

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VENEZUELA: EFECTOS SOBRE EL CIRCUITO ARROZ

ALEJANDRO GUTIERREZ

**Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL-FACES-ULA)
Mérida, 1999**

I.- Introducción: Los cambios en las políticas macroeconómicas y en la estrategia de desarrollo

La economía venezolana está viviendo un profundo cambio estructural. Y este no es otro que aquél que se deriva de las transformaciones ocasionadas por los avances de la globalización y el colapso de su modelo de acumulación de capital basado en la renta petrolera.

Durante la mayor parte del siglo XX la economía venezolana sustentó su modelo de acumulación de capital en la apropiación de unos excedentes no generados por la economía interna, captados internacionalmente con cargo a una renta internacional del petróleo. Dicho modelo de acumulación generó un particular modo de funcionamiento de la economía y de la sociedad que ha colapsado, en la medida que la magnitud de la renta ha disminuido en relación al tamaño de la producción, y en lo que es más importante, la economía venezolana evolucionó hasta un nivel tal de madurez que para su posterior desenvolvimiento la condición rentística se convierte en un obstáculo (Baptista, 1997). En síntesis, Venezuela se encuentra en el tránsito desde una economía capitalista rentística a una de capitalismo normal, que debe depender para su expansión básicamente de los excedentes generados internamente, resultado de la diferencia entre los salarios reales y la productividad por trabajador.

Es a comienzos de 1983 cuando la crisis económica de Venezuela se mostró con toda su intensidad. Ella se manifestó a través de la crisis del pago de la deuda externa que enfrentó el país (al igual que otros de América Latina), debido al colapso del modelo de acumulación capitalista rentístico, y al inadecuado manejo de la política económica. Es en este momento, cuando los factores de orden estructural y coyuntural (disminución de los precios del petróleo, de la inversión y de las exportaciones petroleras, excesivo endeudamiento externo y exigencia del pago de la deuda vencida), se muestran con toda su fuerza. La crisis que surge en 1983 obligó a cambios drásticos en las políticas económicas, aunque dichos cambios no se dieron a la velocidad requerida. Luego de la explosión de la crisis en febrero de 1983 (viernes negro), se pretendió dirigir la economía nacional con un programa de ajustes de corte "heterodoxo", basado en la instauración de controles sobre los precios, el tipo de cambio, las tasas de interés y el comercio exterior, dándole continuidad a los subsidios generalizados al consumo y a la producción, manteniendo la propiedad del estado sobre parte importante de las empresas, etc. En definitiva, se trataba de perpetuar las políticas económicas del pasado, basadas en la existencia de una abundante renta petrolera y en una fuerte regulación de la economía por parte del Estado. El resultado fue la obtención de equilibrios macroeconómicos temporales, para finalmente llevar al país hacia una nueva crisis.

En medio de una profunda crisis económica, la cual se reflejaba en desequilibrios macroeconómicos en las cuentas fiscales, en la balanza de pagos, en los mercados financieros y en la sobrevaluación del signo monetario, Venezuela ejecutó desde 1989 un programa de ajustes que implicaba reformas radicales en el funcionamiento de la economía y en el papel del Estado. Este programa de estabilización y ajustes estructurales pretendía en el corto plazo el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y reducir la tasa de inflación para encontrar la senda del crecimiento sostenido en un contexto de estabilidad de los precios. El

ajuste estructural pretendía lograr la diversificación de la economía para hacerla menos dependiente del petróleo y reducir las distorsiones existentes en materia de precios para promover una asignación de recursos hacia la producción de bienes con probadas ventajas comparativas y competitivas. Se trataba de crear un entorno macroeconómico que fomentara el crecimiento de la competitividad, para aumentar las exportaciones no petroleras y sustituir importaciones eficientemente en un contexto de menor intervención gubernamental.

El cambio en las políticas fue demasiado radical, al menos para una sociedad que se negaba a aceptar la inminencia del colapso del capitalismo rentístico y el imperativo de la globalización. A la crisis económica y a la profundización de las desigualdades sociales le siguió la inestabilidad política y los esfuerzos por revertir las reformas económicas que privilegiaban la acción del mercado. Así, durante el lapso 1993 marzo de 1996, se hicieron esfuerzos por revertir los cambios iniciados en 1989. No obstante, la situación económica y social del país en lugar de mejorar empeoró. Finalmente, se tuvo que retomar el programa de reformas iniciado en 1989. Sin embargo, los acontecimientos de las últimas dos décadas reflejan una falta de claridad en el rumbo que se quiere seguir. Ello ha configurado un entorno macroeconómico y de políticas sectoriales cambiante, con marchas y contramarchas, pero que indudablemente genera incertidumbre entre los agentes económicos.

En síntesis, ante la insuficiencia de la renta petrolera para continuar con el tradicional modelo de acumulación de capital y ante los avances de la globalización que promueve una mayor interdependencia entre las naciones, Venezuela marcha hacia un modelo de desarrollo que redefine el rol del Estado, y que se caracteriza por la búsqueda de una mayor inserción en los mercados mundiales para la producción no petrolera y el sometimiento de ésta a una mayor competencia con las importaciones. Sin embargo, el país no ha logrado superar la crisis y retomar la senda del crecimiento sostenido de la inversión, de la producción y del empleo en un contexto de baja inflación. Más aún, el deterioro social ha continuado lo que indica que más allá de los programas de ajuste de tipo ortodoxo se requiere de intervenciones y cambios institucionales que permitan crecer a la par que se promueve una mayor equidad y justicia social.

A pesar de la difícil situación actual, es previsible que Venezuela continuará impulsando el proceso de reformas con orientación de mercado y haciendo esfuerzos por mantener los equilibrios macroeconómicos, aunque con una visión más crítica que en el pasado. Venezuela ha suscrito los acuerdos finales de la Ronda Uruguay y además se ha convertido en miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el futuro el país continuará participando y/o profundizando los procesos de integración económica regional (Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, CARICOM, G-3 y otros). Esto significa, que la liberación del comercio exterior y los compromisos para respetar la legislación internacional, así como los reglamentos de los acuerdos de integración constituyen un dato relevante para el diseño de la política agrícola y alimentaria del futuro. En consecuencia, Venezuela debe diseñar una estrategia que le permita mejorar sus niveles de productividad y eficiencia, en particular en lo que se refiere a la producción de bienes agroalimentarios, para poder enfrentar con éxito el desafío que significa mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales a la vez que contribuye al logro de objetivos de orden macroeconómico y mayor bienestar social.

En las páginas que siguen, se mostrará cómo el entorno generado por las políticas públicas (macroeconómicas y sectoriales) ha afectado al circuito arroz durante las últimas dos décadas. El documento presenta seguidamente a esta Introducción un grueso capítulo (capítulo II) que da cuenta de los efectos de las políticas públicas sobre el circuito arroz durante varios subperíodos. En cada uno de los subperíodos analizados se presenta el entorno de políticas macroeconómicas y sectoriales que estuvieron vigentes. El énfasis se pone en el período 1989-1998. Para cada subperíodo analizado se presentan los resultados y se discute sobre las variables y políticas que lo explican. El capítulo final (Capítulo III) está dedicado a hacer un balance de lo sucedido con el circuito y las perspectivas que éste tiene en el contexto

de un entorno mundial y nacional que le ofrece oportunidades y le genera grandes desafíos. La conclusión más importante, es que a pesar del entorno cambiante creado por las políticas públicas de las últimas décadas, el circuito arroz ha acumulado fortalezas que le permitieron tener un buen desempeño en medio de la liberación de los mercados y la disminución del apoyo gubernamental. Sin embargo, mantener el desempeño en el futuro exigirá del desarrollo de una estrategia para lo cual se requiere la participación de los actores fundamentales del circuito.

II.- Políticas públicas y evolución del circuito arroz durante las últimas décadas

A.- Algunos antecedentes: el período de expansión de la producción (1970-1981)

1.- La evolución de la producción y los rendimientos

Durante el lapso 1970-1981 la producción de arroz creció a un ritmo muy intenso, del 10,5% como promedio anual. A pesar de que el incremento de la superficie cosechada explica parcialmente los aumentos de la producción, también es bueno señalar que los rendimientos aumentaron sustancialmente al pasar de apenas 1.737 kg./ha. en 1970 a 2.800 kg./ha. en 1981, con un pico de 3.119 kg./ha en 1979. En breve, el crecimiento promedio anual del 10,5% durante el lapso 1970-1981 puede ser explicado en un 55,8% por el incremento de la superficie, en un 43% por la mejora de los rendimientos y apenas el 1,2% por el efecto interacción de ambas variables (superficie y rendimientos).

Los positivos resultados obtenidos fueron posible por un entorno de políticas sectoriales que compensaban las distorsiones que introducía la política macroeconómica, en primer término, a través de la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real (tendencia típica de una economía rentística como la venezolana) la cual abarataba las importaciones y desestimulaba las exportaciones. Sin embargo, en el período que aquí se analiza la apreciación del tipo de cambio real no puede decirse que estimuló las importaciones de arroz, pues éstas fueron despreciables en magnitud. En realidad la distorsión cambiaria que introducía la sobrevaluación del tipo de cambio tiene que ver con el estímulo al consumo de derivados del trigo, cereal que si se importó en cantidades crecientes. Un derivado del trigo, las pastas alimenticias se ha convertido en uno de los alimentos más consumidos por los venezolanos y en un sustituto importante del arroz.

