

Monografía CEDICE No. 48

**LA REFORMA AGRÍCOLA VENEZOLANA
1990 -1992**

Jonathan Coles

PRESENTACIÓN

Se ha difundido bastante, en los últimos tiempos, una cierta forma de pensar que acepta en principio las bondades de la economía de libre mercado, pero que, acto seguido, se apresura a delimitar un conjunto de áreas donde ésta debe ser restringida o anulada en aras de un supuesto interés general. Así hay quienes piensan que la salud o la educación, por ejemplo, no pueden dejarse en manos del mercado, y tratan de garantizar el acceso a estos servicios a los sectores de menores ingresos mediante una amplia acción pública que corrija sus hipotéticas fallas, aun cuando día a día pueda comprobarse la profunda ineficacia de la actividad estatal en esos campos. Del mismo modo, existe toda una corriente de opinión que sostiene que es preciso defender a toda costa la llamada “seguridad alimentaria”, a los poderes campesinos, o a los no tan pobres agricultores y ganaderos.

Más allá de los argumentos románticos o sentimentales que se esgrimen, y de las falacias que suelen construirse a su alrededor, encontramos muchas veces la presencia de intereses bien claros y específicos detrás de tales posiciones: hay sectores organizados que vociferan pidiendo una protección aduanera que les permita seguir produciendo ineficientemente, a costa del bolsillo del sufrido consumidor, mientras reclaman subsidios de todo tipo a un Estado que consideran a su servicio; existen también quienes creen que, sin un tratamiento privilegiado, la agricultura venezolana terminaría desapareciendo por completo, llevándonos a una situación económica y social desesperante

Para evitar las confusiones –ingenuas o mal intencionadas- que suelen tejerse sobre el sector agrícola, CEDICE ha decidido publicar esta monografía, escrita por uno de los principales protagonistas de la reforma agrícola llevada a cabo recientemente en Venezuela. El lector podrá comprobar, por medio de datos concretos y sólidos razonamientos, que el agro venezolano fue adaptándose con bastante agilidad a una modificación profunda de sus condiciones económicas de existencia: ni la eliminación de cuotas y “contingentamientos”, ni la disminución de los subsidios o de las barreras arancelarias, desembocaron en la catástrofe tantas veces anunciada. Muy por el contrario, la producción creció, se fue orientando gradualmente hacia los rubros donde existían reales ventajas comparativas y el consumidor venezolano, especialmente el de menores ingresos, no tuvo que soportar la carga de un incremento injusto de los precios.

El autor de este trabajo, Jonathan Coles, es conocido ampliamente por haber sido el Ministro de Agricultura que llevó a cabo la parte sustancial de esta reforma. Menos conocido es el hecho de que posee una Licenciatura en Filosofía de la Universidad de Yale, que se graduó en la primera promoción del Master en Administración de Empresas del IESA, que se ha desempeñado con éxito en la empresa privada y que se dedica –con pasión– al estudio y la práctica de la guitarra. En esta monografía, que pronto será seguida por un libro completo sobre el tema, Jonathan nos relata parte de la historia fascinante

de los cambios introducidos en el agro venezolano, tratando de destacar los aspectos conceptuales del proceso y manteniendo la objetividad necesaria para un tratamiento responsable de tan delicado tema.

CEDICE se honra el presentar un trabajo serio y bien documentado, que seguramente resultará de gran interés y utilidad para sus lectores.

Carlos Sabino
Caracas. 1993

LA REFORMA AGRÍCOLA VENEZOLANA 1990 -1992

I. Introducción

En el transcurso de los últimos años, los gobiernos han tendido a confiar más en el mercado y menos en la intervención directa. También se han esforzado por liberalizar el comercio; pero en todas partes el sector agrícola ha buscado escapar a estas tendencias. La reforma agrícola se ha atascado en las economías industrializadas, así como en los países en desarrollo. Ha amenazado con paralizar el sistema mundial de comercio. La política agrícola común adoptada por la Comunidad Europea y la política arrocera del Japón han demostrado el poder de las fuerzas políticas que se oponen a la reforma, aún en estas economías altamente desarrolladas.

En contraste, el proceso venezolano de ajustes económicos de comienzos de la década de los noventa pudo incluir una reforma radical de las políticas agrícolas tradicionales. El gobierno desmanteló un sistema muy centralizado de intervención estatal que ahorcaba casi todas las transacciones en la red alimentaria y redujo drásticamente las barreras del comercio en menos de dos años.

Paradójicamente, esto ocurrió bajo las condiciones políticas adversas que prevalecieron en la segunda mitad del régimen del presidente Carlos Andrés Pérez.

¿Por qué fue posible lograr estos cambios en tan corto tiempo?

¿Por qué tuvo éxito el proceso de reforma a pesar de la resistencia generalizada? ¿Serán perdurables los logros de la reforma, o se invertirán eventualmente en un retorno a las viejas políticas?

2. **Cómo se construyó el laberinto en el jardín tropical: La evolución de las políticas agrícolas.**

La compleja y densa red de instituciones y programas que conformaban el gobierno agrícola al comienzo de la Reforma iniciada en 1990 tiene su punto de partida en 1936, cuando se creó el Ministerio de Agricultura y Cría y muchas de las primeras instituciones que conforman un Estado moderno. Irónicamente, el comienzo de las políticas agrícolas de Estado coincide con el comienzo de la decadencia del sector respecto al resto de la economía, no sólo por los típicos efectos de la industrialización y la modernización, sino por la aceleración de estos efectos causada por la riqueza petrolera. La conclusión del largo reino de Gómez también representó el comienzo del fin de la Venezuela exportadora de productos agrícolas, y el inicio de un violento proceso de urbanización y de abandono del medio rural.

A partir de 1936, los gobiernos, de una forma u otra, intentaron frenar la tendencia hacia la urbanización “sembrando el petróleo” en el campo --- transformar la riqueza petrolera no renovable en un desarrollo sostenible de los evidentes recursos que tiene el país para la producción agrícola y pecuaria.

Los diferentes enfoques de política que siguieron se diferenciaron por el énfasis que pusieron en las diferentes áreas que conforman el desarrollo agrícola. La dictadura de Pérez Jiménez, por ejemplo, centró su esfuerzo en el desarrollo de la infraestructura vial y de riego en nuevas áreas de alto potencial productivo, y las pobló de inmigrantes provenientes de la Europa de la post-guerra. Los gobiernos socialdemócratas, en cambio, se ocuparon más del problema político y social del campesino ante las amenazas derivadas de la revolución marxista en Cuba. La Reforma Agraria fue el proyecto político fundamental en materia agropecuaria de la nueva democracia. Los movimientos agrarios de los diferentes partidos, y especialmente el de Acción Democrática, servían de base para su rol organizacional en todo el territorio. Estaban todos representados en su inicio en la Federación Campesina de Venezuela, y ejercían un poder especial en los partidos y en el “bloque campesino” en el Congreso.

Al disminuir la amenaza marxista hacia fines de la década de los sesenta, y ante los complejos problemas prácticos de administrar la Ley de Reforma Agraria, fue disminuyendo el comunismo en torno a la reforma, y creciendo en importancia política los consumidores cada vez más numerosos de las ciudades, así como los problemas de comercialización y financiamiento.

La Reforma Agraria, sin embargo, marcó con su cultura y su lenguaje a todas las políticas agrícolas que se han llevado a cabo en democracia, y las relaciones entre los diferentes actores que conforman el sector agropecuario. La cultura de lucha irreconciliable de clases, por ejemplo, se trasladó a la relación entre productores y agroindustrias. Junto con ella, se trasladó el concepto del gobierno como árbitro garante de la justicia social en las relaciones entre sectores. Para proteger a los campesinos contra los precios “injustos” de sus compradores, el gobierno comenzó a fijar precios mínimos por decreto. Cuando la presión política elevaba estos precios por encima de los niveles mundiales, el gobierno establecía mecanismos para el control de las importaciones. Mientras los ingresos petroleros crecían, y los consumidores mejoraban su ingreso, había bastante demanda para la creciente producción nacional. Parecían inagotables los recursos para convertir en realidad el sueño de la autosuficiencia agrícola total.

Pero a medida que los consumidores crecían en número y sentían cada vez mayor presión en los precios de los alimentos, la competencia política condujo al control de precios por parte del Estado, así como a subsidios para cubrir el costo de los insumos. Siempre que se solicitaban incrementos en los precios mínimos para una región o un determinado rubro, el gobierno compensaba fácilmente los efectos sobre el consumidor mediante subsidios, mientras negaba la entrada a la competencia con barreras para el comercio, que

protegían a los productores contra la nueva tecnología y los nuevos rivales. El sector agrícola fue dependiendo cada vez más del gobierno, y de las fuerzas partidistas. Las buenas intenciones de los sembradores de petróleo se fueron distorsionando cada vez más al servicio del pugilato electoral y partidista, **y se fue así tejiendo un laberinto lleno de telarañas que fue ahogando la libre iniciativa y ahuyentando por igual a empresarios, técnicos y extensionistas.** Sólo los políticos, y un creciente número de clientes inescrupulosos y oportunistas, auténticas arañas a la caza de incautos, se sentían cómodos en la telaraña agrícola.

