

Rediseñando el sector agroalimentario venezolano: Algunas consideraciones

*Juan Carlos Guevara G.**
juguevar@ucab.edu.ve

*Profesor-Investigador Asociado en IIES-UCAB

Notas sobre la Economía Venezolana N° 4

Marzo, 2021

*Las opiniones expresadas en estas notas son
de exclusiva responsabilidad de los autores.*

Rediseñando el sector agroalimentario venezolano

Algunas consideraciones

En *Venezuela, Política y Petróleo* (1956), Rómulo Betancourt confirma su clara preferencia por el tutelaje del Estado sobre la evolución de la economía nacional al afirmar “...*El Estado, rico en recursos fiscales, debía acelerar el tránsito de la producción no petrolera, lastrada de rezagos fiscales, hacia otra de moderna fisonomía industrial. Pero controlando, orientando y condicionando ese proceso, para que no se produjera anárquicamente y para que no culminara en la creación de una prepotente oligarquía de los negocios, desconectada de las necesidades del país y reacia a compartir beneficios con trabajadores y consumidores.*”¹ (pg. 378). De este párrafo, tres aspectos merecen particular mención. Primero, se trató de un Estado *rico en recursos fiscales*, lo cual le permitía asumir que una acción rápida y amplia del gobierno transformaría e industrializaría la economía nacional. Segundo, la cuestionable idea de la capacidad del Estado para controlar y orientar dicho proceso de forma ordenada y exitosa; y, tercero, la convicción del autor de que por las solas fuerzas de la dinámica económica se obtendría una prepotente oligarquía desconectada de las necesidades del país y despreocupada del tema redistributivo. Tal veredicto resulta sustentado más por concepciones ideológicas que por experiencias reales y contrastables, al afirmar su autor en unas páginas previas (pg. 375) “...y que tales objetivos [el mejoramiento material de un país] son de imposible logro en las llamadas economías subdesarrolladas si la vida económica de las colectividades se deja al exclusivo arbitrio de la iniciativa individual. En ellas pusieron su iluminada fe Adam Smith y los teóricos del liberalismo...Hoy la tesis del intervencionismo estatal en los procesos económicos...constituye el ABC de toda moderna política de Gobierno”.²

No es éste el espacio para evaluar el pensamiento de Betancourt, pero sí es relevante mencionar que permeó, como filosofía de gobierno, hacia los otros partidos políticos de masas. La alternancia en el poder entre Acción Democrática y COPEI en los años que siguieron al restablecimiento de la democracia en 1958, muestran que aquella intencionalidad, aceptada en el Pacto de Punto Fijo sobre

¹ Betancourt, R. (1956). *Venezuela, Política y Petróleo*, Editorial Senderos, tercera edición, pg. 378.

² Posición que revela claramente la influencia del pensamiento keynesiano en la época.

un *programa mínimo común*, le dio al Estado un papel tutelar permanente en la dinámica económica en particular y en la social en general.

No sabemos qué pensaron los líderes políticos de entonces sobre las potenciales consecuencias para la sociedad venezolana de tan profundo tutelaje por parte del Estado, pero el hecho cierto es que las tuvo. Comenta Guillermo Tell Aveledo Coll³ *“Durante el gobierno adeco de Jaime Lusinchi se forma la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) la cual pasó a denominar al sistema político [venezolano] como una sociedad asfixiada por el Estado, y al Estado como uno dominado por los partidos...”*(subrayado nuestro). Nunca mejor dicho. Una sociedad asfixiada por el Estado. Así cierra el siglo XX venezolano, y se inaugura el XXI con la expresión mejor acabada de lo percibido por la COPRE. En 1999 se inicia el gobierno de Hugo Chávez Frías donde el tutelaje de la sociedad por parte del Estado, y la cooptación del Estado por parte del partido de gobierno, alcanzarán su máxima expresión, ayudado por una bonanza petrolera sin precedentes. Las consecuencias sociales, económicas y políticas que hoy día padece la sociedad venezolana, parecieran entonces el resultado de una visión compartida por todos los partidos políticos de masas, incluso los de nuevo cuño, que se fue consolidando en el tiempo.