En segundo término, la política macroeconómica afectaba a la producción de arroz a través del fuerte apoyo que se le daba a la industria nacional vía política de sustitución de importaciones. Esta política de fuerte protección y apoyo a la industria manufacturera nacional hacía más atractiva las tasas de ganancia de ese sector en relación al agricultor por lo que se creaba un sesgo que favorecía la inversión industrial. Igualmente, la política de apoyo y protección a la industria productora (ensambladora o envasadora) de insumos agrícolas conducía a precios más elevados de tales insumos en comparación con el insumo importado. En el plano macroeconómico debe señalarse también que durante el lapso 1970-1981 la tasa de inflación como promedio anual fue del 10% mientras que los precios nominales recibidos por los productores de arroz crecían con un cierto rezago, lo que se reflejó en una disminución promedio anual de los precios reales recibidos por los productores, para el lapso analizado, del 0,5% . Es decir, no puede afirmarse que la importante expansión de la producción tenía como estímulo fundamental los precios recibidos por los productores. Tampoco puede afirmarse que el Estado aplicó una política comercial de corte proteccionista para el arroz durante la década de los setenta y el inicio de los ochenta. Sobre este aspecto Cervilla y Rivas (1993) concluyen que, a diferencia del maíz, el precio mínimo del arroz al nivel del productor siempre estuvo por

debajo del precio de referencia de importación entre 1970 y 1980. Es sólo a partir de 1981 cuando se revierte temporalmente la situación de protección nominal negativa para el arroz.

**Cuadro 2.1: Arroz: Producción, Superficie y Rendimientos por ha.
Período 1970-1983**

Años	Producción (t.)	Superficie (has.)	Rendimientos (kg./ha.)	Índice de precio real (*)	Precio Mínimo (Bs./t.)
1970	226233	130254	1737	96,9	n.d.
1978	501600	116148	4319	77,5	1150
1979	613584	196712	3119	94,5	1400
1980	618908	201212	3076	95,2	1600
1981	681292	243279	2800	92,0	1600
1982	608523	227436	2676	89,5	1600
1983	449475	164407	2734	84,2	1600

(*)=Índice de precios recibidos por los productores (1968=100) deflactado por el IPC del Área Metropolitana de Caracas (1968=100).

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría a- Anuarios Estadísticos Agropecuarios. Banco Central de Venezuela. Cálculos Propios.

Los resultados obtenidos en producción y rendimientos muestran que las políticas sectoriales contrarrestaron el efecto negativo de las políticas macroeconómicas (generales) sobre el circuito del arroz. Ellas fueron efectivas, al menos en el período analizado, para garantizar una tasa de ganancia atractiva, que estimuló el aumento sostenido de la producción, la superficie cosechada y los rendimientos. Entre las políticas sectoriales más importantes para explicar lo sucedido en materia de producción y rendimientos pueden mencionarse las siguientes:

- La garantía de mercados debido a que las importaciones estaban sometidas al régimen de licencias previas administradas por la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA), las cuales eventualmente se le delegaban a la agroindustria. Esta misma institución se encargaba de la comercialización interna en combinación con su filial ADAGRO C.A., la cual se encargaba del almacenamiento de las cosechas de cereales. La CMA, en el período previo a su colapso, garantizaba la compra del arroz paddy a un precio mínimo establecido por el gobierno nacional. Posteriormente éste era vendido (acondicionado) a la agroindustria a precios (de referencia) por debajo de los costos en que incurría (compra al productor, acondicionamiento y almacenamiento a través de ADAGRO C.A.) por lo que en la práctica existía un subsidio a la agroindustria que al menos parcialmente era trasladado al consumidor.
- La existencia de crédito barato y de un tipo de cambio sobrevaluado que abarataba las importaciones de maquinarias, equipos e insumos para la agricultura. El crédito de fomento a la industria manufacturera y el tipo de cambio sobrevaluado también benefició a la agroindustria procesadora de arroz, la cual ha logrado históricamente instalar un parque industrial para procesar arroz de amplia capacidad y con tecnología de punta.
- El subsidio a fertilizantes y a otros insumos (semillas, agua). El subsidio al fertilizante fue temporalmente eliminado a partir de 1981 para luego ser restituido en 1984. No obstante es pertinente recordar que dicho subsidio permitió la adopción de paquetes tecnológicos que requerían de este insumo. Para el caso de las semillas certificadas el gobierno fijaba un precio máximo de venta a los productores.

- La inversión del estado en el mantenimiento de sistemas de riego previamente construidos, vitales para el cultivo en el ciclo norte-verano.
- Los éxitos de la investigación agrícola por parte del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP), especialmente en el área de semillas. En la década de los setenta se introdujeron variedades mejoradas, principalmente del CICA-4 y del IR-22 (en 1971) y de Araure 1 (en 1976). Estas innovaciones contribuyen a explicar en gran medida el aumento de la producción y de los rendimientos durante la década de los setenta. Haciendo el balance en materia de investigación en arroz Arias (1993:63) ha concluido que :

“ La investigación de FONAIAP ha sido efectiva a pesar de haber sido tarea de un pequeño plantel de investigadores y de haber estado muy escasamente apoyada con recursos financieros, infraestructura y equipos...arroz es el único cultivo en el país en el cual se han hecho intentos, modestos pero exitosos, de mejoramiento del paquete tecnológico por la vía de mínimos insumos, a través de una buena integración entre la investigación pública y la asistencia técnica privada”

2.- La evolución del consumo

El patrón de consumo de cereales en Venezuela es atípico para un país tropical. En este tipo de países el consumo de cereales tiene como elemento central el arroz, rubro en el cual poseen condiciones agroclimáticas propicias, alrededor del cual construyen ventajas competitivas. Ese no es el caso de Venezuela, país que ha dispuesto de abundantes cantidades de divisas, esto es, poder de compra internacional para importar trigo y conformar un patrón de consumo de cereales en el cual tanto el trigo (producto importado en su totalidad) y el maíz (rubro para el cual el país tiene pocas ventajas comparativas y competitiva) son los que más aportan al consumo total de cereales¹. Así, a pesar de que el país posee abundantes tierras, experiencia, capacidad agroindustrial, tecnología y otros factores que la acreditan para poder producir arroz en condiciones de eficiencia, tanto el trigo como el maíz siguen siendo los más importantes en la estructura de consumo de cereales del venezolano.

Aunque las estadísticas de consumo de alimentos no son homogéneas, puede afirmarse que el consumo per cápita de arroz fue creciendo paulatinamente en la década de los setenta. Abreu y Ablan (1996) reportaron una DCH de 12,6 kg./persona/año en 1970 y un máximo en esa década de 22,2 Kg./persona/ año en 1979. En 1981 se produce un fuerte declive en el consumo per cápita al ubicarse en 12,6 kg./hab. (Véase Abreu y Ablan, 1996; Instituto Nacional de Nutrición- Hoja de Balance de Alimentos 1980-1984). Como factores explicativos de la importante disminución del consumo per cápita de ese año puede mencionarse, en primer lugar, el aumento en el precio nominal del arroz del 98% y del precio real del arroz al detal del 71,2%². En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la disminución del ingreso per cápita, así como la pertinaz caída del salario real del venezolano cuya mengua se había iniciado en 1978. Otro factor que puede haber influido es el efecto de elasticidad cruzada con respecto a los productos derivados del trigo (pastas alimenticias), cuyo precio no sufrió un incremento de similares proporciones al arroz, debido a la estabilidad del tipo de cambio (sobreevaluación del Bolívar).

¹ Abreu y Ablan (1996) analizaron los cambios alimentarios en Venezuela para el período 1970-1994 y concluyeron que el agregado de los subgrupos trigo y maíz aportaban más de las tres cuartas partes de la DCH del grupo cereales.

² Se asume que el consumo de arroz responde a los cambios en su precio. Es decir, la hipótesis es que la elasticidad precio del arroz, en valor absoluto es mayor que cero y menor que 1 (inelástica).

Cuadro 2.2: Consumo de Arroz: Información Básica

Años	Aporte Cal./pers./día	Contrib. a DCH Calórica (%)	Aporte Proteínico (gr)/pers./día	Contrib. a DCH proteínas (%)	DCH Arroz(*) (kg./pers./año)
1980	197	3,8	3,9	5,8	20,1
1981	123	4,7	2,4	3,3	12,6
1982	139	5,8	2,7	4	14,2
1983	159	6,4	3,1	4,6	16,3

(*) DCH = Disponibilidad para consumo humano- (Variable aproximativa del consumo per cápita).

Fuente: INN-Fundación Polar-Hoja de Balance de Alimentos 1980-1984; Abreu y Ablan (1996).

Para 1981, los alimentos derivados del arroz (básicamente arroz pulido de mesa y en menor grado harinas de arroz) aportaban 123 calorías/pers./día, lo que representaba el 4,7% de la Disponibilidad para Consumo Humano Calórica (DCH calórica). Además, el arroz pulido era el sexto alimento en orden de importancia como aportador de energía alimentaria (calorías). Para ese mismo año (1981), arroz aportaba 2,4 gr./pers./día de proteínas, lo que representaba el 3,3% de la DCH de proteínas. Como aportador de proteínas el arroz pulido era el alimento número 10 en importancia. Para más detalles Véase INN-Fundación Polar Hoja de Balance de Alimentos 1980-1984.