Con cada idea política nueva, se creaba una institución nueva. El Presidente Caldera, interesado en cultivar la creciente clase media de productores agropecuarios sin pasar por el Banco Agrícola y Pecuario (BAP), dominado por Acción Democrática, fundó otro banco del Estado, Bandagro. También fundó la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA), para administrar todos los aspectos de la comercialización, siguiendo un modelo muy en boga en los gobiernos en los años sesenta, y especialmente el caso de la Conasupo en México. La CMA llegó a su máxima expresión bajo el primer gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, quien la convirtió en el centro de la política agrícola de su primera administración. Cuando no compraba y vendía directamente, fijaba los precios y delegaba a las empresas privadas el derecho de importar o exportar. Cuando el gobierno quería complacer a los productores sin afectar a los consumidores, la CMA cubría la diferencia con pérdidas en su patrimonio no sujetas al control presupuestario. El primer gobierno de Pérez también decidió condonar las deudas vencidas de los productores agropecuarios con los bancos del Estado, llevando la cultura del incumplimiento en el pago de préstamos, establecida desde hacía mucho tiempo en el sector campesino, a todos los agricultores, ganaderos y pescadores.

La administración copeyana del Presidente Luis Herrera Campins desactivó la CMA, y ejerció su control sobre el comercio exterior y los precios a través de mecanismos administrativos. Además hizo un esfuerzo por sanear las carteras de los bancos agrícolas del Estado a costa de una gran impopularidad que sirvió de trampolín para el triunfo de Jaime Lusinchi en 1984, y para el lanzamiento de una política agrícola que se terminó denominando, primero con admiración, y después con ironía el “milagro” agrícola. Esta política consistió en fijar los precios internos en niveles muy superiores a los precios internacionales, compensando su efecto sobre el consumidor con importaciones subsidiadas a través del Régimen de Cambio Diferencial, RECADI. La mezcla entre la materia prima nacional, “cara” y la importada “barata”, se regulaba a través del “contingentamiento”, el sistema que determinaba la cantidad de producto que se permitía importar en relación a las compras de producto nacional. El gobierno del Presidente Lusinchi logró el apoyo de las organizaciones gremiales regionales y nacionales otorgándoles una participación importante en la validación de las “compras nacionales válidas” para el logro de permisos de importación y apoyándolos en las negociaciones de precios con las agroindustrias.

La política de precios estimuló tanto la producción de maíz y sorgo que casi se duplicó la superficie total de cultivo reportada, pero durante el último año

del gobierno se hizo cada vez más evidente que las políticas de precio eran insostenibles, tanto por su efecto sobre el consumidor, como por la presión que generaron sobre las reservas internacionales. El gobierno endureció su política de control de precios a medida que se acercaron las elecciones y los importadores se valieron de todas las posibilidades de aprovechar las divisas subsidiadas, sin ofrecer los productos terminados hasta que se autorizaran nuevos precios para el consumidor. Los consumidores, percibiendo la escasez, llenaron sus despensas en la medida de sus ingresos. Florecieron los especuladores y aumentaron las tensiones sociales. Pero el gobierno mantuvo los precios hasta que Carlos Andrés Pérez triunfó en las elecciones de 1988.'

3. La teleraña en 1989: Antes de la reforma

Para 1990, año en el que se inició la reforma, la producción del sector había descendido a menos del 6% del PTB. Las exportaciones agrícolas representaban menos del 3% del total exportado, uno de los índices más bajos del mundo en vías de desarrollo. Menos del 14% de la población permanecía en las áreas rurales, reflejando una estructura demográfica comparable a la de Alemania o Japón, pero muy atípica de Latinoamérica, donde el promedio de población rural es superior al 25%.

Las políticas agrícolas, a menudo confundiendo la modernización con la emulación de las economías industrializadas de Norteamérica y Europa, se inclinaban a favorecer los productos y los sistemas de producción de las zonas templadas. No obstante, los productos tradicionales del trópico, tales como el ganado bovino, el pescado, las frutas, las hortalizas, raíces y tubérculos, el arroz, la caña de azúcar, el café y el cacao, representaban casi tres cuartas partes de la producción total.

Las políticas de sustitución de importaciones crearon industrias nuevas, como las de alimentos balanceados y de aceites comestibles, con sistemas de producción típicos de climas templados, que sirvieron de base para el desarrollo de las siembras del sorgo y las oleaginosas y la cría intensiva de cerdos y aves. Estos rubros representaban alrededor del 25% de la producción agrícola total.

Los patrones de consumo revelaban la influencia del subsidio a las importaciones y la moneda "dura" derivada de la riqueza petrolera. Los productos derivados del trigo superaban ampliamente a los productos derivados del maíz o el arroz. El consumo de aves había crecido fuertemente en relación al de carnes rojas y pescados, los cuales se producen con ventaja en el medio tropical. Algunos productos considerados de lujo en países industrializados, tales como el jamón endiablado, la mayonesa y las sardinas enlatadas, eran de consumo popular en Venezuela. Los índices de nutrición total mostraban un deterioro preocupante a partir de 1980, especialmente marcado en las clases de menores recursos, y solo comenzaron a recuperarse a partir de 1989, a causa de los programas masivos de subsidio directo nutricional a la población más necesitada.

Para 1989, el Gobierno agrícola incluía dieciséis organismos diferentes, con una nómina de aproximadamente treinta y tres mil trabajadores. El Ministerio de Agricultura compartía responsabilidades con otros ministerios en asuntos vitales para el sector, tales como el manejo de cuencas y sistemas de riego, la vialidad, la seguridad, la vivienda rural y la educación. Típicamente el Ministro chocaba con el Ministro de Fomento en materias de precios y dependía de sus colegas de gabinete para el apoyo necesario para instrumentar políticas de desarrollo rural.

La amplia red de instituciones dentro del sector hacía difícil el trabajo gerencial de coordinación. Los ministros rara vez duraban un año completo en su cargo. El problema de la baja remuneración fomentaba la corrupción: era típico que los funcionarios públicos “cobrarán” por servicios gratuitos para redondear sus ingresos personales, especialmente cuando el servicio estaba relacionado con un permiso. Había un incentivo permanente para crear nuevos permisos.

Casi todas las actividades requerían algún tipo de permiso o constancia del gobierno. Para transportar ganado o cereales el carnicero necesitaba una “guía”, y sólo la obtenía si había cumplido con todos los certificados sanitarios. Se requería un permiso para enviar una vaca al matadero, sujeto a la demostración de que la vaca ya no era fértil.

Todas las tierras no reclamadas para 1960 habían sido reservadas para la reforma agraria y estaban bajo la jurisdicción del Instituto Agrario Nacional (IAN). Cuando el Instituto otorgaba el título a un agricultor, éste adquiría la tierra en propiedad condicional. No podía venderla ni usarla como garantía para un crédito. Si no trabajaba la tierra directamente, o si se descubría que era propietario de otra parcela, el Instituto podía revocar el título.

El Banco Mundial estimó en 1990 que los subsidios explícitos para la agricultura eran del orden de los mil millones de dólares, o 2% del PTB, dirigidos la mayor parte a abaratar los insumos del agricultor, tales como el crédito, la tierra, el almacenaje, los fertilizantes, el agua de riego y el combustible. Los ingresos provenientes del agro estaban totalmente exentos del impuesto sobre la renta.

Para lograr acceso a los subsidios del Estado, y buenos precios para los productos, se requerían organizaciones capaces de ejercer presión sobre el gobierno. Las asociaciones locales y las federaciones nacionales tenían fuertes vínculos con los principales partidos, y por lo tanto, con el gobierno. Los dirigentes de las asociaciones obtenían los permisos, las divisas preferenciales y los créditos que los productores necesitaban para operar. Era muy difícil funcionar como productor sin estar bien vinculado a los dirigentes de la asociación.

Las asociaciones y federaciones en algunos casos se financiaban a través de cuotas de sus asociados, pero la fuente principal de recursos llegó a ser la deducción establecida en el “convenio-marco” que se firmaba anualmente entre

la asociación agroindustrial y la federación de agricultores (Fedeagro). Las empresas apartaban parte del precio al productor para la federación nacional.

Las empresas agroindustriales de cereales interactuaban con los dirigentes de las asociaciones y las federaciones a través de funcionarios especializados en manejar la relación política, que también manejaban las relaciones con el gobierno. Las agroindustrias tenían que dedicarle bastante tiempo a las actividades gubernamentales y políticas, ya que el suministro de materia prima estaba constantemente ante la amenaza de alguna decisión arbitraria que favorecía a un competidor.

La acumulación de recursos en poder del Estado como resultado de su riqueza petrolera sirvió para acentuar los valores y actitudes que tradicionalmente han rodeado a la actividad agropecuaria, y a dificultar la actualización de estos valores a la luz de las realidades del mundo actual. Todo lo urbano, lo extranjero o lo nuevo era ajeno a esta mentalidad tradicional.