La discusión sobre cuál debe ser la nueva relación entre el Estado y la sociedad venezolana es inaplazable. Los sucesivos planes para el país solo se expresan en clave de “crisis”, como justificativo para evitar discusiones de mayor profundidad. La sociedad venezolana no solo requiere que atiendan los problemas de desabastecimiento de los hospitales o el mal estado de la infraestructura. De igual urgencia debería ser el debate público sobre un nuevo *contrato social* que defina los límites al tutelaje del Estado y las responsabilidades de la sociedad. Seguir insistiendo en el papel de Gran Proveedor por parte del Estado, solo afianza un clientelismo desgastado e inútil. Venezuela no se repondrá de sus tragedias socioeconómicas si antes no se afianza el papel de la sociedad como ente orgánico.

³ Aveledo Coll, G. (2020). Partidos políticos modernos: surgimiento, auge y declinación en la Venezuela del siglo XX., Prodivinci (08/11/2020). <https://prodavinci.com/partidos-politicos-modernos-surgimiento-auge-y-declinacion-en-la-venezuela-del-siglo-xx/>

De los variados elementos a tomar en consideración al momento de evaluar una nueva relación Estado-sociedad, al menos dos resultan vitales: la apreciación de agotamiento del modelo de Estado Tutelar por parte de la mayoría de la sociedad, y una experiencia previa de una sociedad más independiente del Estado. Ambos elementos se complementan, además. Efectivamente, Venezuela inicia el año 2021 agotada por las múltiples carencias que experimenta la sociedad, muchas de las cuales fueron anteriormente cubiertas por un Estado benefactor que actualmente ya no cuenta con los recursos para ello; y la sociedad lo sabe. Nadie apuesta a que un nuevo gobierno, cualquiera que sea, pueda revertir de manera súbita la suerte de nuestra industria petrolera, fuente principal del Petro-Estado. A ello se le añade la cada vez mayor conciencia de los daños que nos causó el estado clientelar, y lo vulnerable que siempre estuvimos ante el colapso de nuestra industria petrolera.

Hoy, como nunca antes, existe un amplio consenso en la sociedad venezolana de la necesidad imperiosa e inaplazable de materializar una economía post-petrolera, si es que queremos plantar cara a la difícil situación que actualmente vive el país. Ya son muy pocos los que apelan nuevamente al petróleo como motor socioeconómico, y eso es una buena noticia.

El segundo elemento es nuestra historia: ¿tuvo Venezuela algún episodio en su pasado donde la sociedad fungió como actor principal de su propia dinámica? Afortunadamente la respuesta es positiva, y eso es también una buena noticia. Como nos narra Catalina Banko a propósito de su detallado análisis sobre la evolución de la agricultura y agroindustria venezolana⁴, “...Mientras se difundían algunas señales indudables de modernización en los centros urbanos, surgió un gran número de emprendimientos destinados a la transformación de productos agrícolas...Al respecto debemos subrayar que esa expansión estuvo sustentada en la iniciativa privada...” (pg.141). Se trata pues de apostar al espíritu liberal que una vez mostró la sociedad venezolana para que, aunado al amplio consenso sobre el final de la Venezuela rentista, demos pasos firmes en la definición de un nuevo contrato social. No se trata de minimizar o eliminar el papel del Estado, sino de analizar bajo qué diseño de éste se potencian las cualidades de la sociedad liberal.

⁴ Banko, C. (2019). Agricultura y Agroindustria: ¿Sembrando el Petróleo? en La Economía Venezolana en el Siglo XX, Perspectiva Sectorial. Coordinadores Fernando Spiritto y Tomás Straka. abediciones, Universidad Católica Andrés Bello, Colección La República de Todos.