3.- El comercio exterior

En materia de importaciones es muy poco lo que vale la pena destacar. Los volúmenes de producción nacional fueron suficientes para satisfacer la demanda efectiva nacional y las importaciones fueron prácticamente negligibles. Así, las Hojas de Balance de Alimentos 1980-1984 (INN-Fundación Polar) reportan que la procedencia de la DCH del arroz era 100% de origen nacional para 1980 y 1981.

En cuanto a las exportaciones puede afirmarse que no existía una estrategia exportadora, y apenas se colocaban algunos excedentes ocasionales en las Islas del Caribe y Colombia. El mayor monto reportado de exportaciones fue en 1980 de 17.088 t. de arroz pulido (De acuerdo con las Hojas de Balance de Alimentos 1980-1984).

B.- El subperíodo 1982-1983: La crisis del arroz en el contexto de la crisis de pagos del país

Durante los años 1982 y 1983 la producción de arroz inició una etapa de disminución, la cual se prolongó hasta 1989. La producción de arroz para 1983 había disminuido en un 34% con respecto a 1981, año de producción pico para el período analizado. En realidad el circuito arrocero sufrió los embates de la crisis económica que finalmente afloró a la superficie en febrero de 1983. La crisis económica había estado precedida de factores de orden coyuntural, entre los que conviene mencionar: la recesión económica de los países industrializados, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la caída de los precios del petróleo a partir del segundo semestre de 1981 (luego del incremento originado por la revolución en Irán en 1979) y las crisis de pagos en las economías latinoamericanas (1982).

En el orden interno los errores en el manejo de la política económica y del endeudamiento externo (una gran proporción contratada con vencimiento en el corto plazo) habían creado, en combinación con los factores de orden internacional, expectativas negativas sobre el futuro de la economía venezolana. Esto se reflejaba en la continua e importante fuga de capitales y en los saldos negativos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en combinación con la disminución de los precios del petróleo y el cobro de la deuda externa

vencida obligó a que el país en 1993 declarará su incapacidad para pagarla. Como consecuencia el país tuvo que devaluar el tipo de cambio e instaurar un régimen de control de cambios (con tipos de cambio diferencial), control de precios y fuertes restricciones al gasto público y al comercio internacional. En síntesis, 1983 fue un año de fuerte recesión económica, en el cual el PIB declinó en 5,6% y la tasa de desempleo se elevó a 10,2% (en 1978 fue de 4,3%). La recesión se reflejó también en la caída de la demanda interna, con reducciones importantes en la inversión privada (más del 30%) y del consumo privado (más del 14%). El ajuste fiscal fue importante para lograr un mejoramiento de las cuentas del sector público y mejorar el monto de las reservas monetarias internacionales. La administración gubernamental que se encargaría en 1984 debería continuar, al menos en su fase inicial, con algunas de las políticas vigentes desde febrero de 1983 e iniciar un proceso de renegociación de la deuda externa.

En ese entorno de crisis conviene señalar lo sucedido con el circuito arrocerero. Entre los resultados más importantes se destacan los siguientes:

1. En primer lugar se hace referencia a la **caída de la producción** (ver cuadro 2.1) desde 1982. Esta disminución alcanzó para 1983 un 34% al compararla con 1981. La disminución entre ambos años se dio también en la superficie cosechada (32,4%) y en los rendimientos (-2,4%).
2. Los pésimos resultados obtenidos en materia de producción se explican por un conjunto de sucesos y variables estrechamente interrelacionados. En primer lugar, obsérvese en el cuadro 2.1 que los precios mínimos para los productores permanecieron sin modificación desde 1980 (1.600 Bs./t). En un contexto de crecimiento de los precios en la economía, ello significó una reducción de los precios reales recibidos por los productores entre 1981 y 1983 del 8,4%. En segundo lugar, debe destacarse el colapso del sistema de comercialización interna de la producción. En la medida que la situación fiscal empeoraba para el país, el gobierno perdió capacidad para seguir financiando los déficit de la Corporación de Mercadeo agrícola y de su filial ADAGRO C.A.. Como ya se ha señalado el sistema de comercialización interna garantizaba seguridad de mercados, el pago a los productores de cereales con precios por encima del que pagaba la agroindustria por la materia prima, y en esa medida un subsidio indirecto a los consumidores. Además, el sistema permitía que la banca oficial recuperara los créditos otorgados. El colapso de la CMA significó declarar la incapacidad para pagar las cosechas con sus consecuentes efectos negativos para los productores, los cuales se declararon insolventes para pagar las deudas ante la banca oficial y la comercial. Otro factor que desestimuló la producción fue la eliminación del subsidio al fertilizante (medida en vigencia desde marzo de 1981) y el alza de las tasas de interés lo que se tradujo en un incremento de los costos de producción. El incremento de costos en combinación con precios nominales para los productores estables e incapacidad para pagar las cosechas fueron factores que actuaron negativamente desestimulando la producción de arroz. En conjunto los efectos de la crisis golpearon fuertemente a la agricultura vegetal, ésta apenas logró crecer como promedio anual durante el lapso 1978-1983 al 0,1%, por debajo de la tasa de crecimiento poblacional (3,1%).
3. Paradójicamente, en un contexto de fuerte recesión económica, el consumo per cápita de arroz aumentó en 1982 y 1983 al ubicarse en 14,2 y 16,3 kg./pers./año. La explicación para este comportamiento es que tanto en 1982 como en 1983 se produce una importante caída del precio real del arroz, cuyo precio nominal al detal permanece constante (4,95 y 4,97 Bs./kg.) en un contexto de inflación³. La disminución del precio real del arroz al detal entre

³ A lo largo de estos años se mantuvo un régimen de control de precios (fijación de precios máximos de venta al público) para los alimentos de primera necesidad, entre ellos el arroz pulido de mesa. En 1983, en medio de la crisis, se reforzó esta medida.

1981 y 1983 se estima en 13,8%⁴ y ante el incremento generado en el consumo, la hipótesis fundamentada es que este factor sirvió para compensar la importante declinación del ingreso per cápita y de los salarios reales. Los alimentos sustitutos derivados del trigo no debieron haber aumentado de precio significativamente, puesto que las importaciones se continuaron haciendo bajo el régimen de cambio diferencial, a la tasa anterior a la devaluación de 4,30 Bs./US\$.

4. En materia de comercio exterior hubo pocas modificaciones. El consumo nacional continuó siendo abastecido por la producción nacional, por lo que las importaciones no fueron significativas (1.372 t. en 1982 y 3 t. en 1983). Para los efectos de la cuantificación de la procedencia de las calorías y proteínas aportadas por el arroz en 1982 y 1983, se consideró que un 100% eran de origen nacional (INN-Fundación Polar, Hoja de Balance de Alimentos 1980-1984). Además, recuérdese que las importaciones fueron fuertemente controladas en 1983, y adicionalmente existía un régimen de control de cambios. En cuanto a las exportaciones, no aparecen registros en 1982 y en 1983 apenas se exportó el equivalente a 1.027 t. de arroz pulido.

C.- El período 1984-1988: la crisis del circuito arroz en el contexto del milagro agrícola

1.- Las políticas macroeconómicas y agroalimentarias del período: algunos efectos sectoriales

Durante ese lapso la economía venezolana aplicó un programa de estabilización económica de carácter "heterodoxo", no sometido a los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) ni de la banca multilateral. El programa tuvo como objetivo en una primera fase (1984-1985) el logro de la estabilización, es decir, el reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Para ello propició la disminución del gasto público real y la implantación de controles sobre la economía, restricciones al comercio exterior, la devaluación nominal del tipo de cambio, un régimen cambiario controlado y con tipo de cambio múltiple⁵. En síntesis, se trataba de ajustar la economía para lograr el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las cuentas fiscales, de manera tal que se dispusiera de recursos para cumplir con los requerimientos del servicio de la deuda externa. El programa era una versión más profunda del ajuste de emergencia iniciado en 1983. Los efectos del ajuste se tradujeron en una fuerte caída del PIB total y per cápita y del empleo. En promedio durante el lapso 1982-1985 que cubre los primeros años de la crisis, el PIB no petrolero cayó a la tasa media anual del 4,1%, el desempleo se incrementó desde un 7,2% en 1982 al 12,1% en 1985. El ajuste sin embargo logró una sensible mejoría en las cuentas fiscales y en la balanza de pagos. Se logró superávit en las cuentas fiscales en 1984 y 1985 (4,1 y 3,3% del PIB), el saldo de la balanza en cuenta corriente fue superavitario (US\$ 3.327 millones en 1985) y las reservas monetarias internacionales crecieron hasta ubicarse en US\$ 15.494 millones.

A la disciplina fiscal y monetaria que caracterizó el período subsiguiente a la crisis de pagos (1983-1985), le siguió uno de expansión económica, impulsado por la fuerte intervención del estado y del crecimiento del gasto público más allá de las posibilidades del país, que además, debía pagar cuantiosos recursos por concepto del servicio de la deuda externa. Este

⁴ Resultado de deflactar el precio nominal del arroz al detal reportado por el Anuario estadístico Agropecuario (1982-1983) por el IPC del Area Metropolitana de Caracas en el año correspondiente.