Ante el comercio activo de productos agropecuarios con el resto del mundo, esta cultura prefería la autosuficiencia autárquica. Producir en el país todos los alimentos y cerrar por completo las importaciones representaría el modelo ideal. Exportar e importar son actos de sumisión alienante, de entrega de soberanía. La producción agrícola, más que un negocio, es un modo de vida, una cultura. El dinero, la riqueza, es de alguna forma pecaminoso e impuro. El contacto directo con la naturaleza y con la tierra, es noble y enaltecedor. El Estado, como representante del bien común, adquiere cualidades cuasidivinas en la salvaguarda del modo de vida impoluto del medio rural.

Estas ideas filosóficas, hondamente arraigadas en la historia de la civilización, y transmitidas a nosotros por los filósofos que inspiraron la independencia y el pensamiento bolivariano, se han enraizado con mayor tenacidad como consecuencia del efecto tan violento que tuvo sobre el medio rural el descubrimiento del petróleo. Los sentimientos de culpa asociados al proceso de emigración del campo a la ciudad se han amplificado en la medida en que el proceso se produjo bruscamente.

4. Reforma de la agricultura: Rebajando los muros y eliminando las telarañas

Elegido en el año 1988, el Presidente Carlos Andrés Pérez sorprendió a todos, incluyendo al sector agrícola, con su programa de reforma económica. El propósito que impulsaba la reforma de la política agrícola sería el de crear un sector productor de alimentos más dinámicos y eficiente, que dependiera menos del gobierno central y pudiera satisfacer las necesidades nacionales más eficazmente, generando excedentes de exportación. En vez de confiar primordialmente en la planificación estatal y en las instituciones del gobierno, el sector dependería más de las inversiones hechas por empresarios privados dispuestos a explotar las oportunidades del mercado. El gobierno limitaría su función al apoyo de los pequeños agricultores vulnerables, invirtiendo en infraestructura --vialidad, sistemas de riego, electricidad e investigación básica--,

y cubriendo las brechas dejadas por las instituciones del sector privado, tales como crédito a largo plazo y financiamiento a pequeños productores.

Estos objetivos básicos debían cumplirse en tres etapas: 1) reformas macroeconómicas; 2) reformas en la política de comercio agrícola, incluyendo la eliminación de los mecanismos de control de precios; y 3) reestructuración institucional.

A pesar de la renuencia inicial, por parte del gobierno de Pérez, a efectuar cambios en el sector agrícola, las reformas macroeconómicas realizadas al inicio del período tuvieron una repercusión directa en dicho sector. La eliminación de las tasas de cambio preferencial y el control de precios y tasas de interés elevaron dramáticamente los precios de los alimentos, sobre todo para los productos con una alta proporción de componentes importados. La nueva política de convertir los subsidios indirectos (al costo de los insumos) en subsidios directos al consumidor, fue una señal para la reducción progresiva de los subsidios a los fertilizantes y las tasas de interés. La nueva política comercial de eliminar los monopolios del gobierno, las barreras a las importaciones y las exoneraciones, y reducir gradualmente los aranceles hasta un máximo de 20%, también representó un cambio importante para el sector agrícola.

Sin embargo, al principio, la política agrícola propiamente dicha no sufrió cambios. Las pautas de la política comercial concedían al sector agrícola una moratoria de un año para definir sus propias pautas especiales; y varios renglones básicos de alimentos quedaron sujetos al control de precios. Las importaciones quedaron bajo los sistemas tradicionales de cupos.

El Presidente Pérez tenía quizás la esperanza de que podría dejar la agricultura fuera del proceso de reforma de la economía. Había crecido en una próspera familia de caficultores que sufrió pérdidas en una de las crisis mundiales de precios, ante el acoso de firmas mercantiles alemanas que exportaban café. El Presidente había centrado el inicio de su carrera política en torno al problema agrícola, abogando por el uso del poder estatal para proteger a los pequeños agricultores contra los banqueros, comerciantes e industriales más poderosos. Había apoyado enérgicamente el desarrollo de la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA) propiedad del Estado, y deseaba crearla de nuevo en alguna forma. Había formado una red de dirigentes políticos en los sectores agrícolas y agrarios, quienes ahora conducían los principales organismos del Ministerio. Estaba renuente a cambiarlos.

Por cuanto le preocupaba que su programa macroeconómico pudiera causar problemas de abastecimiento de alimentos, el Presidente convocó a un grupo de expertos para examinar la cuestión de si era necesario crear de nuevo un organismo gubernamental al estilo de una junta de mercadeo. Ellos predijeron correctamente que los problemas de abastecimiento de alimentos desaparecerían con la eliminación del control de precios e importaciones; y formularon recomendaciones en contra de otra CMA, pero admitiendo que tal institución podría ser útil para emergencias o casos especiales.

Tan pronto como se autorizaron precios más altos, los estantes volvieron a llenarse de alimentos. El consumo bajó notablemente. La leche, el pollo, el aceite vegetal y los productos de trigo sufrieron más porque dependían mucho de materias primas importadas que ya no gozaban del subsidio en la tasa de cambio. La eliminación de las tasas de cambio preferencial produjo un efecto látigo en las empresas procesadoras. Sus ventas y sus cobranzas declinaron abruptamente, justo cuando su deuda y sus materias primas aumentaban de valor. Los agricultores tenían dificultades para vender su producción. Sus compradores tradicionales habían gastado hasta el último centavo para aprovechar la “última oportunidad” de importaciones baratas.

A medida que en los silos se alargaban las colas de camiones llenos de sorgo o maíz mojado, los especuladores podían comprar productos de los agricultores desesperados a precios muy inferiores a los mínimos. Con estos golpes y los incrementos en el costo de los suministros importados, las tasas de interés y los fertilizantes, la producción agrícola descendió en más de 10% en 1989, el primer año de la reforma macroeconómica.

Un equipo interministerial, buscando la forma de manejar esa situación, determinó que los precios internos de casi todos los productos agrícolas y agroindustriales estaban por debajo de los precios internacionales. Una vez eliminadas las tasas preferenciales en el cambio monetario, solamente unos pocos productos “sensibles”, cereales, oleaginosas, leche y azúcar, necesitaban protección superior a la prevista en la reforma comercial general.

Con “precios piso” se podían compensar las fluctuaciones imprevistas en los precios internacionales o en los subsidios de exportación. Los pocos productos cuyos precios internos eran superiores a los precios mundiales, por una diferencia mayor que los aranceles máximos de 15% y 20%, exigirían más tiempo para la eliminación de los cupos y para que su protección fuera reducida a un arancel.

Cuando el Presidente se enteró de las nuevas estrategias para la reforma agrícola, decidió avanzar. A pesar de la posición del Ministerio de Agricultura en el sentido de que “era necesario un estudio más minucioso”, el Gabinete aprobó las pautas para las nuevas políticas en junio de 1990. El día 26 del mismo mes, el Presidente Pérez designó un nuevo Ministro de Agricultura¹. De inmediato se eliminaron las licencias para todos los renglones, salvo los “sensibles” y la metodología de transición para los sectores de oleaginosas y alimentos para animales estuvo lista en diciembre. Para agosto de 1992, todas las licencias de importación habían sido eliminadas.

En forma sorprendente, Colombia adoptó muy pronto una reforma similar de su política comercial y llegó a un acuerdo con Venezuela para liberalizar totalmente el comercio agrícola entre las dos naciones.

Para diciembre de 1991, se eliminó el control de precios de todos los alimentos – exceptuando las sardinas.

1 El autor de esta monografía

5. Reacciones Políticas a la Liberalización del Comercio: La Marcha de los Cherokees

Las reacciones ante las reformas de la política comercial comenzaron incluso antes de que entraran en vigor las políticas nuevas. Al principio las protestas no se distinguían de las manifestaciones teatrales que rodeaban las negociaciones anuales de cada sector con el gobierno. A medida que transcurrió el tiempo y los cabilderos se convencieron más de que sus tácticas de presión no tendrían éxito, las asociaciones que representaban a diferentes regiones y cultivos se unieron en un movimiento nacional de protesta contra las nuevas políticas.

La primera reacción fue la “marca de mil productores andinos” hacia el Congreso, promovida por los productores de ajo y papas, quienes aprovecharon la gestión anual de los caficultores para mejorar sus precios mínimos y organizaron una protesta contra las nuevas políticas. Les preocupaba el efecto que pudieran producir, sobre sus precios, las importaciones libres provenientes de Colombia y Ecuador después del convenio para liberalizar totalmente el comercio agrícola bajo el Pacto Andino.

Ningún cultivo, o problema, ilustra la dinámica política de la reforma mejor que el sorgo y la política de transición que se diseñó para éste y los demás rubros que sirven de materia prima para la industria de alimentos para animales.² Estas categorías eran quizás las más protegidas y las que requerían de mayor tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones.

Diseñada para que en el lapso de un año los cereales de alimentación animal pudieran pasar del régimen de licencias al de aranceles, la política de transición comenzó prohibiendo totalmente las importaciones de dichos cereales por seis meses, mientras se consumían los altos inventarios. Luego se otorgarían licencias según el sistema tradicional de relacionarlas con las compras de producción nacional, manteniendo el precio local fijo hasta sobrepasar los precios internacionales en menos de 15%. Al ocurrir esto, la política pasaría de las licencias a los aranceles. La estrategia consistía en ganar apoyo para la reforma general, retornando a una política aún más proteccionistas que la de licencias, a la vez que se anunciaba todo el cronograma y su resultado final.

La estrategia funcionó bien hasta que fue necesario realizar los cambios anunciados en el cronograma, en cuyo momento los cabilderos, renovaron su presión sobre el Ministerio.

Las numerosas asociaciones del Estado Guárico habían crecido bajo la política del sorgo. En efecto, las asociaciones vendían el sorgo de sus afiliados, encargándose a menudo del almacenaje y del flete. El negocio del manejo del sorgo estaba inextricablemente vinculados con las juntas directivas de las asociaciones. La política exigía que solo se expidieran licencias a quienes pudieran hacer constar que habían comprado su proporción de la

² El sorgo es mezclado con otros cereales nacionales e importados y con subproductos de las semillas oleaginosas, a fin de elaborar alimentos para aves, cerdos y ganado lechero.

cosecha nacional. Cada compra debía traer consigo una “guía” emitida por la oficina local del Ministerio de Agricultura. Las diferencias eran conciliadas en una comisión coordinadora de cosechas, presidida por el Ministerio en Caracas. Esta comisión aprobaba finalmente los cupos y las licencias de importación. Tenía también fuerte voz en la fijación del precio anual del sorgo. Las decisiones no se regían por leyes escritas; todas eran negociadas ad hoc. En ningún otro cultivo eran tan intensas las actividades de las asociaciones y la intervención del gobierno. Aunque el sorgo representaba menos de 3% del Producto Territorial Bruto de la agricultura, ocupaba lugar central en la agenda de Fedeaagro.

Pasar de las licencias a los aranceles fue un golpe terrible para los cabilderos e intermediarios, cuyo poder de negociación con la industria y los agricultores se fundamentaba en el acceso al gobierno, porque eliminaba el regateo constante en torno a los cupos de importación y los precios mínimos. También eliminaba la posibilidad de cambiar los cupos por licencias “especiales”, cuya obtención daba mayor valor a la tarea de los cabilderos.

La estructura de poder de los intermediarios que controlaban las asociaciones agrícolas en el Estado Guárico, decidieron movilizar a sus afiliados y oponer resistencia a este plan de reducir su protección. Recordaron a los productores que el Ministro de Cordero había dicho que “el sorgo no era competitivo en Venezuela y debía ser reemplazado por yuca en las raciones alimentarias de los animales”. Les dijeron que las nuevas políticas arruinarían a los productores de sorgo.

Ellos encontraron apoyo en la industria nacional de alimentos para ganado y aves. Por cuanto sufrían los efectos de la terminación de los subsidios a las tasas de cambio, estos industriales querían tener acceso a las materias primas a precios mundiales, pero consideraban que estarían en desventaja ante las empresas multinacionales del trigo, con operaciones en el sector de alimentos para animales. Parecía que las empresas internacionales tenían capital ilimitado y menores costos fijos. Eran mejores jugadores en los mercados mundiales de productos porque eran “más comerciantes que procesadores”.

El movimiento recibió posteriormente el nombre de *Marcha de los Cherokees*, no porque tuviera similaridad con esa tribu de indígenas norteamericanos, sino porque la prensa destacó que en la caravana a Caracas para protestar por las nuevas políticas, había costosos Jeep modelos Cherokee. El episodio de los Cherokee finalizó cuando la industria de alimentos para animales decidió aumentar un bolívar al precio del sorgo, pasando de Bs. 8 por kilogramo a Bs. 9.

Este incremento no sólo alivió la presión de los agricultores, sino que además ensanchó la brecha entre el precio local y el precio internacional y prolongó el período de transición, siendo esto último, en efecto, lo que deseaban los cabilderos. Era una prueba patente de que la industria también estaba a favor de mantener el sistema viejo, pensando que así podrían continuar recibiendo exoneraciones de los derechos de importación.

6. Reacciones externas a la reforma: Préstamos obtenidos de las instituciones financieras internacionales

El Banco Mundial, y posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo, desempeñaron un papel central en el proceso de diseño de la política porque actuaron como motivadores externos. Su conocimiento de los esfuerzos de ajuste en otros países y su experiencia técnica ayudaron a cuajar las políticas de reforma. Sus normas jurídicas y técnicas para la aprobación de préstamos y proyectos parecían imposibles de alcanzar y ocasionaron demoras innecesarias, pero también obligaron al Ministerio a reclutar profesionales con las aptitudes requeridas.

Aunque estos organismos no eran inflexibles ni adoptaban una ideología rígida en materia de política, a veces era decepcionante su estrechez cuando el Ministerio estaba buscando estrategias apropiadas para el cambio; y en diversas ocasiones los proyectos quedaban bloqueados por varios meses, debido a un pequeño detalle administrativo. Cuando las reformas confrontaban una fuerte oposición y necesitaban el máximo apoyo, los entes multilaterales parecían más conservadores y cautos, imponiendo costos políticos adicionales a los reformadores al retardar las recompensas por la carga del ajuste. El tiempo necesario para que se iniciaran los desembolsos fue muy largo, mucho más largo de lo que se esperaba originalmente.

Para mediados de 1991, el Ministerio había negociado préstamos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los rasgos generales de un préstamo de \$600 millones para una inversión basada en políticas, estipulaban que debía ser igualado por fondos locales para un plan de inversión de \$1.100 millones que cubría las principales necesidades del sector agrícola, tales como crédito a largo plazo, vialidad rural, electrificación, riego y drenaje, títulos de propiedad de tierras y sanidad de plantas y animales. El proyecto tenía un componente especial destinado al “fortalecimiento institucional” – formación de gerentes para el gobierno.³

3 El informe Nro. 9252-VE del Banco Mundial describe detalladamente el proyecto de préstamo.

La investigación científica estaba amparada por un programa adicional de \$160 millones, financiado mediante la extensión de un préstamo anterior del BID (Prodetec), que había fracasado debido a la debilidad del aparato estatal de investigación agrícola. El nuevo proyecto eludiría las inversiones en infraestructura y pondría énfasis en el entrenamiento y en un diseño organizativo que permitiera asegurar la participación de los agricultores en la determinación de prioridades de investigación.⁴

Para tener acceso a las líneas de crédito, Venezuela debía; a) mantener sus reformas en las políticas comerciales y financieras; b) reestructurar varias instituciones; y c) privatizar los silos y otras instalaciones que fueran propiedad del gobierno.

Pero el dinero, no sería desembolsado tan pronto como el gobierno cumpliera con las condiciones de política, sino cuando los proyectos de inversión fueran aprobados. En cuanto a las reservas internacionales, la posición de Venezuela había mejorado tanto en los primeros dos años de reforma macroeconómica, que los organismos neoliberales ya no podían justificar los préstamos a la República bajo la política de rápido desembolso. A causa de su limitada capacidad en la elaboración de proyectos de inversión, el Gobierno no vería dinero nuevo durante dos años por lo menos, pero soportaría el costo político de la reforma. ¿Qué hacer?.

Dos estrategias aceleraban el nuevo financiamiento. La primera consistía en destinar más de 40% del dinero fresco a créditos por un plazo fijo para la inversión privada, otorgados a través de la banca privada. La segunda contemplaba la creación de un programa de inversión de “impacto rápido”, financiado con bonos de la deuda pública, para reparar los sistemas de riego. Este programa no sólo “mantenía vivo” el sector mientras el gobierno formulaba los proyectos, sino que también facilitaría la aprobación de las leyes de crédito público en el Congreso, pues estimularía el interés inmediato de los congresantes en obtener fondos para obras públicas en las regiones que ellos representaban. Todos sabían cuan estrechos eran los vínculos entre las empresas de construcción y los políticos. Pero incluso con estos incentivos no había seguridad, de que el Congreso aprobaría el programa de inversión con todas las condiciones que exigían los organismos multilaterales. Con la artillería que habían dirigido a las nuevas políticas agrícolas, ¿respaldarían estos préstamos? Los dirigentes campesinos trataron de influir en las Comisiones de Finanzas y de Agricultura en la Cámara de Diputados, a fin de lograr la aprobación de la Ley de Crédito Público que el préstamo exigía. El componente de mantenimiento con desembolsos rápidos fue negociado lentamente con los diputados de cada región, siendo aprobado finalmente

4 V.Idem Informe No. 9631-VF, del Banco Mundial

después de incluir un Consejo Consultivo en cada estado y, por último, por un Consejo Nacional que debía autorizar los proyectos de inversión a ser presentados para financiamiento . Estos consejos incluían a las asociaciones de agricultores y ganaderos.

7. Cambio de las instituciones

La reestructuración de las instituciones agrícolas estatales comenzó casi simultáneamente en el Fondo para Investigaciones (Fonaiap) y en el Fondo de Crédito Agrícola (FCA), ante la necesidad de convertir esas entidades en confiables beneficiarias del financiamiento internacional. Luego la reestructuración abarcaría virtualmente todos los organismos agrícolas del gobierno. La experiencia de reestructurar el Fondo fue particularmente útil para desarrollar políticas de cambio organizacional en entidades del gobierno.

El FCA había sido creado por el Presidente Pérez en su primer gobierno, con el fin de proveer el crédito para inversiones que las instituciones privadas no ofrecían. A través de los años se convirtió principalmente en un instrumento político, que otorgaba préstamos directos y adjudicaba estudios y proyectos a los amigos políticos. Los bancos débiles podían obtener líneas para créditos agrícolas que jamás se materializaban, o que estaban destinados a “empresas agrícolas” falsas. La Junta Directiva del FCA tenía entre sus miembros, por tradición, a todos los presidentes de las principales federaciones de productores, quienes tendían a desempeñar el papel de intermediarios de los créditos para sus afiliados.

El desembolso del componente de crédito que correspondía al Programa de Inversiones dependía de la reestructuración del Fondo de Crédito Agropecuario (FCA). Dicho Fondo tendría que limitar su función a canalizar los préstamos a largo plazo hacia los bancos, sin absorber riesgo alguno. Reduciría su nómina de casi seiscientos a menos de cien profesionales cuya tarea sería vigilar la actuación de los bancos que recibían recursos del FCA. El acceso a un segundo “tranche” de préstamo estaría sujeto a la condición de eliminar el subsidio a las tasas de interés.

8. Las paradojas del primer intento de golpe: Mayor oposición pública pero más apoyo interno para la reestructuración

En la noche del 4 de febrero, facciones de las fuerzas armadas trataron de capturar al Presidente en su residencia de la Casona y luego en el Palacio de Miraflores. Con sólo unos pocos guardias a su lado, él pudo salir del Palacio y llegar a una estación televisora y desde allí se dirigió a la Nación, mientras las tropas leales negociaban la rendición de los rebeldes.

Lo que parecía una clara victoria para el Presidente resultó ser la vertiente de un período de rebeldía generalizada y descontento con su gobierno y con todas sus políticas. Súbitamente, el pueblo que había aceptado pasivamente que no habría retroceso, se dio cuenta de que todo el sistema era frágil. En todas partes surgió el resentimiento contra las instituciones establecidas, pero muy especialmente contra el Gobierno y el Presidente.

Para responder al clamor general de cambio y ganar tiempo mientras se apagaba la euforia revolucionaria, el Presidente procedió a crear un Consejo Consultivo de siete miembros, encargado de formular recomendaciones para dar respuestas concretas a las secuelas del 4 de febrero.

Percibiendo la debilidad del gobierno, Fedeaagro cambió su estrategia de adaptación por una de oposición frontal. Cuando el Consejo Consultivo suscribió, como propias, las recomendaciones de Fedeaagro sobre política agrícola sin hacer cambio alguno, los dirigentes de Fedeaagro se sintieron seguros de que podían transformar el “espíritu” del 4 de febrero en cambios de la política agrícola. A partir de marzo de 1992, aliados con la Federación de Ganaderos (Fedenaga), ellos organizaron un “día nacional de protesta” –en lugar de otra marcha hacia Caracas. En reunión privada con el Presidente, pidieron la cabeza del Ministro.

El Congreso votó de nuevo sobre una moción contra el Ministro de Agricultura, al final de marzo. En esta ocasión prosperó, con cien votos versus noventa y nueve. Aunque esta moción no obligaba la remoción del Ministro, demostró el poder del “lobby” agrícola en el Congreso.

El Ministro le dijo al Secretario General de AD y al Presidente que estaba resultando demasiado costoso para ellos, pero lo instaron a permanecer en su cargo. El Secretario General estaba librando una batalla contra las actuales autoridades del partido en el buró agrario y no quería que el Presidente nombrara un Ministro que hiciera más difícil ganar la batalla. El Presidente no deseaba hacer más cambios en el Gabinete bajo presión.

En las elecciones internas de AD para el buró agrario, el candidato del Secretario General derrotó al grupo interesado de dirigentes campesinos, sorprendiendo a todos. Los nuevos dirigentes pronto solicitaron un cambio en la Dirección de Riego del Ministerio y recomendaron jefes nuevos para muchas oficinas estatales.

El Ministerio aceptó las recomendaciones del partido y, a su vez, aprovechó la oportunidad para realizar cambios en los ejecutivos de sus principales organismos e institutos. A partir de ese día, el Ministerio contaba por fin con una gerencia profesional dispuesta a trabajar en las reformas. Los saboteadores internos fueron derrotados y por primera vez fue posible

comenzar a trabajar en los organismos de la reforma agraria. La reorganización de todo el sistema se convirtió así en una meta factible.

Irónicamente, el intento de golpe del día 4 de febrero y el espíritu rebelde que engendró sirvieron de trampolín para el proceso de reforma, permitiéndole abarcar desde las negociaciones de política comercial y préstamos hasta la reestructuración general y la formación de instituciones, incluso de los organismos de reforma agraria que parecían difíciles de alcanzar. La batalla interna en el Partido y la insatisfacción general con los políticos habían debilitado el control de las redes tradicionales.

La pauta central para esta reestructuración general era la de concentrar el Ministerio y los organismos del gobierno en la formulación de políticas impulsando: a) las funciones gubernamentales operativas hacia abajo hasta el nivel de la municipalidad, en la medida posible; y b) las funciones ajenas al gobierno hacia afuera, de modo que salieran del Ministerio hacia el sector privado.

Además de la formulación de políticas, el gobierno se concentraría en información y estadística, infraestructura pública, investigación básica, sanidad animal y vegetal, extensión agrícola y educación, pero en lugar de absorber las funciones exclusivamente, trataría de participar en instituciones privadas existentes y desarrollar otras nuevas donde fueran necesarias. En vez de emplear veterinarios del gobierno para campañas de vacunación, por ejemplo, las asociaciones de ganaderos los contratarían para la ejecución de los programas de control sanitario. El gobierno no crearía departamentos de extensión y asistencia técnica en diferentes organismos, sino que promovería y formaría organizaciones ajenas a él, en diferentes regiones del país.

Trasladar funciones al nivel municipal, en armonía con las reformas políticas descentralizadoras, debería mejorar la calidad de los programas estatales. Cuando los gobiernos centrales construyen malas carreteras, a nadie se le puede culpar directamente. Pero si el alcalde local asume la responsabilidad, ordena la ejecución de la obra o no es reelegido.

El plan general de reestructuración reduciría la nómina total del gobierno, de más de 30.000 a unos 10.000 empleados, con oportunidades para reducciones ulteriores en el futuro.

En los organismos de reforma agraria la reestructuración sería el resultado de una nueva definición del papel del gobierno en la administración de tierras y créditos rurales. En efecto, el gobierno "acabaría la reforma agraria, haciendo un inventario de las tierras públicas y otorgando títulos, vendiendo las propiedades que hubieran estado ocupadas por largo tiempo y en producción, o las que hubieran sido invadidas por el desarrollo urbano. Los recursos

generados por la venta de tierras podrían ser destinados a infraestructura rural y programas sociales de los pequeños agricultores

En vez de administrar directamente los créditos rurales al 3% de interés, el gobierno podría celebrar convenios con bancos privados para co-financiar créditos a los pequeños productores, dejando la administración del crédito a la red privada de sucursales en todo el país. Esta “privatización” llegaría a las áreas más remotas —las redes privadas son más amplias que las del gobierno— a un costo menor, y así los pequeños agricultores atrasados estarían familiarizados con los modernos servicios de la banca.

9. El intento de golpe en noviembre de 1992 y las elecciones locales. Un nuevo ministro

El 27 de noviembre de 1992 tuvo lugar un segundo intento de golpe, cuando faltaban pocos días para la elección de gobernadores y autoridades locales. El espectáculo de unos pistoleros barbudos tomando un canal de televisión del gobierno le dijo a mucha gente que un cambio de régimen podría fácilmente empeorar las cosas en vez de mejorarlas, y renovó las convicciones democráticas. La concurrencia a las elecciones superó la prevista; y el pueblo disfrutó la elección de sus candidatos por nombre, en lugar de escoger una plancha definida por un partido. AD perdió terreno a nivel de los gobernadores de estados, pero logró una mejoría relativa al nivel local, particularmente en los Estados Zulia y Guárico que habían sufrido los rigores de la reforma agrícola. No obstante, el buró agrario de AD se tornó agresivo en contra de las políticas agrícolas. El proceso de reestructuración lo estaba obligando a perder sus fuentes tradicionales de apoyo. El Secretario Agrario le dijo al Secretario General que ellos confrontarían dificultades para obtener respaldo para las próximas elecciones presidenciales de 1993, si estas reformas organizativas proseguían.

Fue entonces cuando, por primera vez, se manifestó abiertamente la tensión con el Ministro de Agricultura; y esto significaba que la reforma estaba en peligro de perder a uno de sus importantes aliados. Ellos amenazaron con unirse a Fedeagro, que estaba cultivando a la máxima asociación empresarial (Fedecámaras) en su empeño de hacer caer al Ministro y sus reformas. Actuando conjuntamente, ellos habían lanzado como candidato para el Ministerio a un ganadero y expresidente de Fedecámaras, pero él fue vetado por AD.

En enero de 1993, el Presidente convino en designar al Viceministro como nuevo Ministro. Ningún otro candidato garantizaba mejor la continuidad del proceso de reforma: él había participado en su diseño por más de dos años, contaba con el pleno apoyo del Secretario General de AD y también

mantenía excelentes relaciones con Fedeaagro. Un político veterano, graduado en edafología en la Universidad de Oriente y con largos períodos de servicio en el gobierno, conocía sumamente bien el sector agrícola.

El nuevo Ministro tomó posesión del cargo el día primero de febrero. Prometió mantener la continuidad en las políticas agrícolas y en los equipos gerenciales. Ascendió a su Director de Planificación al cargo de Viceministro; y el Gerente General del PCA fue llamado a encabezar el Departamento de Planificación. El Ministro confiaba en las buenas predicciones meteorológicas para la temporada de lluvias, así como en la perspectiva de mejores precios para los productores, habiendo concluido ya el proceso de ajuste. También debía tener a su disposición los fondos frescos que provendrían de préstamos multilaterales.

Sin embargo, él tendría que enfrentar las dificultades del año electoral 1993, agravadas por la fatiga e impopularidad del gobierno y por la brecha fiscal extremadamente grave que había conducido a la inflación, así como las tasas muy altas de interés real. ¿Sería él capaz de terminar el proceso de reestructuración y consolidar las reformas, avanzando además en el proceso? En el mes de marzo de 1993, cuando casi todos los productores estaban elaborando sus planes de siembra, el Fiscal General remitió a la Corte Suprema una solicitud de antejuicio al Presidente por peculado.

Los mercados financieros cayeron en picada y el bolívar fue sometido a una gran presión. El Ministro de Hacienda anunció recortes en el presupuesto y era preocupante que los organismos multilaterales pudieran cortar las líneas de crédito por ser insuficientes los recursos para cubrir la contraparte interna de los créditos. La inversión en infraestructura pública disminuiría drásticamente, dejando poco margen para salvar el programa de vialidad rural. El gobierno suavizó la última etapa en la reducción del subsidio a los fertilizantes y aprobó un derecho de importación extraordinario para el maíz amarillo, que permitía un incremento de casi 20% en el precio interno del sorgo en relación al año anterior. La industria del maíz anunció un aumento superior al 30% en el precio del maíz blanco. Se prohibieron las importaciones de aves de los Estados Unidos, al tener noticias sobre la posible presencia de la influenza aviar, lo cual causó de nuevo la preocupación de que las normas sanitarias fueran utilizadas como barreras contra las importaciones libres.

10. Los resultados de las reformas agrícolas

¿Cuáles fueron los resultados de las reformas? Después de una disminución del 10% en 1989 y de 1% en 1990, la producción tuvo un aumento superior al 3% en 1991, y otro del 2% al 3% en 1992, a pesar de la

macroeconomía adversa y del mal tiempo, sin mencionar la constante agitación política.

Las políticas de ajustes macroeconómicos quebrantaron las finanzas de los agricultores, quienes pasaron de las bajas tasas de interés con subsidio a las tasas del mercado. Declinó la rentabilidad del sorgo, el girasol, el ajonjolí, el algodón y las papas. Las carnes rojas, el pescado, las frutas y legumbres tropicales, el café y el cacao resultaban más lucrativos en relación a las políticas anteriores. La producción de aves y cerdos se recuperó después del “shock” inicial ocasionado por las tasas de cambio en 1989.

Después de grandes reducciones del déficit en la balanza de comercio e alimentos, en 1990 y 1991, se ensanchó la brecha en 1992 a pesar del crecimiento de las exportaciones. Las importaciones aumentaron, a medida que el consumo local crecía más que la producción nacional. El bolívar se fortaleció en términos reales cuando la inflación fue más acelerada que la devaluación en 1991 y 1992, e hizo que las importaciones fueran relativamente más atractivas. Pero incluso con todas estas dificultades, los niveles de importaciones y del déficit en la balanza de comercio no se han aproximado a los de 1988, en el punto culminante de las políticas proteccionistas.

Los consumidores han sido totalmente abastecidos, con una gama más amplia de opciones y calidades. Por primera vez en muchos años, las importaciones de trigo tenían que competir de manera “equitativa” con los cereales nacionales. Habían perdido el acceso a las divisas preferenciales y realmente pagaban aranceles.

Los productores que habían invertido capital en tierras y maquinarias con tasas de interés y dólares preferenciales, se encontraban con un exceso de activos y se resistían a venderlos. Era difícil hallar compradores en el país y más aún en la misma zona de producción. Los valores de la tierra permanecían altos, pero las nuevas inversiones aparecían con lentitud, como en el resto de la economía. Sin embargo, el Fondo de Crédito Agrícola (FCA) no tenía inconvenientes para encontrar demanda para los fondos que obtenía del Banco Mundial y del Banco Interamericano de desarrollo. Los nuevos proyectos se concentraban en el ganado, la palma africana, la acuicultura, el cacao y las frutas y legumbres.

11 A modo de balance: ¿Florecerá el jardín sin las telarañas?

La gestión de reforma tuvo un éxito sorprendente, el acelerar los cambios en las políticas agrícolas y recuperarse del retraso inicial en relación a las reformas económicas generales. Después del intento de golpe de estado del día 4 de febrero, las reformas económicas generales marchaban más

lentamente, mientras el sector agrícola acometía la reestructuración general del Ministerio y sus organismos. A primera vista, esta diferencia con otros sectores parecía conducir a la impresión errónea de que el sector agrícola dependía poco de los acontecimientos políticos. Pero cada etapa de la reforma agrícola estaba ligada a los acontecimientos políticos precedentes. Sin el apoyo del Presidente, del Secretario General y del Secretario Agrario de Acción Democrática, muchas de las reformas habrían fracasado.

Sería un grave error creer que se logran reformas duraderas cambiando técnicamente las reglas del juego, o los textos de leyes y decretos, sin participación de quienes son afectados por los cambios. Para que perduren, las reformas deben estar fundamentadas en cambios básicos en el sistema político y cambios en el comportamiento de los actores principales, dentro del sector y en torno al mismo. Una gran parte del progreso logrado al adelantar reformas fue producto de las debilidades institucionales presentes en el sector, así como las afortunadas combinaciones de acontecimientos y realidades que permitieron a un equipo motivado de profesionales, reclutado fuera de los partidos políticos, avanzar con cambios fundamentales sensatos. Pero estos cambios no harán florecer el jardín a menos que se consoliden con modificaciones legales, mejoras en el sistema político y en la educación, y verdadero fortalecimiento institucional e inversiones privadas y públicas.

La reforma simplemente ha dado una oportunidad para elevar la calidad del sector, al eliminar una gran parte del desorden —las telarañas— que ha limitado su desarrollo. Las nuevas condiciones ofrecen al sector un campo abierto que debería mejorar el acceso al capital, la tecnología y los mercados nuevos, cuyos elementos son todos necesarios para que la agricultura venezolana pueda explotar a plenitud su potencial de crecimiento. Si las nuevas generaciones de productores y dirigentes no capitalizan estas oportunidades nacientes, otras arañas ahogarán de nuevo el crecimiento del jardín con sus telarañas.

Al concebir las estrategias para seguir avanzando, es útil reflexionar sobre la experiencia de la reforma y considerar las otras vías que habría podido tomar.

- **¿Eran sensatas las políticas nuevas?**

Controlar las importaciones a través de un sistema general de aranceles en lugar de licencias ad hoc y liberar los precios, fueron las dos decisiones importantes que se relacionaban con la política. Todas las decisiones restantes sobre sistemas de estabilización de precios, períodos de transición e incluso la reestructuración y formación de instituciones fueron corolarios de esta política comercial. Una tercera decisión importante en materia de política fue cambiar los subsidios a los insumos (indirectos) por subsidios al consumidor (directos). Estas decisiones fueron generales --producto de la necesidad de lograr más

eficiencia y justicia en el gasto público, en tiempos de declinación de la renta nacional.

La crítica más frecuente sobre la nueva política comercial era que se consideraba ingenuo e injusto aplicar políticas de ajuste a la agricultura. ¿Por qué debíamos reducir nuestra protección y nuestros subsidios cuando los países industrializados elevaban los suyos? Una respuesta fácil a esta pregunta era que la protección era un negocio caro que ya no podíamos afrontar. El gobierno tenía un grave déficit fiscal y el poder adquisitivo de los consumidores había disminuído dramáticamente. Pero incluso teniendo dinero disponible, sería preferible invertirlo en fortalecer la economía agrícola con mejoras en la educación, los servicios de salud y la vialidad –en una palabra, mejores instituciones. La protección y los subsidios no sólo eran costosos en términos de egresos fiscales, sino que debilitaban y deformaban la economía, creando dependencia y corrupción al igual que una droga. Cuando más discrecional y selectiva era la protección, mayor era el costo, la injusticia y la corrupción.

Los aranceles de quince y veinte por ciento para importación de materias primas agrícolas y alimentos envasados representaban una protección más real que la obtenible para la mayoría de los productos con niveles arancelarios similares, dado el peso de los fletes internacionales para renglones perecederos. Estos niveles eran el resultado de unas negociaciones internacionales más amplias, en la región y en todo el mundo. Los sistemas de control aduanero para estas políticas nuevas eran deficientes, es cierto, pero los anteriores sistemas de cupos también exigían mecanismos confiables de control. El cambio para pasar de niveles variables de protección según cultivo a un régimen general produjo grandes fluctuaciones en la rentabilidad de los distintos cultivos, para las cuales no estaban preparados los agricultores. Este fue el costo de cambiar las políticas cuando la presión fiscal no dejaba otras opciones, pero no constituía un argumento para retrasar el cambio. Cuanto más se demoraban las decisiones, más difícil era el ajuste, no sólo porque los malos hábitos persistían, sino porque los países competidores aprovechaban el tiempo para afilar sus habilidades.

Los productores y consumidores no sólo carecían totalmente de preparación para el ajuste, sino que estaban acostumbrados a lo contrario. Sin embargo, ya no estaban disponibles las viejas opciones dilatorias. Era necesario cambiar la política y *simultáneamente* reestructurar las instituciones. El aparato del gobierno ya no podía funcionar bajo las viejas políticas porque estaban muy podridas en su interior, y menos aún podía manejar el cambio. No tenía sentido decir que el gobierno tenía el deber de preparar a los agricultores para los cambios. Precisamente el viejo sistema de “preparación” era lo que animaba a las instituciones más vitales. La actividad de investigación y extensión agrícola, la reforma agraria y los créditos rurales, por

nombrar solo unos cuantos, fueron presa de la falta de incentivos para mejorar la administración. El dolor del ajuste rápido fue el resultado y la responsabilidad de quienes no hicieron los cambios a tiempo.

El porcentaje que correspondía al sector agrícola en el gasto fiscal era demasiado bajo, pero habría sido inferior sin el nuevo financiamiento internacional obtenido con los méritos de las reformas del comercio. El sector rural necesitaba grandes erogaciones públicas destinadas a la vialidad rural y sistemas de riego, para cuyas obras podía obtener recursos adicionales estableciendo una sólida trayectoria en la primera serie de proyectos.

Era vital fortalecer los programas sociales dirigidos hacia los menos privilegiados, particularmente en materia de nutrición y atención primaria. Los consumidores fueron los más golpeados por los cambios económicos, debido a que tenían menos opciones. Los agricultores también se benefician con los programas sociales que aumentan el poder adquisitivo del consumidor, ¿Qué habría pasado con el consumo de leche, por ejemplo, de no haber iniciado el gobierno sus programas de subsidio directo a la leche?

Desde un punto de vista puramente práctico, las políticas nuevas crearon condiciones para emplear los escasos recursos con mayor eficiencia y justicia.

- **El Diseño y la ejecución de la reforma**

La reforma de la política agrícola significaba, al comienzo, reforma de la política comercial –pasar de las licencias de importación a los derechos de importación. “La política comercial es 80% de cualquier política agrícola y todo lo demás sigue”, era una expresión común en el gabinete económico. La hipótesis fundamental era: “Cambie las reglas económicas –la manera de formar los precios—y el comportamiento cambiará”.

Una gran parte del trabajo inicial sobre la reforma de la política comercial fue preordenada por el proceso general de reforma y por los acuerdos ya existentes. Fue posteriormente, en la negociación del Plan de Inversión para la Transformación del Sector Agrícola (PITSA) con el Banco Mundial, cuando se hizo patente que el cambio en las instituciones sería el siguiente punto importante.

Desde el punto de vista político, tenía sentido empezar con la reforma del comercio porque las estructuras arancelarias eran muy técnicas y habían sido irrelevantes por muchos años, hasta el punto de que sólo unos pocos especialistas entendían su impacto o sus efectos internos. Esto confería a los reformadores una ventaja inicial para el avance en una área que probablemente no generaría oposición política.

Al principio muchos de los esfuerzos de reestructuración eran más bien reacciones a eventos y presiones externas, y no formaban parte de una estrategia general. Tal era el caso de la eliminación de organismos de administración de silos, después del desastre ocurrido con la cosecha de 1990. Los Fondos del Café y del Cacao fueron organizados como parte de la eliminación de monopolios del Estado. Las instituciones internacionales exigían una reorganización de las entidades que manejarían los préstamos nuevos, tales como el FCA y Fonaiap. Las gestiones de privatización y reorganización en otros sectores produjeron cambios en organismos donde el Ministerio tenía participación, como el Instituto de entrenamiento vocacional (Inagro) y el Instituto Nacional de Hipódromos (INH).

Al principio, la reorganización de todo el Ministerio conforme a una estrategia nacional parecía un objetivo risible; pero la oportunidad de introducir nuevos gerentes después del intento de golpe del 4 de febrero fue la coyuntura esperada para el cambio organizativo. Apareció una segunda agenda, menos interesada en las reglas y estructuras y más dirigida a las capacidades y las actitudes. Los sistemas de mercadeo, información, educación y extensión se convirtieron en los objetivos centrales cuando se hizo más patente que el cambio hacia una menor intervención gubernamental exigía instituciones nuevas, tanto en el sector público como en el privado. Hacer que las instituciones al nivel de municipios fueran los bloques para construir toda la estructura fue, realmente, una idea de última hora en armonía con la creciente demanda por una democracia verdadera y directa.

Aunque la reforma no avanzó de acuerdo con una secuencia preconcebida de acciones, se ajustó a una serie de prioridades y se fundamentó en ellas: primero la política comercial y luego el financiamiento multilateral. A continuación había que manejar las consecuencias de los cambios y solo entonces, si el tiempo lo permitía, proceder al fortalecimiento institucional. Se progresó en la medida que lo permitían las oportunidades y las capacidades de organización. No era sólo un método de “hacer una cosa a la vez o cambiar todo al mismo tiempo”. Se trataba más bien de “realizar lo que tuviera mayor probabilidad de constituir una gran diferencia y pudiera generar presión para hacer más”.

Tener la visión completa del sistema alimentario y de la red gubernamental de instituciones, fue un elemento clave en el manejo del proceso porque dirigió la atención del equipo de reforma hacia las áreas con más sinergia para el proceso. La visión integral del mismo determinó el plan de acción. El equipo se ajustó al plan, sin necesidad de seguir la secuencia original. Cuando una vía en particular quedaba bloqueada ya otras vías habían sido exploradas y el avance inmediato era a menudo factible. La oposición a una determinada parte de la reforma no obstaculizó todo el proceso.

El proceso avanzó más de lo previsto originalmente. Resulta irónico que el intento de golpe del 4 de febrero y la consecuente radicalización de Fedeagro dieron al Ministro más tiempo en el cargo —el Presidente no podía despedir a su gente bajo presión—y también más tiempo para trabajar en las reformas en lugar de “perderlo” en negociaciones. Las políticas nuevas crearon muchas formas de participación formal, pero las federaciones centrales se habían acostumbrado a llevar la voz cantante debido a su influencia en las estructuras partidistas, las cuales dominaban a su vez las redes administrativas en el Ministerio y los demás organismos. No estaban interesadas en la participación formal; deseaban poder real. Nunca antes habían perdido control hasta tal punto en las instituciones, ni se habían enfrentado jamás a un equipo gerencial apolítico, concentrado en alcanzar los objetivos nacionales. No es de extrañar que su oposición fuera tan radical.

- **Apoyo Político**

¿Era ingenuo este enfoque? ¿Era un experimento en idealismo tecnocrático? ¿Deberían los reformadores haber hecho menos, pero con un mayor compromiso de los actores políticos para el futuro? A diferentes niveles, el equipo del Ministerio se esforzó mucho por persuadir a los “dirigentes” tradicionales de que les convenía más promover los cambios y no dejarse barrer por ellos. Los dirigentes campesinos fueron los únicos que comprendieron, pero su ejemplo demostró lo contrario; ellos fueron barridos por las estructuras tradicionales de los partidos. Los dirigentes de Fedeagro probablemente habrían sido barridos igualmente, de no haberse unido a la oposición. Las asociaciones y federaciones de productores habían sido formadas según el patrón tradicional de obtener favores del gobierno. Las organizaciones cooperativas de servicio voluntario prácticamente no existían. Su única oportunidad de surgir se derivará, probablemente, de las presiones para sobrevivir en las condiciones más difíciles.

¿Cuáles beneficiarios de las reformas podían ser movilizados para defenderlas? Los consumidores, principales beneficiarios, no tenían una representación efectiva. Los intereses agroindustriales se sentían más amenazados por la creciente competencia proveniente de las importaciones o de inversionistas extranjeros, y no se consideraban libres para explotar las oportunidades nuevas. Los productores tales como los criadores de ganado vacuno, cuyas ganancias habían aumentado, se quedaban callados mientras todo marchaba bien. Muy pocos políticos se atrevían a defender las nuevas políticas agrícolas orientadas hacia los mercados.

El apoyo del movimiento agrario fue más duradero porque los dirigentes campesinos respondieron al liderazgo de Pérez y, más tarde, al que ejercía el Secretario General. Los campesinos no habían sido incluidos en la distribución

de los dólares preferenciales y, por lo tanto, su eliminación los afectó menos. La clase media y las clases altas habían sido las receptoras de los privilegios y los habían perdido –unos mil productores de sorgo y oleaginosas, los importadores de vacas lecheras Holstein y los distribuidores de maquinarias y productos agroquímicos. Fue esta misma clase media la que realmente captó los subsidios a las tasas de interés que estaban dirigidos a los pequeños productores, conjuntamente con la tierra gratuita que podían obtener fácilmente del gobierno, logrando que un campesino se la cediera en arrendamiento por una pequeña suma, o simplemente aprovechándola mientras nadie se quejara. Detrás de cada protesta se encontraba un beneficiario de estos privilegios, quien prefería considerarlos como derechos inalienables.

La oposición más enérgica provenía del oriente de Guárico (sorgo y maíz) y Portuguesa (sorgo y girasol) y también de la región de Perijá en el Estado Zulia, especializada en la producción de leche.

¿Por qué no conquistar el apoyo de estos sectores mediante programas especiales de inversión o crédito? ¿Por qué no dedicarles atención especial? ¿Por qué no declararlos “áreas especiales de reconversión”? Ayudar a quienes más protestaran conduciría a que otros siguieran la misma vía. Parecería una insensatez económica y una grave injusticia dirigir las inversiones hacia áreas que habían recibido el mayor apoyo en el pasado, y que más dependían de él porque no eran competitivas en un campo nivelado de juego. Pero más que estas explicaciones lógicas, lo que hacía casi inconcebibles las estrategias políticas selectivas era la debilidad de las instituciones del Ministerio para manejar las situaciones. Los procedimientos de presupuesto, por ejemplo, exigían planificar cualquier inversión prevista con más de un año de antelación, después de pasar por la Oficina de Presupuestos, Cordiplán, el Congreso y la Contraloría. Los programas de inversiones a menudo eran modificados y recortados en esta vía crucis. Era difícil predecir cuándo una nueva crisis presupuestaria ocasionaría recortes en los programas de inversión.

Las obras públicas financiadas a nivel internacional tienen también largos plazos previos y muy poca flexibilidad. Las propias medidas de reforma habían eliminado prácticamente todos los instrumentos que permitían prestar atención discrecional a un determinado grupo problemático.

- **¿Irreversible?**

Era vital mantener el rumbo de las nuevas políticas a fin de que pudieran demostrar sus beneficios. Con esta finalidad, el equipo de reforma hizo todo lo posible para que ellas fueran irreversibles.

Los préstamos multilaterales eran condicionales. No cumplir con las condiciones de la reforma significaba perder las líneas de crédito y con ellas los

programas de inversión. Negociarlas de nuevo era un proceso que tomaba mucho tiempo y generalmente implicaba condiciones nuevas.

Sin embargo, los reformadores buscaban también otras vías para que las nuevas políticas fueran perdurables. La única alternativa era comenzar con profesionales que no provinieran del sistema, pues era imposible encontrar agentes de cambio dentro del mismo; pero el proceso formó a sus propios aliados. El hecho de aprovechar a los que ya comprendían y apreciaban los nuevos rumbos, también contribuyó a que los cambios fueran más permanentes.

- **Gradualismo**

¿Cambiar más gradualmente? ¿Cómo hacerlo? Una opción era iniciar la secuencia de los cambios más tarde, utilizando al menos el año completo establecido originalmente en la política de reforma general del comercio. Con las transiciones graduales en el control de precios y en la política comercial de alimentos para animales, se puso de manifiesto que nadie creía que el gobierno realmente haría los cambios anunciados, dentro del plazo establecido. Todos los actores formulan su estrategia flexible y sus reglas de juego; y dedican toda su energía a la “última oportunidad”. Estas negociaciones son atractivas para las organizaciones de intermediarios, pero paralizan el progreso real.

Un producto requiere o no una licencia. Aparentemente, no había un camino intermedio para esta decisión. Comenzando con aranceles más altos al eliminar las licencias era una posibilidad, pero no sería compatible con la reforma comercial general ni con lo que hacían los vecinos en el Pacto Andino. Habría elevado más los precios de los alimentos y habría retardado la aprobación de los préstamos multilaterales. ¿Sería aceptable una inflación alimentaria cuyos niveles fueron superiores a los del resto de la economía? ¿Sería eso justo para el eslabón más débil en la cadena alimentaria, el consumidor?

¿Gradualismo con cuál propósito? “Tiempo para aprender a competir”, es la respuesta común; pero generalmente no se emplea el tiempo para aprender, sino para negociar. Se pierde el tiempo, mientras los competidores que se adaptan de inmediato, como lo hizo Colombia, ganan tiempo. Si es cierto que la competencia fortalece el sistema, cuanto antes mejor.

- **Comunicación**

Como comunicar eficazmente las nuevas políticas era un gran reto. El lenguaje era nuevo, casi incomprensible para la mayoría de los productores. Sonaba extraño y amenazador. Les hacía sentirse incapaces, tontos. Se sentían insultados. A nadie le gusta oír decir que ha estado equivocado, o que no se adapta bien a una situación nueva. Solamente las generaciones más jóvenes, impacientes con sus mayores, estaban dispuestas a escuchar con atención. La reacción emocional era negativa casi siempre. La conclusión es que el cambio de actitudes no es un problema de publicidad ni de imagen, sino un problema educativo.

El Ministerio obtuvo muy bajas calificaciones en el área de comunicación. Con frecuencia la gente decía, después de una presentación: “De haber sabido que esto era como ustedes lo explican, jamás nos habríamos opuesto. Ustedes deberían iniciar una campaña de información”. Pero la información simplemente no era captada. Aunque el equipo del Ministerio era capaz de responder rápidamente ante una crisis de prensa, y prepararse eficazmente para diferentes tipos de eventos públicos, no tenía éxito en la creación de una imagen positiva para el programa de reformas. Es difícil decir cuánto de este fracaso se debía al problema general de comunicación del gobierno y su impopularidad, pero era muy frustrante no poder transmitir lo que evidentemente parecía un buen trabajo.

El Ministerio evitaba adoptar una posición ideológica. El argumento era que el país estaba sufriendo una grave reducción de sus ingresos, por lo cual era necesario establecer buenas relaciones internacionales y cambiar las estrategias económicas. Era imperativo utilizar más eficientemente lo poco que teníamos. Se trataba de un problema práctico. El Ministerio estaba poniendo de su parte al reducir la burocracia y eliminar las oportunidades de corrupción, así como al obtener recursos para salvar la infraestructura y las instituciones, sin las cuales era inconcebible que una nación pudiera mejorar su competitividad. Se daba a entender que una gran parte del dolor causado por los ajustes era atribuible al hecho de no haber actuado antes.

Con tanto ruido, es difícil decir hasta que punto se captó el mensaje. Un resultado feliz de la controversia es el mayor nivel de atención que estos conflictos generaron. En el pasado, las controversias en materia de política han sido conciliadas en privado por pequeños grupos, y no en debate abierto. Las plataformas agrícolas de los principales partidos políticos contienen las mismas trivialidades, año tras año. Es de esperar que ese mayor grado de interés en los problemas agrícolas conduzca a mejores y más estables políticas e instituciones y, por ende, al fortalecimiento del sector agrícola y del sistema alimentario.

- **Una última palabra**

El cambio por choque nunca es lo mejor, pero se convierte en la única vía cuando las políticas generales de desarrollo no se ajustan constantemente a las realidades o, lo que es peor, son objeto de subversión o distorsión por parte de intereses personales. Tristemente, los “shocks” y los “nuevos comienzos” han sido la norma en la historia política y económica de Venezuela. La conquista española y la independencia, el hallazgo de petróleo y la reforma agraria y, ahora, la disminución de la renta petrolera junto con los ajustes macroeconómicos y la reforma, han representado choques para la economía, a veces causados por reacciones tardías a los acontecimientos externos. El sector agrícola ha sido el más golpeado por tales cambios repentinos, porque ha sido el más atrasado, el menos capaz de comprender las tendencias y los acontecimientos que lo afectan.

Evitar los choques futuros dependerá del liderazgo, de la visión futurista y de las instituciones fuertes, fundamentadas en valores sólidos y capacidades que sólo pueden adquirirse mediante una mejor educación. Esa debe ser la lección primaria de estas gestiones de reforma, más que el carácter “acertado” de una fórmula ideológica dada. El gran reto del desarrollo en cualquier sector consiste en preparar, motivar y organizar a la gente para que participe en la solución de sus propios problemas.