Cierto que no es una tarea fácil, más no imposible. Afortunadamente, muchos países e instituciones internacionales han mostrado su empatía y comprensión ante las profundas dificultades que hoy día atraviesa la sociedad venezolana, y han unido esfuerzos con investigadores venezolanos para estudiar las raíces del momento que vivimos para, desde allí, plantear posibles soluciones. Una de esas instituciones es la Universidad Estatal de Michigan (Michigan State University) que, en su afán de conocer la problemática venezolana en general, pero del sector agroalimentario en particular, expresó su deseo de hacer equipo con investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES – UCAB).

Tuve el honor de fungir como Investigador Principal de este proyecto, que produjo tres documentos y dos bases de datos. Un primer documento analiza el tipo de política sectorial requerida para encauzar el sector agrícola y agroindustrial en una Venezuela post-petrolera. Un segundo documento desglosa el difícil tema de la propiedad de la tierra con vocación agraria y las opciones de corto, mediano y largo plazo para su tratamiento; mientras que un tercer documento revisa las carencias y debilidades del modelo mundialmente aceptado de financiamiento al sector agroalimentario, para seguidamente proponer un nuevo paradigma de aplicación inmediata en Venezuela.

Finalmente se elaboraron dos bases de datos de gran utilidad para un futuro reordenamiento de la tierra con vocación agraria, así como de las agroindustrias expropiadas en las dos últimas décadas: una primera base de datos identifica todas las demandas incoadas por propietarios de tierras con vocación agraria, afectados por procedimientos de expropiaciones y rescates de tierras; mientras una segunda base de datos identifica las empresas agroindustriales expropiadas e intervenidas, así como las fundadas por el Ejecutivo Nacional. A continuación, una breve descripción de los tres documentos mencionados.

Políticas económicas sectoriales en Venezuela: el caso de la agricultura y la agroindustria

Ha transcurrido prácticamente una centuria desde que el reventón de Los Barrosos en 1922 marcó el final de una Venezuela agrícola y rural, y el inicio de otra sustentada en la renta petrolera. A partir de entonces el país vivió una dinámica realmente de vértigo, con un ritmo de urbanización e industrialización nunca antes visto en América Latina, pero con un Estado cada vez más invasivo y neutralizador de la iniciativa privada. Hasta podríamos asumir que, en el pensamiento político

venezolano del siglo XX, el *contrato* estado-sociedad estuvo bien balanceado: el Estado garantizaba a su Sociedad una dinámica en continua expansión, mientras la sociedad se apegaba a los patrones que el Estado imponía. Y así funcionó hasta que el clientelismo extremo terminó por desfondar la industria de la cual dependía; nuestra industria petrolera. Una combinación de contracción de la demanda mundial de petróleo, débiles precios del hidrocarburo y un insuficiente ritmo de inversión para su mantenimiento tecnológico, significó ese momento tantas veces temido pero nunca enfrentado: el fin de la era petrolera y el comienzo de la economía post-petrolera.

Es precisamente ése el momento histórico que actualmente vive Venezuela. Resulta difícil conseguir otras experiencias en el mundo en el que un país, casi de la noche a la mañana, deba prácticamente reinventarse para sobrevivir. Definitivamente será una tarea muy exigida y, por lo mismo, debe ser analizada y planificada al detalle porque será mínimo el margen de error socialmente aceptable.

De los sectores económicos que deben rápidamente adaptarse a nuestra nueva realidad económica destaca, con toda razón, el de la producción de alimentos. La agricultura y la agroindustria venezolana tuvieron en el Estado un ente que brindó un apoyo que condicionó su evolución: desde el subsidio al combustible, la tasa de cambio, el fertilizante y la semilla, hasta el crédito abundante y barato, la producción de alimentos en Venezuela realmente resultó privilegiada. No significa ello que fue de unos resultados excepcionales, (difícilmente se podía competir con la rentabilidad petrolera, la construcción y, en general, con los negocios que involucraban al Sector Público), más sí podemos decir que la evolución en rendimiento y tonelaje producido debe ser reconocida como bastante aceptable. Es precisamente todo ese andamiaje de apoyo del Estado el que ahora sucumbió, por lo que plantearnos cómo redirigir y reconstruir un sector tan crucial como el de alimentos ha de ser de nuestros primeros retos.