⁵ La mayor parte de los alimentos básicos (entre ellos el maíz y el trigo) podían importarse al tipo de cambio preferencial de 4,30 Bs./US\$. Posteriormente, en 1986, el tipo de cambio establecido fue de 7,50 Bs./US\$. Ambos tipos de cambio estaban en la práctica sobrevaluados e incidían fuertemente en la conformación de los precios relativos de los alimentos derivados, sobre todo del trigo, ya que Venezuela llegó a autoabastecerse en maíz.

crecimiento del gasto gubernamental se dio paralelamente a una dramática caída de los ingresos petroleros.

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

Las políticas agrícolas y alimentarias del período se caracterizaron fundamentalmente por :

a) Restitución de la confianza de los agricultores, mediante el pago de las deudas de la CMA. Adicionalmente, se estableció un programa de refinanciamiento de la deuda agrícola con intereses más bajos y plazos para pagar más largos.

b) Mejoras en la rentabilidad, sobre todo de aquellos rubros donde el país era altamente deficitario (maíz, sorgo, oleaginosas, caña de azúcar) y del subsector agrícola animal. El mecanismo utilizado para lograr este propósito fue la ejecución de una política de precios garantizados al productor, fijados con base en los costos de producción internos. Paralelamente, se restituyeron los subsidios a insumos (fertilizantes, alimentos concentrados), al crédito (fijación de una tasa máxima de interés para los créditos agrícolas del 8,5%, por debajo de la del mercado), se establecieron tipos de cambio preferenciales (sobrevaluados) para la importación de maquinarias, equipos, insumos, y animales de raza pura. La política de precios y estímulos a la producción, se complementó con una política comercial que garantizaba la colocación de las cosechas, pues las prohibiciones y las licencias previas para importar (contingentamiento), así como los obstáculos para importar derivados del control de cambios, aseguraban el mercado para la producción nacional. Las importaciones agroalimentarias, una vez que se autorizaban, podían hacerse al tipo de cambio oficial preferencial fuertemente sobrevaluado.

c) La política de financiamiento agrícola introdujo modificaciones en la obligación que tenía la banca comercial de colocar parte de su cartera en el sector agrícola. Dicha cartera aumentó desde el 20% hasta el 22,5% (17,5% para actividades propiamente agrícolas y 5% para la agroindustria). También, se fijó una tasa máxima de interés para los créditos agrícolas del 8,5%. El efecto de esta política fue el aumento sustancial de la oferta y la demanda de recursos financieros para la agricultura. Se estima que durante el período 1984-1988, el financiamiento para la agricultura proveniente de la banca oficial especializada, creció en términos reales a una tasa media interanual del 2,6%. Además, el crédito agrícola de la banca comercial aumentó en términos reales a un ritmo promedio del 8,6%. De otro lado, durante ese lapso, tanto el gasto como la inversión pública agrícola mejoraron substancialmente en términos reales (a tasas medias interanuales del 9,0 y 54,5% respectivamente). La inversión privada agrícola respondió positivamente, aunque en menor cuantía, al crecer en 4,9% como tasa promedio anual a precios constantes. El comportamiento ascendente de estas variables durante este período, marcó un cambio en la tendencia decreciente que presentaron para el período 1978-1983 (Gutiérrez, 1992; Abreu, Gutiérrez, Fontana et al., 1993).

d) La política comercial se basó, principalmente, en la protección de la producción nacional vía contingentamiento y la prohibición de importaciones agroalimentarias consideradas no esenciales. Como se planteó antes, tal política en combinación con el control del mercado cambiario y los convenios que obligaban a la agroindustria a comprar la producción nacional para poder importar la materia prima faltante, sirvieron para asegurarle el mercado a la producción nacional, quedando ésta aislada de la competencia externa y de los precios existentes en los mercados internacionales. Esto tuvo sus efectos negativos sobre los niveles de productividad, la asignación de recursos y la posibilidad de que los rubros con ventajas

comparativas expresaran su potencial. En materia de exportaciones, la política careció de objetivos claros y de medidas concretas tendientes a estimularlas. Se trataba en todo momento de asegurar en la medida de lo posible el abastecimiento nacional, por lo que en muchos casos se establecieron prohibiciones y restricciones cuantitativas para exportar. Así mismo, la política cambiaria actuó como un desestímulo al impedírsele a los productores cambiar las divisas en el mercado libre del dólar, lo que en la práctica tenía el efecto equivalente de una apreciación del tipo de cambio real o de un impuesto a las exportaciones. Estos desestímulos se trataron de compensar a través del pago del subsidio (bono) a las exportaciones no tradicionales. No obstante, el objetivo perseguido no se logró totalmente, sobre todo en el caso de las exportaciones agroalimentarias, las cuales disminuyeron .

En resumen, puede afirmarse que la principal política macroeconómica que incidió sobre el sector agroalimentario durante el período 1984-1988 fue la sobrevaluación del tipo de cambio y la sustitución lineal de importaciones sin importar los costos de bienestar económico que las mismas implicaban. Las importaciones de bienes agroalimentarios, una vez que eran autorizadas, en general se hacían pagando una tasa de cambio preferencial y sobrevaluado. De otro lado, los exportadores estaban obligados a cambiar las divisas obtenidas al tipo de cambio oficial. Este llegó a ser menos de la mitad del tipo de cambio en el mercado libre a partir de 1987 (Krisoff y Trapido, 1991). Las importaciones trataron de ser controladas a través de restricciones diversas, pero al final terminaron por incrementarse sustancialmente (especialmente en 1987-1988) al actuar el efecto de sobrevaluación del tipo de cambio oficial y las expectativas de una inminente devaluación. Paralelamente, debido a la política cambiaria se limitaba el crecimiento de las exportaciones no petroleras.

2.- Principales efectos sectoriales

La política agroalimentaria del período 1984-1988 fue posible en un contexto de políticas macroeconómicas que fracasaron. Estas agudizaron los desequilibrios de la economía y generaron una crisis que obligó a la adopción de un programa de ajustes de corte "ortodoxo" en 1989. No obstante, debe señalarse que las políticas de estímulo tuvieron una respuesta positiva en términos de aumento de la producción, hasta tal punto que llegó a hablarse del "milagro agrícola" venezolano. El Producto interno bruto agrícola (PIBA) logró crecer durante el lapso 1984-1988 a la altísima tasa promedio anual del 6,2%, muy por encima de la que presentó el PIB total (4,0%) y el PIB No Petrolero (PIBNP) el cual creció al 5,2%. El PIBA per cápita (PIBAPC) logró crecer también al elevado promedio anual del 3,5% (véase cuadro 2.9) Entre los rubros que mostraron mayor dinamismo pueden mencionarse: maíz, sorgo, oleaginosas de ciclo corto, caña de azúcar, leche, carne de aves y huevos.

Como aspectos negativos de las políticas del período deben señalarse las distorsiones que introducían en la asignación de recursos, en los paquetes tecnológicos utilizados y en los precios relativos, debido a los exagerados subsidios a insumos, a la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio, a la sustitución indiscriminada de importaciones y a la excesiva protección de los mercados. Esto desestimulaba los mejoramientos en la productividad y el aprovechamiento de rubros para los cuales el país tiene probadas ventajas comparativas. Es el caso, entre otros, del arroz, frutas tropicales, cacao, café, plátano, yuca y carne de bovino (Gutiérrez, 1992; Abreu, Gutiérrez, Fontana et. al, 1993).

3.- La evolución del circuito arroz durante el período 1984-1988

3.1- La evolución de la producción

Durante el período 1984-1988 la producción de arroz disminuyó a la tasa media anual del 1,5%. Es decir, continuó la tendencia decreciente de la producción iniciada en 1982. La mengua de la producción se debió fundamentalmente a la reducción de la superficie la cual pasó de 151.062 ha. en 1984 a 116.531 ha en 1988 (disminución del 22,9% entre ambos años). El incremento que se dio en los rendimientos sirvió para amortiguar la merma de la producción. El rendimiento por ha. aumento desde 2.700 kg./ha. en 1984 a 3.289 kg./ha en 1988 (incremento del 21,8%). Paradójicamente, en un período de fuerte apoyo gubernamental y protección en la frontera para el sector agrícola venezolano, la producción de arroz declinó. No sucedió lo mismo con maíz y sorgo, rubros que experimentaron los más elevados crecimientos en el grupo de cereales, y que fueron objeto de preferencias por las políticas públicas. En efecto, para el mismo período analizado (1984-1988), ambos rubros aumentaron la producción a la altísima tasa media anual del 21,3% (maíz) y del 14,8% (sorgo). No esta demás recordar que el importante crecimiento de la producción de maíz y sorgo, a pesar de todos los estímulos de que disfrutó (subsidio a insumos, al crédito, seguridad de mercado, fuerte protección en la frontera, etc.) fue de carácter extensivo pues apenas si se produjeron mejoras en los rendimientos. Así, para el caso del maíz el incremento de la producción se explica en un 92,4% por el aumento de la superficie, apenas 6,2% por la mejora de los rendimientos y 1,4% por el efecto de interacción de la superficie y de los rendimientos. El caso del sorgo es similar. El aumento de la producción se explica en un 89,2% por el incremento de la superficie; 9,5% es explicado por el alza de los rendimientos y 1,3% por el efecto de interacción de la superficie y de los rendimientos.

Cuadro 2.3: Arroz: Información Básica sobre Producción (1984-1988)

Años	Producción (t.)	Superficie (has.)	Rendimientos (kg./ha.)	Indice de precio real(*)
1984	407841	151062	2700	100,0
1985	471722	180769	2610	117,0
1986	321527	124142	2590	111,0
1987	373247	136471	2735	113,0
1988	383266	116531	3289	118,1

(*) Índice de precios recibidos por los productores de arroz deflactado por el deflactor implícito del PIB. Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría- Banco Central de Venezuela Cálculos propios.

Cuadro 2.4: Venezuela: evolución de la producción y la superficie cosechada de cereales

Años	Arroz		Maíz		Sorgo	
	Producción (t.)	Superficie (has.)	Producción (t.)	Superficie (has.)	Producción (t.)	Superficie (has.)
1984	407841	151062	547072	312811	472451	238588
1985	471722	180769	868431	466696	481436	249591
1986	321527	124142	1172772	650095	755889	380760
1987	373247	136471	1267300	685030	777239	390211
1988	383266	116531	1183204	641648	819838	392267

Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría

¿Qué políticas públicas explican los pobres resultados de la producción primaria de arroz en un contexto de crecimiento explosivo de la agricultura venezolana, y especialmente de los cereales? Seguidamente se presentan algunos de los factores que influenciaron los resultados.

- En primer lugar, debe recordarse que la producción de arroz, a pesar de su declinación en los años 1982 y 1983 era suficiente para abastecer con creces la demanda nacional, hasta tal punto de que se habían acumulado inventarios de importante cuantía. Igualmente debe tenerse en cuenta que la política de estímulo a la producción agrícola tenía como uno de sus objetivos fundamentales la sustitución lineal de importaciones, sin tener en cuenta los costos para la sociedad de promover indiscriminadamente la producción de rubros para los cuales el país no tenía ventajas comparativas ni competitivas. Se trataba de ahorrar divisas para cumplir con los compromisos que imponía el pago del servicio de la deuda externa. Se perseguía también reactivar al sector agrícola, el cual atravesaba por una profunda crisis. De otro lado, ni la política macroeconómica ni la política sectorial del período tenían como objetivos prioritarios impulsar las exportaciones no tradicionales, entre ellas las agroalimentarias. La política comercial privilegiaba, como ya se señaló, la sustitución de importaciones. La política cambiaria, tal y como se había instrumentado a través del sistema de cambios diferenciales, en la práctica generó una tendencia a apreciar el tipo de cambio real para los exportadores. En ese contexto, el estímulo a la producción de arroz no se consideraba una prioridad ni habían muchas posibilidades para exportar.
- Cómo se puede observar en el cuadro 2.3, la caída de la producción de arroz no puede ser explicada por una declinación de los precios reales. Por el contrario, los precios reales mostraron una tendencia creciente durante el período 1984-1988. Los precios mínimos para el arroz se impulsaron desde 1.600 Bs./t en 1983 a 2.600 Bs./t en 1984, posteriormente, en 1987 el precio se elevó a 3.200 Bs./t., y finalmente en 1988 el precio mínimo fue de 4.200 Bs./t. Los precios reales para ese lapso crecen a un ritmo promedio anual del 4,2%. Ese incremento de los precios reales domésticos se encontraba respaldado por una política de fuerte protección en la frontera. En efecto, según estimó García Álvarez-Coque (1997) durante los años 1986, 1987 y 1988 la tasa nominal de protección (arancel implícito como porcentaje del precio de referencia de importación) para el arroz fue de 249,4%, 141,8% y 97,9% respectivamente. En otras palabras, para 1988 el arroz nacional tenía un precio que era superior al precio de referencia de importación de 92,9%. Además, el régimen de contingentamientos (licencias de importación) garantizaba que sólo se realizarían importaciones en cuantía necesaria para cubrir la diferencia entre la demanda y la producción doméstica. En términos reales la protección nominal era menor, al descontarle la distorsión introducida por la sobrevaluación del tipo de cambio. No obstante, tanto el

régimen de control de cambios como las restricciones cuantitativas para importar garantizaban la seguridad de mercados para la producción nacional⁶.

- ¿De dónde vinieron entonces los desestímulos a la producción de arroz durante el período en estudio? Tanto el arroz como todos los rubros de la agricultura vegetal se beneficiaron del subsidio a los fertilizantes⁷ y del crédito barato. Recuérdese que la tasa máxima a cobrar por los créditos agrícolas se fijó en 8,5% (negativa en términos reales). De otro lado, al eliminarse la CMA en 1984, el sistema de comercialización (recepción, entrega, secado y almacenamiento) del arroz paddy) quedó en manos de los productores y de la agroindustria. El único factor desfavorable, desde el punto de vista de los factores determinantes de la oferta doméstica de arroz, que se vio sensiblemente disminuido fue precisamente el crédito oficial. Cervilla y Rivas (1993) plantean que el financiamiento al cultivo de arroz se vio sensiblemente disminuido desde 1985 y hasta el final de la década. Específicamente el financiamiento para la siembra y cosecha del ciclo de invierno (secano) fue eliminado entre otros factores por los problemas de comercialización que enfrentaba el cultivo. En otro trabajo, Cervilla (1993) ha señalado que a pesar del estímulo a la producción de cereales, vía financiamiento, en el caso del arroz, el crédito agrícola fue disminuyendo, hasta llegar a representar en 1987 apenas el 18% del total de créditos otorgados a cereales. Al caer la superficie sembrada, tampoco pudo beneficiarse el arroz de los subsidios a otros insumos, tal y cual lo estaban haciendo el maíz y el sorgo, cuya superficie sembrada estaba aumentando de manera importante. Así, durante el período 1984-1988, la producción de arroz disminuyó a una tasa promedio anual del 1,5%. Mientras tanto, maíz y sorgo, como ya se señaló, crecieron a tasas medias anuales del 21,3% y del 14,8% respectivamente.

3.2. La evolución del consumo

Cuadro 2.5 : Arroz: Información sobre el consumo

Años	DCH (Kg./pers./año)	PIB Per cápita a precios de 1984	Ind. de prec. real de arroz al consumidor(*)
1984	19,2	25.135	100,0
1985	17,9	24.559	151,3
1986	6,3	25.485	136,0
1987	12,3	25.708	107,7
1988	14,6	26500	117,8

Fuente: Abreu (1991) Revisión, ajuste y homogeneización metodológica de las HBA del Instituto Nacional de Nutrición. Banco Central de Venezuela- Base de Datos AGROPLAN-Cálculos Propios.

En el cuadro anterior se puede observar como el consumo de arroz que venía recuperándose desde 1982 inició un proceso de disminución que encuentra su nivel más bajo en 1986. Posteriormente se recupera el consumo per cápita hasta ubicarse en 14,4 kg./hab.

⁶ La protección nominal en la práctica, debido a las restricciones no arancelarias para importar, era muy superior al arancel ad valorem fijado para las importaciones de arroz. En 1988 el arancel ad valorem de aduana fijado para el arroz descascarillado era del 30%, para la semilla (arroz de siembra) y arroz con cáscara era de 20%.

⁷ De acuerdo con Sánchez (1990) los fertilizantes habían estado subsidiados desde la década del cincuenta hasta el 22 de marzo de 1981. Luego de su eliminación, la administración gubernamental presidida por Jaime Lusinchi decidió restablecer el subsidio los fertilizantes en 1984. El monto del subsidio durante el lapso 1984-1988 fue exageradamente elevado. Para 1988 se estimaba que el subsidio al fertilizante representaba un 79% de su costo de producción (Sánchez, 1990). Gutiérrez (1995) estimó que el precio real de los fertilizantes disminuyó durante ese lapso a una tasa media anual del 7,2%,.

Entre los factores explicativos de lo acontecido con los niveles de consumo per cápita entre 1984 y 1988 deben mencionarse los siguientes:

- La disminución del lapso 1984-1986 no debe ser atribuida a cambios en el ingreso real per cápita. Éste después de su merma en 1985 aumentó ligeramente en 1986. Obsérvese en el cuadro 2.5 que en ese lapso lo que se da es un fuerte aumento del precio real del arroz al nivel del consumidor. Para la época se creó la Comisión Nacional de Costos Precios y Salarios (CONACOPRESA) la cual autorizó aumentos del precio del arroz de mesa en niveles por encima de la tasa de inflación, sobre todo en 1985. A su vez, el arroz de mesa (junto con la chicha de arroz) se consideraba un bien de primera necesidad y su precio al consumidor sujeto a regulación. En resumen, entre 1984 y 1986 el precio real del arroz de mesa se incrementó en más del 36%. Adicionalmente, debe mencionarse que el precio real de un bien sustituto del arroz como son las pastas de trigo, en lugar de aumentar disminuyó en 20,8% en esos años, lo que también contribuyó a la merma del consumo de arroz⁸.
- La recuperación del consumo per cápita en el lapso 1987 y 1988 puede ser explicada fundamentalmente por el efecto positivo sobre esa variable del mejoramiento del nivel de ingreso per cápita y de los niveles de empleo gracias a la reactivación económica del período 1986-1988. El precio real del arroz para el consumidor cayó en 1987 y se recuperó en 1988. En este último año la hipótesis explicativa es que el efecto negativo del alza del precio para el consumidor fue más que compensado por el efecto positivo del alza del ingreso per cápita. Otro factor que pudo haber ayudado a la recuperación del consumo del arroz fue la disposición gubernamental según la cual las empresas agroindustriales procesadoras de trigo debían incorporar una cantidad no menor del 10% de cereal nacional en la producción de harina de trigo. Esta medida entró en vigencia el 28 de noviembre de 1986 (Gaceta Oficial, No 33.608).
- En síntesis, a pesar de la recuperación del consumo en 1987 y 1988, la tendencia del período es a disminuir. Al finalizar ese período (1988) el arroz ocupaba la posición 5 entre los alimentos aportadores de energía alimentaria y contribuía con un 5,5% de la DCH calórica.

3.3 La evolución del comercio exterior

La situación del comercio exterior no mostró grandes modificaciones durante este período. Las estadísticas de OCEI (Anuarios de Comercio Exterior, varios años) muestran que en 1988, después de la fuerte caída de la producción nacional de arroz y ante la recuperación del consumo, el país tuvo que importar desde EE.UU aproximadamente 30.000 t. de arroz blanqueado⁹. Desde el lado de las exportaciones, tanto en 1986 como en 1987 se exportaron 4.500 y 1.128 t. las cuales tuvieron como principal destino a Colombia y en menor grado las Islas del Caribe. La conclusión es que el país continuó siendo un importador y exportador ocasional de volúmenes muy bajos de arroz. Ese fue un resultado previsible, dado que en ese período, como ya se señaló, el entorno de políticas generales (macroeconómicas) y sectoriales no tenían como objetivo el aumento de las exportaciones no tradicionales.

⁸ Las importaciones de trigo gozaron del tipo de cambio preferencial de 4,30 Bs./US\$ hasta 1985. En 1986 pasaron al tipo de cambio preferencial de 7,50 Bs./ US\$. Es eso lo que explica el alza del precio real de los alimentos derivados del trigo en ese año.

⁹ Las importaciones se autorizaron en 1987 pero las estadísticas de comercio exterior las registran en 1988.

D.- El período 1989-1998: El circuito arroz en el contexto del ajuste estructural y de las reformas económicas con orientación de mercado

1.- El entorno macroeconómico y sus efectos sobre el sector agrícola

En medio de una profunda crisis económica, la cual se reflejaba en desequilibrios macroeconómicos en las cuentas fiscales, en la balanza de pagos, en los mercados financieros y en la sobrevaluación del signo monetario, Venezuela ejecutó desde 1989 un programa de ajustes que implicaba reformas radicales en el funcionamiento de la economía y en el papel del Estado. Este programa de estabilización y ajustes estructurales pretendía en el corto plazo el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y reducir la tasa de inflación para encontrar la senda del crecimiento sostenido en un contexto de estabilidad de los precios. El ajuste estructural pretendía lograr la diversificación de la economía para hacerla menos dependiente del petróleo y reducir las distorsiones existentes en materia de precios. Se trataba de promover una asignación de recursos hacia la producción de bienes con probadas ventajas comparativas y competitivas. Se trataba también de crear un entorno macroeconómico que fomentara el crecimiento de la competitividad, para aumentar las exportaciones no petroleras y sustituir importaciones eficientemente en un contexto de menor intervención gubernamental.

La estrategia diseñada para alcanzar estos objetivos consistía básicamente en:

- Liberación de los mercados, disminución y/o eliminación de subsidios generalizados, para sustituirlos por un sistema de subsidios focalizados.
- Fijación de los precios de los bienes públicos con base en sus costos de oportunidad (para los bienes transables) y con base en los costos marginales de largo plazo (para los bienes y servicios públicos no transables).
- Unificación del tipo de cambio bajo un sistema flexible, que evitara la sobrevaluación del tipo de cambio y mejorara los precios de los bienes transables en relación a los no transables.
- Reforma comercial, para someter la producción nacional a una mayor competencia, aumentar las exportaciones, simplificar el sistema arancelario y utilizar el arancel de aduanas como mecanismo básico de protección. Se trataba de mejorar la eficiencia, reorientar el aparato productivo y la asignación de recursos hacia la producción de bienes para los cuales el país tiene ventajas comparativas y competitivas.
- Reforma fiscal para fortalecer y hacer menos dependientes los ingresos del sector público de la actividad petrolera. Se contemplaba también la privatización, eliminación y/o reestructuración de empresas y organismos públicos.
- Renegociación de la deuda externa.
- Reforma del sistema financiero.
- Política de salarios, basada en los aumentos de éstos, de acuerdo con la productividad y en un ambiente de concertación entre los empleadores y las organizaciones sindicales. La política salarial debería evitar presiones inflacionarias y disminución de la competitividad de la economía.
- Política monetaria destinada a garantizar tasas de interés reales positivas y crecimiento de la oferta monetaria de acuerdo con los requerimientos de la economía real, para evitar presiones inflacionarias.
- Política de apertura y estímulos tributarios a la inversión extranjera.

La adopción de este programa de ajustes, que sufrió retrasos en algunos de sus aspectos fundamentales, como la reforma fiscal y la financiera y los programas de privatización de empresas públicas, determinó el funcionamiento de la economía durante el lapso 1989-

1993. Después de una importante caída del PIB y PIB no petrolero (PIBNP) en 1989 (-8,6 y -9,8% respectivamente), estos indicadores lograron crecer durante 1990-1992¹⁰, y además disminuyó la tasa de desempleo abierto. En estos resultados fue determinante la expansión en términos reales del gasto y la inversión pública durante el lapso 1990-1991, debido al aumento de los ingresos públicos como consecuencia del conflicto bélico en el golfo pérsico en 1990, y la ejecución del plan de inversiones petroleras. En 1993, sin embargo, nuevamente el PIB y el PIBNP presentaron tasas de crecimiento negativas (-2,6 y -1,5% respectivamente), en tanto que alcanzaban niveles preocupantes la tasa de inflación, el déficit fiscal y de balanza de pagos. Las exportaciones no petroleras por su parte, luego de estabilizarse en los años posteriores a 1990, lograron crecer en 1993, siendo el promedio del lapso 1989-1993, superior al del período 1983-1988, pero en niveles inferiores a los esperados por el programa de ajustes.

Teniendo como marco de referencia el nuevo entorno macroeconómico, las políticas agroalimentarias se modificaron radicalmente. Estas se tradujeron en disminución del gasto público y del apoyo gubernamental (reducción de subsidios a los fertilizantes, eliminación del subsidio a los alimentos concentrados, reducción del subsidio al crédito, etc.). La reducción del gasto público agrícola durante el período en estudio fue significativa. Así, el promedio anual del gasto público agrícola de la administración central para el lapso 1989-1993, medido a precios constantes de 1984, fue de 4.089 millones de Bs., lo que representó una disminución del 36% con respecto al promedio anual de esa variable para el período 1984-1988 (6.414 millones de Bs. a precios de 1984). En el período siguiente (1994-1997) la poca atención del Estado a la agricultura nuevamente se hizo presente. El promedio anual del gasto público agrícola de la administración central, a precios constantes de 1984, para el período 1994-1997 fue de 1.845 millones de Bs. Esto representó una caída del 54,9% con respecto al promedio de la misma variable para el período 1989-1993. Debe destacarse que la reducción del gasto público agrícola se ha dado en términos absolutos y relativos, en un momento en el cual se requería de un fuerte apoyo estatal para inducir y acelerar el proceso de reconversión y cambio estructural de la producción, la cual estaba siendo sometida a una mayor competencia externa. Además de la reducción del apoyo gubernamental se promovió una reforma comercial que liberaba el comercio exterior y sometía la producción nacional a una mayor competencia. Junto con la reducción de subsidios y de la protección se adelantaron programas de reformas en algunos organismos públicos agrícolas. La reducción del apoyo gubernamental se puede observar en el cuadro 2.6. Este muestra como el Índice de apoyo al sector agropecuario (IASA) tiende a caer para la mayoría de los rubros sensibles. El IASA según Barcelo Vila y García Álvarez-Coque (1994) es una medida de transferencias a los productores derivadas de las políticas que influyen en los precios recibidos por éstos, y en el costo de sus insumos (crédito de corto plazo y fertilizantes).

La política más importante desde el punto de vista sectorial fue la reforma comercial agrícola. Esta en combinación con la política cambiaria se convirtió en el elemento central y de mayor incidencia en el desenvolvimiento de la producción agroalimentaria, en tanto que a partir de ellas se definió el nuevo esquema de formación de precios. Este, en el pasado, se basó en la fijación de los mismos con base en los costos de producción internos. Pero, en la medida que avanzó la reforma comercial agrícola, los precios internos pasaron a estar influenciados por los existentes en los mercados internacionales. De acuerdo con el Ministro de agricultura que ejecutó la reforma (Coles, 1995: 193), la política comercial agrícola que se instrumentó en Venezuela a partir de 1990 fue bastante radical, pues en menos de tres años redujo drásticamente las barreras al comercio y comenzó a reestructurar el complejo aparato de intervención gubernamental y distribución de la renta que se había construido durante más de

¹⁰ Durante el lapso 1990-1992 el PIB creció a la tasa media anual del 7,9%; el PIBNP lo hizo al 7,2%. Ambos resultados muestran la recuperación económica de esos años.

cincuenta años de políticas agrícolas respaldadas por el ingreso petrolero, siendo el sector agrícola más afectado que ningún otro.

Debe señalarse también que la apertura se fortaleció con el ingreso de Venezuela al GATT en 1990 (ahora OMC), el avance en la integración económica (Grupo Andino, ahora Comunidad Andina de Naciones), especialmente con Colombia, el cual se ha convertido en el segundo socio comercial de Venezuela (después de EE.UU.) desde que se inició el libre comercio entre ambos países en 1992. Colombia es además, el principal destino de las exportaciones no tradicionales de Venezuela, entre ellas las agroalimentarias (y especialmente las de arroz). También se han firmado tratados de libre comercio con los países de Centro América, CARICOM, México (G-3) y Chile. Además, actualmente Venezuela negocia en bloque, junto con los demás países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) un tratado de libre comercio con el MERCOSUR, previéndose el inicio de un acuerdo de libre comercio entre los miembros de la CAN y Brasil para 1999. Un compromiso para el futuro es la incorporación del país al Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA), el cual tiene como objetivo crear una zona de libre comercio en el hemisferio Occidental, la cual se iniciaría en el año 2005.

Cuadro 2.6 .- Índice de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA) como Porcentaje del Precio de Referencia (*)

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

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

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

La reforma comercial agrícola, se inició a mediados de 1990 (aunque inicialmente estuvo previsto su comienzo en 1991) con el decreto 988, mediante el cual se eliminó totalmente la nota 1 (prohibición de importación) y parcialmente la nota 2 (importación reservada al ejecutivo nacional - otorgamiento de licencias). Esta última fue eliminada para los rubros : pescado, frutas, raíces y tubérculos, hortalizas, café, cacao y carnes, los cuales pudieron desde entonces ser importados sin restricciones cuantitativas. Sólo se requería pagar los aranceles correspondientes y cumplir con las normas sanitarias. En el cuadro 2.7 puede observarse la disminución si se quiere bastante rápida que se produjo en las restricciones al libre comercio para la economía, y para el sector agrícola y el agroindustrial

Cuadro 2.7 Venezuela: Cambios en la política comercial

Años	Prohibiciones (%)			Licencias (%)			Aranceles promedio (%)		
	Econ.	Agric.	Agroind.	Econ.	Agric.	Agroind.	Econ.	Agric.	Agroind.
1989	11	20	30	29	38	49	37	36	58
1990	5	5	25	5	32	25	19	22	35
1991	0	0	0	0	9	19	16	12	23
1995	0	0	0	0	0	0	11,8	14,9	17,1

FUENTE: World Bank. Venezuela Structural and Macroeconomic Reforms Abril - 1992 - Report No. 10404 - VE BID (1996, base de datos en Internet)

En el cuadro 2.8, se muestra la disminución que se ha dado en el arancel implícito para varios rubros sensibles, disminución que se hace más visible al compararla con los niveles existentes en 1986-1988. También debe recordarse que la tendencia a apreciar el tipo de cambio real en 1995 y posteriormente en 1997 introduce una distorsión que obliga a concluir que las tasas de protección nominal que se muestran en el cuadro 2.8, son en la práctica superiores a las tasas de protección real, las cuales incorporan el efecto de la distorsión cambiaria (apreciación del tipo de cambio real). De todos modos, obsérvese que en términos de protección nominal, los niveles comienzan a recuperarse desde 1994, cuando se intentó retroceder en la reforma comercial agrícola estableciendo algunas medidas paraarancelarias y de restricciones cuantitativas, temporales al comercio exterior.

CUADRO 2.8. Venezuela: Arancel Implícito como porcentaje del precio de referencia (*)

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

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

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

Barcelo Vila y García Álvarez-Coque (1994).

Cálculos propios

Otras políticas que vale la pena mencionar son el inicio de la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Cría, del FONAIAP (organismo público de investigación agrícola), del Fondo de Crédito Agropecuario y del Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP). La eliminación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) debido a su insolvencia financiera y la eliminación de los monopolios estatales para la comercialización del café y del cacao (FONCAFE y FONCACAO) se han convertido en medidas que a la larga pueden ser consideradas como positivas. En el ámbito del consumo, los subsidios de carácter general fueron sustituidos por programas focalizados con la finalidad de minimizar el impacto de los

ajustes sobre los sectores de menores ingresos. Sin embargo, no se pudo evitar una tendencia a la disminución del consumo calórico para el habitante promedio. La disponibilidad calórica persona/día para 1993 se ubicó en un 97,3% de los requerimientos.

Por supuesto que los efectos del ajuste estructural fueron diferenciados. El impacto negativo se dejó sentir con mayor intensidad sobre aquellos rubros que tuvieron mayores niveles de protección en el período 1984-1988, y que, a su vez, presentaban menores posibilidades de desarrollar ventajas competitivas, por su poca adaptación a las características de nuestro ecosistema, escaso desarrollo tecnológico, o porque no lograron desarrollar ventajas competitivas en otros eslabones de la cadena agroalimentaria (organización, transporte, mercadeo, infraestructura industrial, etc.). Entre los rubros más afectados, con tendencia a disminuir la producción, durante la vigencia del ajuste de corte "ortodoxo", se encuentran : maíz, sorgo, papas, girasol, caraota (frijoles negros), maní, caña de azúcar, carne de porcino y leche. Entre los que respondieron positivamente y parecieran haberse adaptado a las nuevas condiciones, se encuentran : arroz, cambur (bananos), plátano, cacao, hortalizas, frijol, palma africana, el subsector agrícola pesquero, carne de aves y la ganadería bovina de doble propósito.

Cuadro 2.9. VENEZUELA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN (%)

PERIODO	PIB	PIBPC	PIBNP	PIBA	PIBAPC
1984-1988	4.0	1.4	5.2	6.2	3.5
1988-1993	2.5	0.1	1.9	0,1	-2.3
1993-1998	1,3	-0,8	-0,2	0,4	-1,7

FUENTES: Banco Central de Venezuela

Cálculos Propios

PIB= PRODUCTO INTERNO BRUTO

PIBPC= PIB PER CÁPITA

PIBNP= PIB NO PETROLERO

PIBA = PIB AGRÍCOLA

PIBAPC= PIBA PER CÁPITA

A partir de junio de 1994, en medio de una profunda crisis del sistema financiero nacional, el nuevo gobierno regresó a los controles sobre el mercado de divisas, los precios, las tasas de interés y otras variables. Sin embargo, el gobierno no pudo volver atrás en lo que se refiere a la reforma de la política comercial, y a pesar de la incoherencia que esto generaba con la política de controles, tuvo que mantener el cumplimiento, aunque con ciertas restricciones, de sus compromisos de libre comercio en el marco de la integración regional (sobre todo con Colombia). Esto significaba mantener el acuerdo de libre comercio con Colombia, profundizar la liberación del comercio en el marco del Grupo Andino, firmar el inicio del Acuerdo de libre comercio con México y Colombia (G-3), y mantener, en medio de los controles introducidos, la estructura arancelaria así como el desmantelamiento de las restricciones para importar y exportar bienes de toda naturaleza.

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

La agenda Venezuela constituyó un programa económico que retomó en sus principios básicos las reformas que se habían propuesto en el programa de ajustes de 1989. Era un

programa de estabilización y reformas estructurales que tuvo como objetivo fundamental restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos. Su elemento central fue el ajuste fiscal (eliminación del déficit) acompañado de reformas en el marco jurídico que regula el mercado laboral, profundización de la privatización, apertura petrolera, reforma del sistema de seguridad social, fortalecimiento del sistema financiero. Las políticas iniciales del agenda Venezuela incluyeron : eliminación del control de cambios, liberación de las tasas de interés y de los precios (excepción de una canasta de medicamentos), ajuste del precios de los derivados del petróleo y de los servicios básicos, aumento del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, medidas para restringir el gasto público, privatización de las empresas básicas y de la banca en manos del estado. etc. La Agenda Venezuela logró restituir parcial y temporalmente la confianza en el país, avanzar en el proceso de privatizaciones, promover la apertura petrolera, reformar el sistema de seguridad social y la legislación laboral y alcanzar el equilibrio de las cuentas fiscales y externas. Esto último se debió en gran parte al aumento de los ingresos petroleros durante 1996 y 1997. En este último año el PIB logró crecer en 5,9%. No obstante, en 1998 después de una drástica caída de los precios del petróleo, la economía entró nuevamente en recesión, el PIB y el PIBNP cayeron en 07 y 0,8%, en tanto que los desequilibrios macroeconómicos se hicieron presentes imponiendo la necesidad de un nuevo programa de ajustes para 1999.

En el contexto de un entorno macroeconómico caracterizado por la inestabilidad y la inexistencia de una clara visión estratégica sobre las políticas a adoptar para enfrentar el reto de la apertura y de la globalización, la agricultura venezolana ha continuado sin encontrar la senda del crecimiento sostenido. El lapso 1993-1998 también se caracterizó por la mengua del PIBAPC, en este caso la declinación se ha dado a un ritmo promedio del 1,7% (véase cuadro 2.9). En los dos últimos períodos analizados, mientras el PIB per cápita (PIBPC) también ha disminuido a tasas medias anuales ligeramente inferiores a la del PIBPC (-0,8%), el PIBAPC ha presentado, como ya se dijo, un crecimiento negativo, lo que refleja el rezago de la agricultura en relación al resto de las actividades económicas. La situación antes descrita evidencia que, en términos generales, la agricultura venezolana no se ha adaptado a un ambiente de menor protección y apoyo gubernamental. Esto es particularmente cierto, para aquellos rubros con serios problemas de competitividad.

En ese contexto de caída de la producción agrícola debe señalarse que se han dado importantes transformaciones que no deben desconocerse a la hora de hacer un balance. Entre estas vale la pena mencionar el mejoramiento de expectativas para producir rubros con probadas ventajas competitivas (arroz, frutales, musaceas, hortalizas, cacao, café, productos de la pesca y otros), el incremento en los rendimientos por ha. de casi todos los rubros de la agricultura vegetal, el uso más eficiente de los fertilizantes y los agroquímicos, el aumento persistente de las exportaciones agroalimentarias, especialmente hacia Colombia. Con esto se quiere destacar que el nuevo modelo de desarrollo ha promovido importantes cambios estructurales que no deben desconocerse (Gutiérrez, 1997).

2.- Principales políticas sectoriales que afectaron al circuito durante el período 1989-1998

Un resumen de las principales políticas que han afectado el comportamiento de la producción de arroz se presenta seguidamente:

- **Política de precios a insumos:**

En esta materia los costos de producción de arroz al nivel primario se han incrementado debido a la reducción gradual y posterior eliminación del subsidio a los fertilizantes (desde agosto de 1993)¹¹. Igualmente sucedió con el subsidio al precio de la semilla. Las semillas cuyo precio estaba controlado en el pasado es ahora fijado libremente. En cuanto al agua, insumo vital para el cultivo del arroz, su uso se continúa subsidiando indiscriminadamente, lo que promueve un uso irracional de este recurso. Los biocidas, en la medida que la política cambiaria ha promovido la apreciación del tipo de cambio real encubre un subsidio a los mismos. Debe recordarse también que con la reforma comercial y la adopción de un arancel externo común, en el marco de la unión aduanera andina (desde 1995) se dio una disminución sensible de los aranceles pagados por las importaciones de insumos agrícolas (agroquímicos, semillas y otros). Cuando estos insumos son importados de algunos de los países miembros de la CAN no pagan arancel.

- **Política de financiamiento y de tasas de interés**

Como ya se señaló, durante el lapso 1989-1993 se disminuyó de manera importante el subsidio al financiamiento agrícola. La tasa de interés agrícola se fijó en un 85% de la cobrada por la banca comercial. Además, en 1993 se redujo la cartera agrícola obligatoria de la banca comercial al 12%.

A mediados de 1994 se aprobó la Ley de refinanciamiento de la deuda agrícola, la cual permitió renegociar a tasas de interés preferenciales y mayores plazos para la deuda existente hasta ese momento. La cartera agrícola obligatoria de la banca comercial fue de nuevo aumentada hasta el 17%, pero algunos bancos comerciales continuaban sin cumplir con la norma. En consecuencia, las restricciones crediticias, profundizadas debido a la crisis financiera que afectó a la banca y la supervisión de que es objeto actualmente, se han convertido en un importante factor limitante para un mejor desempeño del circuito arrocerero.

En agosto de 1997 se decidió eliminar la tasa de interés preferencial para los créditos agrícolas, y a partir de enero de 1998 dejó de ser obligatorio dedicar un 17% de la cartera crediticia de la banca comercial al sector agrícola.

Es bueno señalar que gracias al buen nivel de organización del circuito arroz, los problemas del financiamiento, aunque siempre se hacen presentes, sobre todo en el momento de la siembra, en general se han solucionado. La liberación del encaje legal por parte del Banco Central de Venezuela ha contribuido a ampliar la oferta de fondos prestables y a facilitar el crédito a tasas de interés nominales más bajas que las del mercado. De otro lado, los pequeños productores de arroz y aquellos sujetos a los programas de reforma agraria continúan disfrutando de un crédito subsidiado (tasa de interés máxima del 3% anual). No obstante, en los últimos años (1997 y 1998) las elevadas tasas de interés han incrementado los

¹¹ Los precios de los fertilizantes han crecido a una tasa superior a la de la inflación. Las estimaciones realizadas para este trabajo muestran que entre 1988 y 1997 el precio real de los abonos y plaguicidas creció a la tasa media anual del 5,3%. La consecuencia ha sido la disminución de la cantidad de fertilizantes por ha., aunque esto no se ha traducido en una baja en los rendimientos. Por el contrario, el aumento de los precios ha obligado a un uso más racional del insumo (Gutiérrez, 1995, 1997). Desde 1997, mediante un convenio entre FEDEAGRO y PEQUIVEN las compras de fertilizantes realizadas por las organizaciones gremiales de los productores reciben un descuento del 12%.

costos de producción, lo que influye negativamente sobre la competitividad del circuito y desestimula la producción.

- **Política de precios y subsidios al consumidor**

a) Luego de ser un rubro sometido a la política de restricciones cuantitativas para importar y al control de precios durante la mayor parte de la década de los ochenta, con la puesta en marcha del programa de estabilización y ajustes estructurales (PAE) de 1989 el precio interno del arroz al nivel del consumidor fue liberado.

b) Desde julio de 1994 y hasta mayo de 1996 el precio interno del arroz al nivel del consumidor fue controlado, por lo que el gobierno determinaba un precio máximo de venta al público para el arroz con 5% o más de granos partidos, mientras que el precio del arroz de menor porcentaje de granos partidos quedaba liberado. Esta situación de controles en el mercado nacional, aunado a las posibilidades de obtener ganancias cambiarias y de exportar hacia Colombia fue la causa principal de que en ciertos momentos el arroz con el precio controlado se vendiera en Colombia, produciéndose escasez coyuntural del producto en el mercado local. Es bueno señalar también que con la finalidad de estimular su consumo, el arroz fue uno de los alimentos exceptuados de pagar el impuesto sobre el consumo y las ventas al mayor (fijado en 16,5%). La entrada en vigencia del Impuesto al valor agregado (IVA) en 1999 ratificó la excepción del pago de ese impuesto para el arroz de mesa.

c) Nuevamente, desde mayo de 1996 el precio del arroz al nivel del consumidor fue liberado.

d) A comienzos de la década de los noventa el arroz fue incluido en los programas de subsidios focalizados (Beca cerealera) que garantizaban la entrega de cierta cantidad de cereales mensualmente a las familias favorecidas por el programa. Posteriormente, el arroz fue incluido entre los alimentos que forman parte del programa de alimentos estratégicos (PROAL), el cual vende el producto con precios subsidiados en áreas marginales donde viven las familias de menores ingresos. Este programa se mantiene en la actualidad (1999) y su objetivo es el de estimular el consumo de arroz entre las clases de menores ingresos.

- **Política comercial y de precios al productor**

a) La reforma comercial agrícola, iniciada en 1990, incluyó al arroz entre los denominados rubros “sensibles” que formarían parte del esquema de bandas de precios, que, a su vez, significaba que las restricciones cuantitativas para importar quedaban eliminadas, pero sujeto a las condiciones del sistema de bandas. En términos generales, puede decirse que durante la década de los noventa los niveles de protección en la frontera y apoyo gubernamental al arroz han declinado, si se compara con la década de los ochenta. De acuerdo con las estimaciones realizadas para JUNAC por García Álvarez Coque y colaboradores (1997) el arancel implícito como porcentaje del precio de referencia del arroz (cáscara) importado fue del 92,9% en 1988, en la década de los noventa el nivel más levado del arancel implícito se dio en 1995 con un valor del 31,8% (Véase el cuadro 3.8). Un estudio más reciente (Quiroz, 1999) concluye que a partir de 1993 se inició un proceso de aumento de la protección nominal del arroz. Sin embargo, el estudio no incorpora al análisis que aunque se haya incrementado la protección nominal, la protección real puede ser sustancialmente menor al incluir en el cálculo la distorsión cambiaria derivada de la sobrevaluación del tipo de cambio que se ha agudizado en ciertos años (1995, 1997 y 1998). Ésta en la práctica ejerce el efecto equivalente de un subsidio para las importaciones y de un arancel a las exportaciones con sus consecuentes efectos negativos para la producción nacional del cereal.

b) Con el inicio de la reforma comercial agrícola en 1990, el arroz fue incluido entre el grupo de rubros sensibles, sujeto al sistema de banda de precios. Este sistema, creado con fines de estabilización, estuvo en vigencia hasta comienzos de 1995, cuando Venezuela adoptó

el sistema andino de franjas (bandas) de precios (SAFP). El arroz es uno de los trece (13) productos marcadores, incluido en el SAFP. De acuerdo con este sistema, mensualmente se publican los precios de referencia para importar. