demás factores de producción y el correspondiente progreso tecnológico, conlleva importantes mejoramientos en la productividad y ha sido considerado una importante fuente de crecimiento económico (Dornbusch y Fisher, 1989). La inversión en capital fijo, entonces, debe ir acompañada del correspondiente progreso tecnológico para que pueda ser eficaz. Pero, como bien lo ha apuntado Griffin (1982), la mayoría de los adelantos técnicos no pueden incorporarse al sistema económico en ausencia de la acumulación de capital. De manera tal que ambos, la inversión en capital fijo y el cambio técnico se complementan.

Según Machado y Torres (1987: 119), la acumulación de capital en la agricultura se produce cuando se mantiene un excedente reinvertible permanente y creciente. Dicho excedente puede ser generado por el mismo sector, provenir de otros sectores de la economía en forma directa, o a través del estado o del exterior mediante ayuda o inversión extranjera. En otras palabras:

“La agricultura se capitaliza cuando se produce un proceso de acumulación neto y continuo en el largo plazo, traducido en una mayor capacidad productiva y en aumentos de la productividad. Se descapitaliza cuando se desacumula, ya sea por transferencias de capital a otros sectores o por destrucción del capital fijo, por disminución o desaparición del flujo de capital hacia la agricultura y caídas en la tasa de rentabilidad o inseguridad en la inversión”

La acumulación de capital en la agricultura es un proceso complejo. La producción agrícola no sólo está sometida a los riesgos propios de una actividad que depende en alta medida de los factores climáticos y ambientales, sino también de

Tabla II  
 Estadísticas Básicas de Inversión. Período 1984-1994  
 Millones de Bolívares a Precios de 1984

|      |        |       |       |       |       |       |       |       |      |      |      |      |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 1984 | 67293  | 57959 | 9334  | 23275 | 44018 | 34574 | 19375 | 15199 | 2436 | 1896 | 540  | 540  |
| 1985 | 71699  | 63031 | 8668  | 28960 | 42739 | 39369 | 18237 | 21132 | 3006 | 1909 | 1097 | 766  |
| 1986 | 78047  | 68104 | 9943  | 38017 | 40030 | 44962 | 14751 | 30211 | 4167 | 2097 | 2070 | 1801 |
| 1987 | 78455  | 70688 | 7767  | 36861 | 41594 | 49758 | 19979 | 29779 | 4588 | 2352 | 2236 | 2202 |
| 1988 | 85412  | 75513 | 9899  | 42321 | 43091 | 55951 | 20049 | 35902 | 5376 | 2300 | 3076 | 3006 |
| 1989 | 63632  | 51936 | 11696 | 34361 | 29271 | 36850 | 8425  | 28425 | 2706 | 1833 | 873  | 592  |
| 1990 | 46046  | 28297 | 17749 | 31477 | 14569 | 31174 | -3939 | 35113 | 2939 | 1614 | 1325 | 1064 |
| 1991 | 81073  | 54637 | 26436 | 51672 | 29401 | 56378 | 7114  | 49264 | 4494 | 2136 | 2358 | 1300 |
| 1992 | 103143 | 78869 | 24274 | 69328 | 33815 | 87476 | 24464 | 63012 | 6174 | 2064 | 4110 | 3982 |
| 1993 | 96987  | 69035 | 27952 | 60560 | 36427 | 62115 | 10700 | 51415 | 5068 | 1752 | 3316 | 2933 |
| 1994 | 72352  | (-)   | (-)   | 43062 | 29290 | (-)   | (-)   | (-)   | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  |

La serie de inversión agrícola para el período 1984-1993 incluye la inversión en construcciones, mejoras agrícolas y desarrollo de plantaciones (para el sector público), importación y producción nacional de ganadería, construcción, mejoras agrícolas y desarrollo de plantaciones (para el sector privado).

IBNP: Inversión Bruta No Petrolera  
 IBT: Inversión Bruta Total  
 PETROLERA: Inversión Bruta Petrolera  
 INT: Inversión Neta Total  
 INPRI: Inversión Neta Privada  
 INPU: Inversión Neta Pública  
 IBPRI: Inversión Bruta Privada  
 IBPU: Inversión Bruta Pública  
 IBAG: Inversión Bruta Agrícola  
 IPRIAG: Inversión Privada Agrícola  
 IPUAG: Inversión Pública Agrícola  
 INAG: Inversión Neta Agrícola

NOTA: (-) Sin información disponible

FUENTE: Banco Central de Venezuela  
 Cálculos propios

aquellos derivados de la incertidumbre que genera la inseguridad de mercados y de precios rentables. Machado y Torres (1987), han afirmado que la característica más importante que diferencia el proceso de acumulación de capital en el sector agropecuario de aquél que tiene lugar en otras actividades económicas (industria, comercio, etc.), es la dificultad intrínseca para acelerar la velocidad a la que se reproduce el capital. Esto, a su vez, se deriva de la dependencia que la agricultura tiene de los ciclos biológicos para completar su proceso productivo y realizar en el mercado la venta de la producción, que permita la obtención de excedentes para acumular capital y ampliar su capacidad productiva.

Por las razones antes señaladas, en una estrategia de desarrollo agrícola, resulta comprensible el papel que tiene que jugar el gasto, la inversión pública y las políticas de financiamiento agrícola. Esto es, la intervención del estado, para crear condiciones que permitan mejorar y acelerar el proceso de acumulación de capital en el sector. La afirmación anterior se justifica más aún en la actualidad, debido a la tendencia a disminuir de la inversión privada agrícola y la necesidad imperiosa que se tiene de intensificar el proceso de reconversión, mejorar los niveles de productividad y competitividad para enfrentar exitosamente el proceso de apertura. Esto, permitirá que la agricultura pueda cumplir su misión de transformarse, gradualmente en el componente fundamental del abastecimiento alimentario (evolución de este último hacia una situación objetivo de suficiencia plena y autonomía alta).

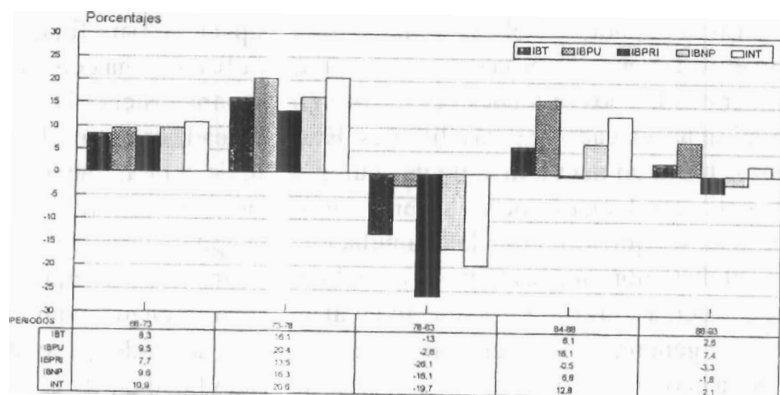
La situación actual que presenta el sector en materia de inversión responde a la crisis del modelo de acumulación capitalista rentístico, el cual ha colapsado. La evidencia de tal crisis se ha manifestado en la tendencia decreciente que ha tenido la inversión privada desde finales de la década de los setenta. El colapso del modelo dependiente de la renta petrolera ha afectado también el proceso de acumulación de capital en la agricultura, puesto que al fin y al cabo, y a pesar de las especificidades del proceso de acumulación en la agricultura, éste se dio siguiendo el movimiento y las posibilidades que permitió el modelo capitalista rentístico.

## **B. El pasado reciente y la situación actual de la acumulación de capital en la agricultura venezolana**

Como se ha expuesto previamente, el modelo de acumulación de capital basado en la utilización de los excedentes generados por la renta petrolera ha entrado en una profunda crisis. Esta se ha manifestado a través de la tendencia a declinar que ha presentado la inversión privada desde finales de la década de los setenta. Como se puede observar en las Figuras 10 y 11, la inversión privada ha venido teniendo tasas de crecimiento negativa para todos los períodos analizados, agudizándose su decli-

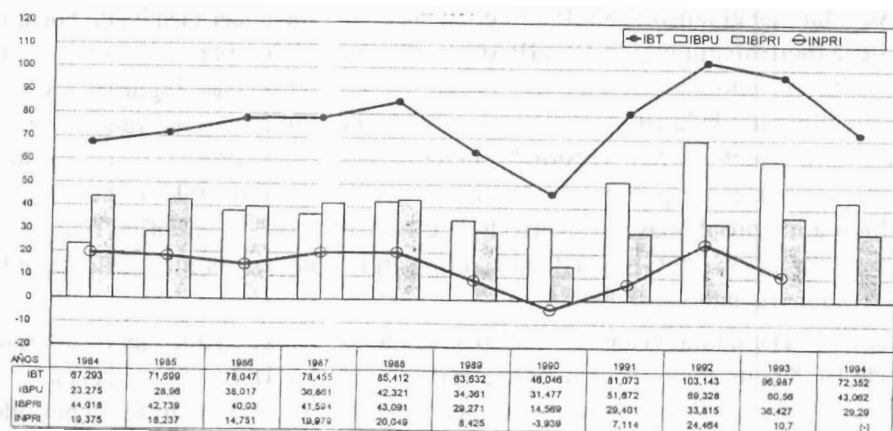


Figura 10  
Tasas de Crecimiento de la IBT, IBPU, IBNP, INT



Fuentes: Banco Central de Venezuela.  
Cálculos Propios

Figura 11  
Evolución de la IBT, IBPU, IBPRI, INPRI  
Período 1984-1994  
Miles de Millones de Bolívars a Precios Constantes de 1984



(-) Sin información disponible.

Fuentes: Banco Central de Venezuela. Informe Económico (Varios años)

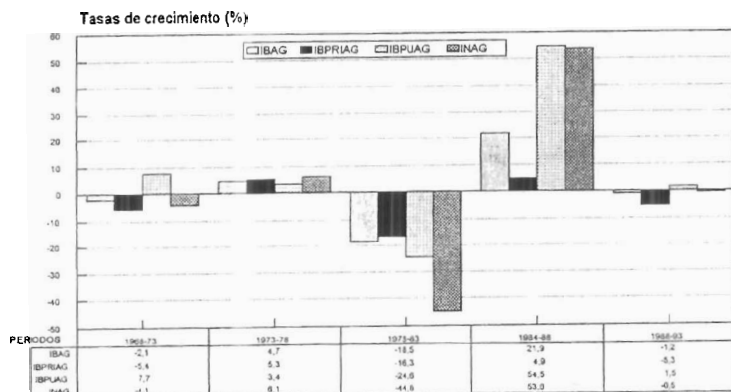
nación en 1994<sup>10</sup>. Puede decirse que la acumulación de capital se ha convertido en un proceso prácticamente sostenido por el sector público, y dentro de éste por la inversión petrolera, la cual ha tenido una tendencia creciente durante el período 1984-1993<sup>11</sup>. En la medida que el estado ha perdido capacidad para financiar sus gastos (entre ellos la deuda externa e interna) y el déficit fiscal se ha convertido en un problema grave, las posibilidades del sector público para sostener la acumulación de capital se hacen cada vez más difíciles. Está planteada entonces, la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de acumulación de capital, menos dependiente de la renta petrolera, que permita abrirle oportunidades a la inversión privada, para que sea ésta quien lidere la acumulación de capital, como en cualquier economía capitalista normal. Este nuevo modelo de desarrollo, por supuesto que deberá tener en cuenta como premisa fundamental una repartición más equitativa de la riqueza que se genere, para poder avanzar en el proceso de modernización de la sociedad y de la economía con niveles aceptables de estabilidad política.

En cuanto al proceso de acumulación de capital en la agricultura durante el lapso 1984-1993, puede concluirse lo siguiente:

1. La inversión bruta en capital fijo agrícola (IBAG)<sup>12</sup> que había tenido una elevada tasa de crecimiento promedio anual durante los años 1984 y 1988, en el orden del 21,9%, revirtió esta tendencia durante el lapso 1989-1993, al mostrar una tasa media de crecimiento negativa del 1,2%. Este crecimiento negativo pudo haber sido mayor de no haberse producido un aumento de la inversión bruta pública agrícola (IPUAG) durante el lapso 1988-1993 del 1,5%. Conviene hacer la salvedad de que luego de la fuerte disminución de la IBAG en 1989 (49,7%), a partir de 1990 y hasta 1992 creció sostenidamente, para luego disminuir en 1993 (véase Figuras 12 y 13). Dicho crecimiento de la IBAG durante los años 1990-1992 se debió fundamentalmente al crecimiento de la inversión bruta agrícola pública (IPUAG)<sup>13</sup>. No existen razones que permitan suponer que esta variable creció durante 1994. Por el contrario debido a los problemas derivados de la crisis financiera y el déficit fiscal, así como la contracción del GA señalada en el capítulo anterior, es muy difícil que la IBAG haya aumentado en 1994.

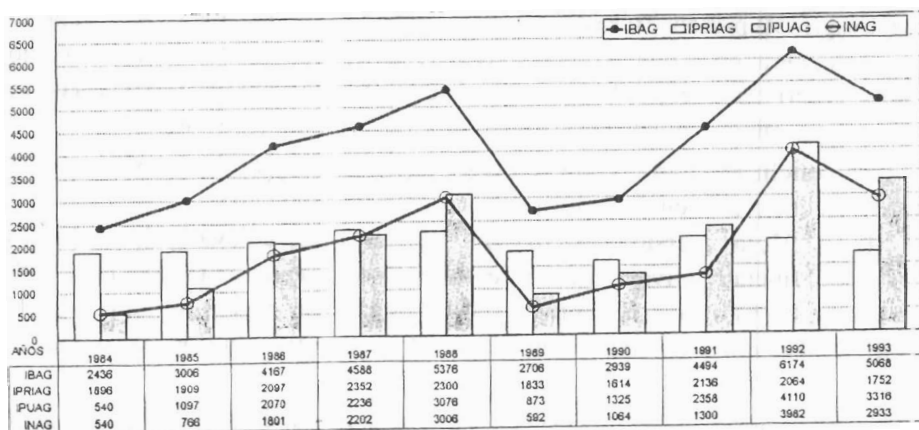
2. Conviene llamar la atención sobre la tendencia negativa que viene mostrando desde 1988 la inversión bruta privada agrícola (IPRIAG). En efecto, después de haber tenido una tasa de crecimiento promedio positiva del 4,9% durante el período 1984-1988, la IPRIAG presentó una declinación promedio anual del 5,3% en los años 1988-1993. Igualmente, como se puede observar en la Figura 14, el promedio anual de la IPRIAG para el lapso 1989-1993 fue inferior en un 10,9% al que tuvo durante 1984-1988. Tal resultado se explica por el alza en las tasas de interés y la dis-

Figura 12  
Tasas de Crecimiento en la Inversión Agrícola



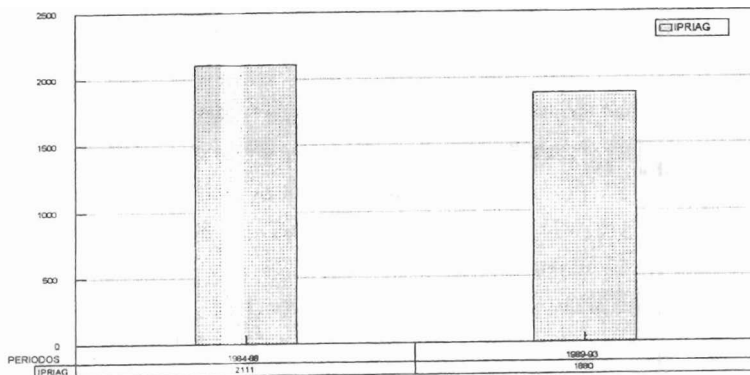
Fuentes: Banco Central de Venezuela  
Cálculos Propios

Figura 13  
Evolución de la IBAG, IPRIAG, IPUAG, INAG  
Período 1984-1993  
Millones de Bolívares a Precios Constantes de 1984



Fuentes: Banco Central de Venezuela.  
Cálculos propios.

Figura 14  
Promedios de la IPRIAG  
Millones de Bolívars a Precios de 1984



Fuentes: Banco Central de Venezuela.  
Cálculos Propios

minución generalizada de la rentabilidad del negocio agrícola, que se dio como consecuencia de la aplicación del programa de estabilización y ajustes estructurales (PAE) iniciado en 1989<sup>14</sup>. En la Tabla III, también se puede observar la tendencia fuertemente declinante que ha tenido la inversión agrícola privada en relación al producto agrícola privado (tasa de inversión agrícola privada). Estas tendencias deben ser analizadas en el marco de la crisis generalizada del modelo de acumulación capitalista rentístico, pero debe así mismo, servir de estímulo para crear las condiciones que permitan ampliar la inversión privada agrícola en el sector.

Una conclusión parcial que se deriva de la crisis que viene enfrentando la IPRIAG, es que a diferencia de los períodos anteriormente analizados, durante los años 1989-1993, la inversión agrícola se ha convertido en una variable en donde la mayor importancia relativa la tiene el sector público directamente. Así, para 1984-1988, a pesar del fuerte crecimiento de la IPUAG, la IPRIAG representaba el 57,1% de la IBAG. Por el contrario, durante el período 1989-1993, la IPRIAG apenas representó el 47,6% de la IBAG (Véase Figura 15).

3. Uno de los componentes de la IPRIAG que ha mostrado mayor tendencia a disminuir ha sido el rubro de maquinarias y equipos para la agricultura. Como se muestra en la Figura 16, el valor de las importaciones de maquinarias, accesorios y herramientas para la agricultura ha mostrado una fuerte tendencia decreciente a partir de 1989. Las importaciones de maquinarias y equipos agrícolas tuvieron un im-

**Tabla III**  
**Tasas de Inversión**

| Períodos  | TIT  | TIAG | TIPR | TIPRAG |
|-----------|------|------|------|--------|
| 1969-1973 | 24,4 | 30,3 | 20,5 | 22,5   |
| 1974-1978 | 34,7 | 32,3 | 28,9 | 21,9   |
| 1979-1983 | 29,0 | 20,5 | 18,1 | 15,3   |
| 1984-1988 | 17,0 | 15,2 | 11,8 | 8,1    |
| 1989-1993 | 15,5 | 16,7 | 9,4  | 7,3    |

TIT = Tasa de Inversión Total

TIAG = Tasa de Inversión Agrícola

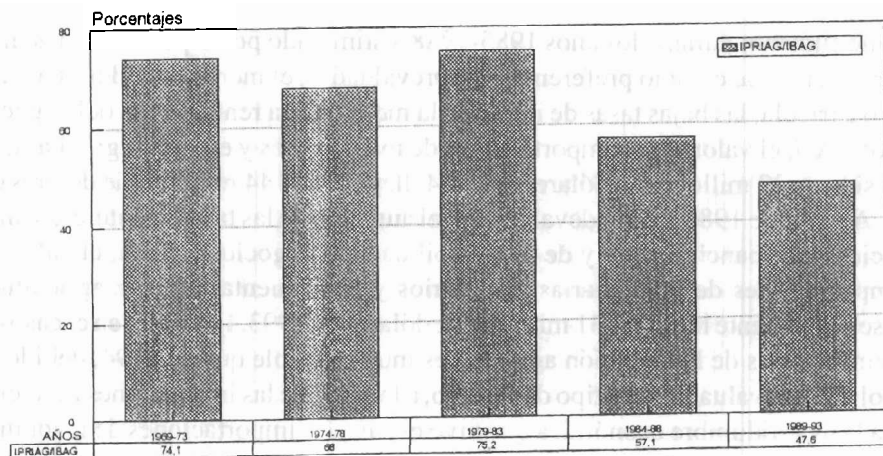
TIPR = Tasa de Inversión Privada

TIPRAG = Tasa de Inversión Agrícola Privada

Fuente: Banco Central de Venezuela

Cálculos propios

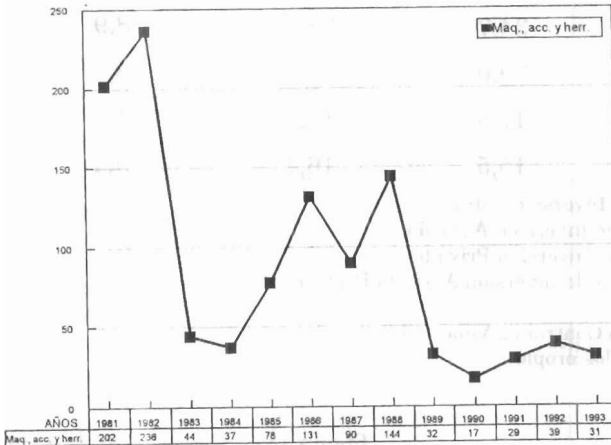
**Figura 15**  
**Participación Porcentual de la IPRIAG en la IBAG**



Fuentes: Banco Central de Venezuela.

Cálculos propios.

Figura 16  
Valor de las Importaciones de  
Maquinarias, Accesorios y Herramientas  
para la Agricultura y la Ganadería  
Millones de Dólares



Fuentes: OCEI. Anuario de Comercio Exterior. (Varios años)

portante aumento durante los años 1985-1988, estimulado por la posibilidad de importar a un tipo de cambio preferencial (sobreevaluado), el incremento del financiamiento agrícola, las bajas tasas de interés y la mejora de la rentabilidad del negocio agrícola. Así, el valor de las importaciones de maquinarias y equipos agrícolas que había sido de 37 millones de dólares en 1984, llegó a los 144 millones de dólares en 1988. A partir de 1989, con la devaluación, el aumento de las tasas de interés, la disminución del financiamiento y de la rentabilidad del negocio agrícola, el valor de las importaciones de maquinarias, accesorios y herramientas para la agricultura cayó sensiblemente hasta los 31 millones de dólares en 1993. Igual que en el caso de los componentes de la inversión agrícola, es muy probable que en 1994, debido al control y a la devaluación del tipo de cambio, a la crisis de las instituciones financieras y a la incertidumbre económica que tuvo el país, las importaciones de maquinarias agrícolas deben haber disminuido.

Las cifras antes señaladas deben llamar a la reflexión. Si bien es cierto que en los años anteriores a 1989, se reactivó la renovación del parque de maquinarias y equipos para la agricultura, quizás exageradamente, no menos cierto es que la inver-

sión en este rubro ha caído a niveles muy bajos. Cualquier política que tenga como objetivo el crecimiento de la producción agrícola nacional, podría enfrentar en el futuro un obstáculo, cual es la escasez de maquinarias y equipos agrícolas, puesto que no se está reponiendo en las cantidades requeridas parte del parque existente. Y en consecuencia, una proporción importante de las maquinarias y equipos agrícolas pudieran resultar inadecuadas para ser utilizadas en las labores agrícolas por obsoletas y las pésimas condiciones en que se encuentran<sup>15</sup>. Cualquier programa de financiamiento para la agricultura debería considerar esta situación, sobre todo si se tiene en cuenta que el factor trabajo no es tan abundante como en el pasado en las áreas agrícolas, entre otras cosas, porque Venezuela ya no resultaba tan atractiva para los trabajadores-inmigrantes colombianos como en el pasado.

#### **4. Las acciones necesarias en materia de gasto e inversión pública agrícola**

##### **A. Las restricciones**

Las intervenciones que el estado venezolano se proponga en el futuro, para revertir la tendencia a disminuir que ha presentado el gasto público y la acumulación de capital en la agricultura, deberá tener en cuenta las siguientes restricciones:

1. Que Venezuela inició desde 1990 un proceso de reforma de la política de comercio exterior agroalimentario. Esta reforma ha disminuido de manera importante las restricciones no arancelarias a las importaciones y a las exportaciones, mientras que ha simplificado y disminuido los aranceles. Además, el proceso de apertura se intensificó con el avance de la integración económica (GRAN, C-3, acuerdos de libre comercio con Chile, CARICOM y Centro América). En el caso del GRAN, Venezuela ha definido un arancel externo común (máximo del 20%), avanzando hacia la constitución de una unión aduanera.

De otro lado, Venezuela suscribió el acta final de la Ronda Uruguay y oficializó su participación en la nueva Organización Mundial de Comercio (sustituto del GATT), lo cual la obliga al igual que en el caso de los acuerdos de integración económica y de libre comercio, a cumplir con una serie de compromisos que refuerzan la tendencia liberar el comercio exterior y a utilizar políticas de apoyo a la agricultura, muy diferentes a las que se utilizaron en el pasado<sup>16</sup>. En otras palabras, Venezuela ha ratificado, en el IX Plan de la Nación (CORDIPLAN, 1995), su deseo de insertarse en los mercados internacionales, y de avanzar, a pesar de las dificultades de los últimos años, hacia una economía más abierta.

El escenario descrito anteriormente, configura un entorno que obliga a la agricultura en particular y al sistema alimentario venezolano en general a reconvertirse, para poder enfrentar con éxito la apertura. Y ese proceso de reconversión debe ser apoyado fuertemente por el sector público, orientando el gasto y la inversión hacia áreas que permitan que la agricultura venezolana sea más eficiente y competitiva<sup>17</sup>. En otras palabras, se trata de que el estado tenga una presencia más activa, eficaz y eficiente, apoyando a la agricultura con políticas diferentes a las del pasado. Estas se basaban fundamentalmente en niveles de protección y de subsidios indiscriminados, que en lugar de estimular una mayor eficiencia y la asignación de recursos para los cuales el país tiene ventajas comparativas, introducía distorsiones, hacían poco competitiva a la agricultura nacional y beneficiaban mayoritariamente a los grandes productores. La FAO (1992: 23) ha concluido que:

“La apertura comercial y la homologación de precios internos con los internacionales no parece una medida suficiente para estimular la producción agropecuaria y superar obstáculos estructurales vinculados a la estructura agraria, la tecnología, la infraestructura y las instituciones rurales existentes en la región. A la par que avanza la liberación de precios habría que poner en marcha, políticas de inversión agropecuaria, de investigación y difusión tecnológica y de recursos institucionales”.

2. La restricción que impone el sometimiento de la producción agroalimentaria nacional a una mayor competitividad, obliga a que el estado oriente el gasto y la inversión hacia áreas que permitan mejorar la eficiencia, la productividad y disminuir costos de producción para poder tener precios competitivos. Es decir, la agricultura venezolana está obligada a reconvertirse para evitar que las importaciones la desplacen del mercado interno así como para poder aumentar su presencia en los mercados internacionales a través de las exportaciones. Pero, como bien se ha expuesto en otro trabajo (Gutiérrez, Fontana y Abreu, 1995), la reconversión de la agricultura no debe concebirse única y exclusivamente como un proceso destinado a mejorar la eficiencia productiva y a apuntalar la competitividad. Es necesario que el proceso de transformación del aparato productivo agrícola esté orientado a cumplir los objetivos que definen una misión para la agricultura. Así, la reconversión se concibe como un instrumento (no es un fin), que permitirá disminuir costos, mantener precios, calidad y niveles de rentabilidad que le permitan a la agricultura nacional aumentar o preservar su presencia en los mercados nacionales e internacionales. Pero, por sobre todo, la reconversión debe ser considerada como uno de los principios básicos de la estrategia que le permita a la agricultura cumplir su misión<sup>18</sup>. En definitiva, los consumidores venezolanos serán beneficiarios directos de los au-



mentos en la productividad y la eficiencia del sector agrícola y el resto de los componentes del sistema alimentario venezolano, al poder disponer de alimentos a precios reales estables o menores. Esto en la práctica se convierte en una importante contribución al logro de una mayor seguridad alimentaria.

3. El tercer aspecto a tener en consideración es la crisis fiscal que presenta el sector público y especialmente el gobierno central. Esto obliga a un uso lo más productivo posible de cada bolívar que se gasta para apoyar a la agricultura. Como se ha mostrado en páginas anteriores, la productividad media de cada bolívar gastado por el gobierno central se ha incrementado, pero, todavía es mucho lo que falta por hacer. Específicamente deberá hacerse un esfuerzo por mejorar la capacidad de ejecución del gasto asignado, posibilitar la entrega de recursos en los momentos previstos, profundizar la descentralización y la cooperación con los gobiernos regionales<sup>19</sup>. En los últimos años, algunos gobiernos regionales han creado oficinas de desarrollo agrícola y organismos de financiamiento a la agricultura, los cuales están actuando en muchos casos sin ninguna directriz destinada a coordinar esfuerzos con la administración central y su organismo rector el Ministerio de Agricultura y Cría.

Así mismo, es importante coordinar esfuerzos con el sector privado para unir recursos financieros y humanos que permitan solventar necesidades urgentes en materia de vialidad agrícola, sistemas de riego e infraestructura en general.

Debe quedar claro, que la crisis fiscal del estado unida a los compromisos asumidos por Venezuela en los procesos de integración y de libre comercio, hacen poco factible la vuelta a una política de subsidios masivos e indiscriminados para la agricultura.

## **B. Las acciones prioritarias**

Cualquier esfuerzo que haga el estado venezolano para revertir las tendencias antes señaladas en materia de gasto público y acumulación de capital en la agricultura, deberá tener como marco de referencia una apropiada política macroeconómica y sectorial, que permita que los productores y agentes económicos vinculados al sector puedan disminuir al mínimo los riesgos y la incertidumbre. Un entorno macroeconómico caracterizado por bajas tasas de inflación, tipo de cambio real competitivo y una política comercial que corrija los errores del pasado, en combinación con un efectivo apoyo estatal en aquellas áreas que permitan aumentar la productividad y la competitividad, constituye el marco de referencia adecuado para que las actividades agrícolas puedan desarrollarse armónicamente, hacerle frente al reto de la apertura y cumplir con su misión. A continuación se proponen algunas acciones prioritarias, que deberían continuarse o emprenderse en el corto y mediano plazo,

para revertir la tendencia a disminuir del gasto público y la acumulación de capital en el sector:

1. En primer lugar, es necesario llegar a acuerdos con los organismos multilaterales para hacer uso a la brevedad posible de los recursos ya aprobados para apoyar la reconversión agrícola (Plan de inversiones para la transformación del sector agropecuario-PITSA). La actual gestión gubernamental ha actuado en la dirección correcta, al adelantar conversaciones que permitirán obtener recursos provenientes del Banco Mundial y del BID, sin que Venezuela deba hacer desembolsos por una cantidad equivalente. Lo que no puede hacer Venezuela, a pesar de la crisis fiscal del estado venezolano, es renunciar a los créditos ya aprobados por los organismos multilaterales para apoyar la reconversión del sector, pues estos recursos dan un margen de seguridad para financiar la reconversión del aparato productivo agrícola.

2. Se debe priorizar el gasto destinado al mantenimiento y recuperación de la infraestructura (sistemas de riego, viabilidad agrícola, electrificación rural, etc.), asistencia técnica, transferencia de tecnología, investigación y capacitación de recursos humanos. En realidad estas serán las formas de apoyar la agricultura, más compatibles con la normativa derivada de la Organización Mundial de Comercio y los acuerdos de integración económica en los cuales participa el país, a la vez que se promueve la reconversión del aparato productivo agrícola. No debe descartarse sin embargo, la instrumentación de programas de subsidios y apoyos muy focalizados hacia los pequeños productores, políticas que son aceptadas en el marco de los compromisos contraídos por el país.

Actualmente se está diseñando un programa de asistencia técnica y transferencia tecnológica, el cual será financiado parcialmente con recursos provenientes de los organismos multilaterales. Para el buen éxito de este programa deberán considerarse las experiencias y los cambios que han hecho los productores en los últimos años, con la finalidad de adaptarse al nuevo entorno económico. Se trata de aprovechar las experiencias exitosas y las formas organizativas que los productores e instituciones no gubernamentales han diseñado para proporcionar asistencia técnica a los agremiados. Deberán tenerse en cuenta experiencias como los Módulos Integrales de Desarrollo Agrícola (MIDA-PALMAVEN), Convenio REUNELLEZ-Fundación Polar, ANCA, APROSELLO, APROSELLAC y otros programas ejecutados por organizaciones no gubernamentales y gobernaciones de estado para apoyar en este campo a los pequeños productores<sup>20</sup>.

3. Se debe mantener, hasta tanto no se tengan los recursos provenientes de los organismos multilaterales, la normativa que permite que el Banco Central de Venezuela libere parte del encaje legal para financiar la siembra y la cosecha en las épo-

cas del año que indique el calendario agrícola. Así mismo, resulta conveniente una adecuada supervisión y establecimiento de las sanciones correspondientes a aquellos bancos que no cumplan con la cartera crediticia mínima para el sector (17%).

4. Por cuanto actualmente se ha planteado la obligatoriedad de que el enriquecimiento proveniente de las actividades agrícolas pague impuestos (impuesto sobre la renta) y también se pechen los activos, es recomendable que a la hora de discutir esta materia se manejen como alternativas concomitantes las siguientes:

- a) Una tasa menor de impuesto para las actividades agrícolas o un aumento progresivo de las mismas hasta llegar a igualarlas con el resto de las actividades económicas.
- b) Que lo recaudado por concepto de impuestos a las actividades agropecuarias, se transfiera en un porcentaje a ser determinado para constituir un fondo especial destinado a financiar obras de infraestructura (vialidad agrícola; construcción, mantenimiento y reparación de infraestructura de riego; saneamiento de tierras, etc.), y/o programas especiales de financiamiento para la compra de maquinarias y equipos agrícolas. Los recursos asignados al Fondo permitirían mejorar la competitividad del sector. Además, este fondo podría ser parcialmente manejado por los gobiernos regionales. Lo que no se debe hacer es evadir la obligación constitucional, basada en principios de justicia social de que quién más gane contribuya en mayor proporción a la sociedad por la vía de los impuestos<sup>21</sup>. Menos se justifica evadir el pago de impuestos en un momento en que la totalidad de la sociedad venezolana, bien sea a través del impuesto sobre la renta o sobre el consumo, está haciendo un sacrificio para contribuir al sostenimiento del estado.

5. Es importante hacer un esfuerzo por reducir al mínimo posible la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Uno de los efectos de la crisis financiera que todavía no se ha evaluado suficientemente, es aquel que tiene que ver con la actitud que asumirán las instituciones financieras en cuanto a las garantías reales a exigir, entre ellas la tierra, para poder tener acceso al crédito. La inseguridad jurídica de la tenencia podría convertirse en un obstáculo mayor que en el pasado para poder tener acceso al financiamiento agrícola, y acumular capital en la agricultura. Así mismo, no debe ignorarse el desestímulo que ejerce sobre los niveles de inversión agrícola el problema de la inseguridad personal en algunas áreas rurales. Solucionar este problema requiere de acciones en materia de poblamiento de fronteras policial y militar que deberán emprenderse con urgencia.

6. Deberá plantearse ante el Consejo Nacional la discusión de la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, adaptada a las nuevas realidades derivadas de los compromisos internacionales que ha asumido el país en materia de armonización de políticas agroalimentarias y de libre comercio. Esta Ley podría ser el instrumento que garantice un mínimo de recursos para la agricultura y evite la inestabilidad que el GA ha presentado históricamente.

7. Se debe fortalecer el Fondo de Garantías Mutuas, anunciado recientemente por el Ministro de Agricultura y Cría. Este Fondo servirá de instrumento para facilitar el acceso de los productores agrícolas al financiamiento de la banca comercial y contribuirá a disminuir la tradicional aversión de la banca comercial al financiamiento de las actividades agropecuarias. No obstante, deberá hacerse un esfuerzo coordinado entre el ICAP y las entidades de financiamiento creadas por las gobernaciones de estado, para promover programas especiales de financiamiento para los pequeños productores. Igualmente, se recomienda continuar avanzando en la ejecución del proyecto destinado a crear un sistema nacional de financiamiento agrícola.

8. En materia de investigación deberá continuarse con el proceso de reestructuración del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP). Pero, más allá de esta reforma es necesario sacar al FONAIAP de su tradicional aislamiento y falta de comunicación con las universidades y otras instituciones de investigación privada. El trabajo del FONAIAP deberá estar dirigido a realizar investigación que permita solucionar problemas que enfrentan los productores, capacitar y formar extensionistas que luego puedan transmitir los conocimientos para incorporarlos al sistema productivo. Este reto que tiene planteado el FONAIAP, sería mucho más fácil de enfrentarlo si se unen esfuerzos, recursos humanos y financieros con las universidades y otras instituciones de educación superior, gobernaciones de estado, organizaciones de los productores y fundaciones privadas, creando verdaderos sistemas regionales de investigación y transferencia de tecnología agrícola<sup>22</sup>.

## Notas

- 1 En valores constantes, el promedio anual del crédito otorgado por la banca oficial especializada, para el lapso 1989-1993 fue inferior en un 29,4% al promedio anual de esa variable para los años 1984-1988. Igualmente, el promedio anual real de la cartera agrícola de la banca comercial para el período 1989-1993, fue inferior en un 35% al presentado por esa variable para los años 1984-1988. Durante 1994, debido a la crisis financiera y a la disminución del gasto público agrícola, tanto el financiamiento de la banca oficial (ICAP y FCA), como la cartera crediticia de la banca comercial disminuyeron en términos reales. De hecho, los problemas derivados del insuficiente financiamiento incidieron fuertemente en el decrecimiento de la producción agrícola en 1994.

- 2 Para el caso venezolano, durante el período 1984-1993, se logró obtener una asociación (correlación) moderadamente positiva, en el orden del 39%, entre la inversión privada agrícola y la inversión pública agrícola. Así mismo, entre la inversión privada y el gasto público agrícola, para el período antes señalado, la asociación (correlación) fue relativamente elevada (75,6%), resultando estadísticamente significativa a un nivel  $\alpha = 0,05$ .
- 3 Para más detalles sobre la evolución del gasto público agrícola en los años previos a 1984, véase Gutiérrez (1992).
- 4 En 1989, se inició el programa de estabilización y ajustes estructurales de orientación ortodoxa, lo cual significó la disminución y/o eliminación de subsidios a insumos, al crédito agrícola y del gasto agrícola en general.
- 5 Debe recordarse, que el producto interno bruto agrícola (PIBA) ha mostrado en el pasado una moderada correlación positiva con los niveles de GA, correlación positiva que aumenta si el GA se retarda un período (GAt-1). Para el período 1984-1994, la correlación entre las variables antes señaladas fue del 49%, resultando estadísticamente significativa a un nivel  $\alpha = 0,10$ . Los resultados anteriores deben llamar la atención sobre la necesidad de mejorar los niveles de GA en el presente para obtener incrementos del PIBA en el futuro, dado que la evidencia empírica muestra una correlación asociación positiva entre ambas variables.
- 6 El coeficiente de variación (CV) es la relación entre la desviación standard y la media aritmética de la variable que se analiza. Expresado en términos porcentuales, se puede interpretar como el porcentaje en que los valores observados se desvían del promedio aritmético de la variable analizada.
- 7 De acuerdo con lo publicado en la prensa nacional, la situación del GA para 1996 tiende a agravarse, por cuanto en el proyecto de presupuesto de 1996, los recursos asignados al Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) disminuyen en términos nominales y reales con respecto a 1995, y en términos relativos representan menos del 1,0%. Así mismo, muchos de los programas que habían previsto su ejecución para 1995 no pudieron hacerlo, por cuanto la República no cumplió con las exigencias y compromisos asumidos con los organismos multilaterales (Banco Mundial y BID), y en consecuencia éstos no hicieron los desembolsos correspondientes (Véase el Diario ECONOMIA HOY, Edición del 26-07-1995, pág. 4).
- 8 Torres (1994: 52), tomando como referencia comparaciones internacionales de la relación GT/PIB, concluye que el sector público venezolano no es particularmente grande, y que "...es hoy más pequeño que el de la mayoría de las naciones industrializadas y menor o similar al de muchos otros países en desarrollo, incluyendo varios de la América Latina".
- 9 De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Agricultura y Cría (1994), el Índice de Apoyo al Sector Agropecuario para los rubros arroz, maíz, sorgo, azúcar y leche, mostró una fuerte y clara tendencia decreciente en el lapso 1988-1993.

- 10 En el anexo 3, puede observarse la tendencia declinante de la tasa de inversión general y privada para toda la economía. Estas tasas de inversión han alcanzado niveles muy por debajo de los requeridos para aspirar a un incremento sostenido de la productividad y del PIB.
- 11 Vale la pena destacar las siguientes cifras que reafirman el importante peso de la inversión pública (IBPU) en la inversión bruta total de capital fijo (IBT) y de la inversión bruta petrolera (IBP) en la IBPU. Durante el período 1984-88, la inversión bruta privada (IBPRI) representó en promedio el 55,5% de la IBT. Para el lapso 1989-1993, la IBPRI había disminuido su participación en la IBT al 36,7%. Así mismo, la inversión bruta petrolera (IBP), para el período 1984-1988 tenía un peso del 26,9% en la IBPU. Para el lapso 1989-1993, el peso relativo de la IBP había aumentado al 43,4%.
- 12 El Banco Central de Venezuela ha dejado de publicar la información referente a la formación bruta de capital fijo para los diferentes sectores de la economía. No obstante, para el caso del sector agrícola se estimó esta variable agregando los datos de la formación bruta de capital fijo en construcciones, mejoras agrícolas y desarrollo de plantaciones, importaciones y producción de ganadería. Todos estos datos se agregaron, tanto para el sector público como para el sector privado. Se excluyó de la estimación, por cuanto no se obtuvo la información, la inversión en maquinarias y equipos agrícolas. Sin embargo, a partir de la información del valor de las importaciones de maquinarias y equipos agrícolas se emitirán conclusiones sobre la evolución de esta variable durante el período analizado.
- 13 El crecimiento de la IPUAG en el lapso 1990-1992 debió haberse dado fundamentalmente con recursos propios, vía presupuesto nacional, ya que como es bien conocido, los recursos del PITSA a ser desembolsados por el Banco Mundial y el BID, todavía en 1995, continuaban sin recibirse en montos importantes debido a múltiples causas.
- 14 Para más detalles sobre como incidió el PAE en la agricultura venezolana, véase Abreu, Gutiérrez, Fontana, et al. (1993) y Gutiérrez (1995).
- 15 En realidad, la caída en la inversión en maquinarias y equipos agrícolas no ha sido hasta ahora un factor limitante porque durante el lapso 1985-1988 se importó la mayor cantidad posible, para aprovechar las bajas tasas de interés y el tipo de cambio preferencial sobrevaluado existentes en aquel momento. Además, con la caída de la producción agrícola y de la superficie sembrada a partir de 1989, la demanda de maquinarias y equipos agrícolas (labores de mecanización) disminuyó. Sin embargo, en el futuro cualquier proceso de reactivación de la agricultura podría verse limitado por la escasez de un adecuado parque de maquinarias.
- 16 Los análisis realizados después de la finalización de la Ronda Uruguay (FAO 1994; Andersen, 1994; Tyers, 1994), permiten avizorar un entorno agroalimentario mundial en el cual la tendencia a la disminución de los precios de los bienes agroalimentarios en los mercados mundiales pareciera que no va a revertirse, o al menos no se producirán

los esperados aumentos de precios anunciados por los estudios previos a la finalización de la Ronda Uruguay. Un escenario de esta naturaleza tenderá a beneficiar a los consumidores, pero obligará a los productores de bienes agroalimentarios que compiten con las importaciones a mejorar su eficiencia productiva para poder incrementar su competitividad y preservar o aumentar su presencia en los mercados. Pero más importante que los cambios que se produzcan en los precios de los bienes agroalimentarios, debe llamarse la atención sobre las modificaciones que introducirá en el futuro la nueva reglamentación sobre el comercio mundial de alimentos y la forma de elaborar políticas para apoyar a la agricultura. En este sentido, en el futuro se penalizarán más que en el pasado los subsidios a las exportaciones, las políticas de sostenimiento de precios (precios mínimos de garantía muy por encima de los existentes en los mercados internacionales), las barreras no arancelarias al libre comercio, los subsidios generalizados a insumos y las formas de apoyar a la producción que introduzcan distorsiones muy fuertes. Pero, las nuevas reglas de juego permiten y promueven la inversión pública en infraestructura, los subsidios y el gasto en investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, la capacitación de recursos humanos, los subsidios directos y a insumos para pequeños productores y otras intervenciones del estado.

- 17 Existen algunos indicadores que muestran como a partir de 1989, la agricultura venezolana inició un proceso autónomo de reconversión, a un elevado costo en términos de disminución de la producción y del empleo. Este resultado se explica porque no hubo una respuesta adecuada a la nueva situación y una estrategia clara y efectiva, por parte del estado y las instituciones relacionadas con la agricultura, que permitiera apoyar y orientar las transformaciones requeridas por el aparato productivo agrícola, sometido a una mayor competencia externa mientras que las formas tradicionales de apoyo estatal disminuían. Entre los indicadores que permiten sustentar la afirmación de que el proceso de reconversión se inició, se encuentran: el incremento en el valor agregado real por hectárea cosechada, los aumentos de los rendimientos por hectárea de algunos rubros básicos (arroz, maíz, sorgo, girasol, papas y otros), la mayor selectividad en las tierras incorporadas a la producción (disminución de la superficie sembrada en general, y en particular de rubros para los cuales el país tiene pocas ventajas competitivas), los cambios en la estructura de la producción, el uso más racional de los fertilizantes y otros agroquímicos, el aumento de las exportaciones agrícolas y alimentarias, etc. Para más detalles véase Gutiérrez (1995).
- 18 El equipo de investigadores de la Universidad de Los Andes y de la Fundación Polar (Abreu, Gutiérrez, Fontana, et al., 1993), ha propuesto los siguientes objetivos, que a su vez, definen la misión de la agricultura: a) elevar la contribución de la agricultura nacional a la satisfacción de la necesidad energética y nutricional de la población (autonomía del abastecimiento) de 53% valor que alcanzó esta variable en 1992 a 74% para el año 2010. Se trata de alcanzar un nivel de autonomía alta con un abastecimiento de alimentos plenamente suficiente para satisfacer la necesidad agregada de energía de la población; b) contribuir a reducir la tasa de inflación general, permitiendo que los precios de

los bienes agrícolas nacionales aumenten a un ritmo menor que el de la inflación general; c) contribuir al sostenimiento de las geo-económicas que, al nivel regional tienen en la agricultura su principal factor dinamizador, y d) contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos, aumentando las exportaciones y sustituyendo importaciones eficientemente.

- 19 Para más detalles sobre las acciones a emprender para avanzar en el proceso de descentralización y desconcentración del aparato institucional del sector público agrícola, véase Hernández, González, Martel, et al., 1994.
- 20 En un viaje de estudio realizado recientemente por el autor de este trabajo por las zonas productoras de papa en el estado Mérida, se pudo constatar la necesidad y el interés que los productores tienen en este momento por la asistencia técnica. Hasta tal punto que los medianos y grandes productores están dispuestos a pagar el servicio. Esta actitud es diferente a la asumida en épocas pasadas, y refleja el interés por parte de los productores por reconvertirse y ser más competitivos.
- 21 En el caso del impuesto sobre la renta, debe recordarse que éste sólo se pagará de acuerdo con la utilidad neta obtenida por la unidad de producción. De manera tal, que aquellas explotaciones que no obtengan ganancias o niveles muy bajos de la misma no serían contribuyentes.
- 22 Para más detalles sobre los principios básicos para orientar la reconversión del aparato de investigación agrícola, véase Gutiérrez, Fontana y Abreu (1995).

## **Referencias bibliográficas**

### **Libros**

- ABREU, Edgar; GUTIÉRREZ, Alejandro; FONTANA, Humberto, et al. (1993). *La Agricultura Componente Básico del Sistema Alimentario Venezolano*. Fundación Polar. Área Economía Agroalimentaria, Caracas.
- CORDIPLAN. (1995). *Un Proyecto de País*. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas.
- DORNBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley. (1989). *Macroeconomía*. McGraw Hill, 4ª edición, Madrid.
- HERNÁNDEZ, Juan Luis; GONZÁLEZ, Bernardo; MARTEL, Armando, et al. (1994). *La Descentralización del Fomento a la Agricultura*. En COPRE-PNUD. *Descentralización de los Servicios: La Distribución del Poder III*, Agricultura, Energía, Telecomunicaciones, Puertos, Construcción y Obras Públicas. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 15-98.
- MACHADO, Absalón y TORRES, Jorge O.. (1987). *El Sistema Agroalimentario, siglo XXI*. Editores, Bogotá.
- TORRES, Gerver. (1994) *¿Quiénes ganan? ¿Quiénes pierden? La privatización en Venezuela*. Artes Gráficas Consolidado, Caracas.



### **Revistas Periódicas**

Diario ECONOMÍA HOY. Edición del 26-07-1995, pág. 4.

FAO. (1994). *Commodity Review and Outlook 1993-1994*. FAO Economic and Social Development Series, Roma.

### **Tesis, Seminarios, Informes Técnicos**

ANDERSEN, Per Pinstrup. (1994). *World Food trends and Future Food Security*. Food Policy Report. The International Food Policy Research Institute, Washington.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Informe Económico y Anuario de Cuentas Nacionales* (varios años).

BINSWANGER, Hans. (1989). *The Policy Response of Agriculture*. Proceedings of World Bank Annual Conference on Development Economics, Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer, pp. 231-258.

FAO. (1992). *Políticas Agrícolas y Políticas de Precios en América Latina*. Estudio FAO de Desarrollo Económico y Social 108, Roma.

GUTIÉRREZ, Alejandro. (1992). *Gasto Público y Acumulación de Capital en la Agricultura Venezolana (1968-1990)*. Fundación Polar, Programa Sistema Alimentario Venezolano, Serie: Estudios Especiales.

\_\_\_\_\_. (1995). *La Agricultura Venezolana durante el período de Ajustes*. Mimeografiado, Centro de Investigaciones Agroalimentarias-Universidad de Los Andes (CIAAL-ULA), Mérida.

GUTIÉRREZ, Alejandro; FONTANA, Humberto y ABREU, Edgar. (1995). *Investigación y Reconversión de la Agricultura Venezolana*. Mimeografiado, Convenio Universidad de Los Andes-Fundación Polar, Centro de Investigaciones Agroalimentarias de la Universidad de Los Andes (CIAAL-ULA), Mérida.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Memoria y Cuenta*: (varios años). República de Venezuela, Caracas.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA-DIRECCIÓN GENERAL SECTORIAL DE POLÍTICAS Y PLANES-DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES. (1994). *Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA) / 2do Informe, Avances de cálculos para Venezuela (1986-1993 y primer semestre de 1994)*. Mimeografiado, Caracas.

OCEPRE. (1989). *40 años de Presupuesto Fiscal, 1984-1988*. República de Venezuela, Caracas.

TYERS, Rod. (1994). *Economic Reform in Europe and the Former Soviet Union: Implications for International Food Markets*. International Food Policy Research Institute, Washington.