En el documento *Sobre las políticas económicas sectoriales en Venezuela: el caso del sector agrícola y agroindustrial*, Luis Zambrano Sequín⁵ nos brinda un detallado repaso de los temas más relevantes a considerar en el diseño de una nueva política sectorial que se adapte a los cambios que actualmente

⁵ Profesor Titular de Economía de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Profesor Jubilado de Economía por la Universidad Central de Venezuela, Investigador de planta del IIES-UCAB e Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela.

registra nuestra economía. En particular, el debilitamiento secular en el consumo de energía fósil a nivel mundial significa una economía venezolana más vulnerable y un sector público más limitado en su capacidad de aplicación de políticas anticíclicas.

Lo aconsejable resulta entonces en una progresiva sustitución de las políticas tradicionales centradas en subsidios e incentivos o controles de precios y cantidades en sectores preseleccionados, por medidas que hacen énfasis en la corrección de fallas de mercado y de gobierno, en la coordinación entre sectores productores y reguladores y en una significativa mejora en la calidad institucional.

Seguir la secuencia correcta de las medidas requeridas es tan relevante como la escogencia de los instrumentos adecuados de política. Por ello, primero se debe identificar con absoluta claridad cuáles son los mayores retos que comprometen la eficiencia del sector agroalimentario, para seguidamente derivar las políticas e instrumentos de política que la situación amerite. Por último, debe siempre tenerse presente la calidad institucional requerida para que los organismos reguladores cumplan a cabalidad con la función que les corresponde.

Aspectos institucionales y jurídicos acerca de la propiedad de la tierra

Un segundo documento, a cargo Luis Alfonso Herrera Orellana⁶, aborda el espinoso tema de la propiedad pública y privada de las tierras con vocación agraria en Venezuela. No es posible plantear políticas que busquen la reactivación del sector productor de alimentos venezolano, si antes no se corrigen las graves distorsiones que derivan de la profunda debilidad institucional que acompaña al concepto de propiedad de la tierra y, particularmente, de la propiedad privada con vocación agraria.

En su escrito, Herrera Orellana señala un hecho de particular relevancia como ha sido la falta de una política institucional en lo que respecta al registro y custodio del acto que dio origen a la propiedad privada de los predios agrarios. Resulta que la ley venezolana exige la presentación del registro originario del desprendimiento de la tierra por parte del Estado (o de la Corona Española si se trata de

⁶Abogado y especialista en derecho administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en derecho constitucional por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Autónoma de Chile. Cursante del programa de doctorado en Derecho en la Universidad de Los Andes, Chile. Investigador de CEDICE-Libertad sobre el régimen de la propiedad de las tierras con vocación agrarias en Venezuela.

un documento anterior a la Independencia), para acreditar ante la ley la propiedad privada de la tierra. Ante las dificultades encontradas por los diferentes propietarios para demostrar dicho desprendimiento, el Estado venezolano procedió a emplear la figura del rescate de tierras y reasignación de las mismas según intereses políticos. No son pocas las consecuencias de esas acciones, pero resalta la aguda desinversión en el campo y la consecuente contracción en la producción de alimentos, ante la posibilidad de ser despojado por el Estado de las unidades de producción agrícola.

Diferentes estrategias se plantean para el corto, mediano y largo plazo con miras a corregir tales debilidades institucionales. Resalta, en particular, el empleo de la ley de concesiones para que el Estado pueda proceder de manera inmediata a la asignación de predios con vocación agrícola, bajo el marco legal existente y que permita cierto nivel de seguridad jurídica para los inversionistas. Esta medida, aplicable en el corto plazo, permitiría enfrentar con la urgencia del caso las profundas carencias que actualmente registramos en cuanto a la producción de alimentos.

Finalmente, se aboga por un cambio de paradigma en lo que al rol del Estado se refiere y que permitiría sustituir al Estado prestacional o tutorial por un Estado *garante*, cuya principal misión sería la de *garantizar* el correcto funcionamiento del sector privado.

Hacia un nuevo paradigma en el financiamiento al sector agroalimentario

Me correspondió presentar una propuesta que atendiera la aguda escasez de financiamiento actualmente registrada para el sector agroalimentario venezolano. En el documento titulado “*El dilema del agente/principal en el financiamiento agrícola: en la búsqueda de un nuevo paradigma*” se identifica la debilidad en el diseño del esquema actualmente promovido por los organismos internacionales especializados, en lo que al financiamiento del sector agroalimentario se refiere. En particular, el condicionar el desarrollo de dicho sector a la existencia de una *tríada* conformada por el seguro agrícola, mercado de futuros para los precios de productos agrícolas y la posibilidad jurídica de la colateralización del crédito, hace inviable el fundamental apoyo financiero internacional requerido para reconstruir el sector agroalimentario no solo en Venezuela sino también en muchos otros países en desarrollo.

Nuestra propuesta nace de una realidad: tan interesados están los productores agroalimentarios en producir sus productos, como los consumidores en la existencia de los mismos. Si bien el productor

requiere de un seguro agrario que garantice su ingreso en el caso de fallos inesperados en su proceso productivo, el consumidor también está interesado en que el mercado esté lo suficientemente abastecido a precios asequibles, para lo cual es imprescindible que el productor se mantenga operativo.

De allí nace la propuesta de diseñar un seguro mutual, donde no solo aporte el productor sino también el consumidor. La mutualidad en el enfrentamiento de los riesgos de producir alimentos nos permite derivar un esquema de financiamiento donde el consumidor, mediante un mecanismo de prepagos a cambio de descuentos, financia el proceso productivo del sector agrícola y agroindustrial. Su principal atractivo resulta del fomento del ahorro del consumidor al tiempo que invierte en la producción de los alimentos que va a consumir. Escalar esta iniciativa puede encauzar importantes cantidades de recursos para el financiamiento de la producción de alimentos.

Bases de Datos

De particular interés para este proyecto fue el identificar las personas naturales y jurídicas que, a lo largo de estos últimos veinte años, han sido afectadas por expropiaciones, rescates, intervenciones u otras figuras empleada por el Estado para el desconocimiento de la propiedad privada. Una primera base de datos nos permitió conocer de 544 demandas incoadas por personas naturales o jurídicas que reclamaban la nulidad del desconocimiento por parte del Estado de lo que consideraban su legítima propiedad sobre predios con vocación agrícola. La base de datos para estos 544 predios, que suman más de 1,7 millones de hectáreas, identifica la entidad federal en que se ubican, el municipio, tamaño, figura jurídica empleada por el ente público para su apropiación, persona natural o jurídica afectada, y el enlace al documento legal que sustenta cada reclamo.

Una segunda base de datos, ahora dedicada a la agroindustria, nos permitió identificar un total de 132 empresas expropiadas o intervenidas. En ésta se señala la fecha de la expropiación, el nombre de la empresa y el rubro producido, el número de la Gaceta Oficial donde se informa del procedimiento de expropiación/intervención, y el enlace al mismo. El conocer estas empresas y a qué actividad se dedicaban dentro de la cadena agroindustrial, resulta de crucial relevancia si se requiere rehacer nuestro tejido agroindustrial.

El esfuerzo intelectual y de recolección de datos que presentamos en este documento, pretende aportar elementos de juicio que faciliten el entendimiento de nuestras carencias socioeconómicas e institucionales y, así, permitan encauzarnos hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional⁷.

⁷ Los trabajos antes mencionados aún no han sido publicados por el IIES-UCAB, pero están disponibles a solicitud. En lo que respecta a las bases de datos, éstas estarán disponibles próximamente una vez cumplidos con los protocolos de autorizaciones requeridos.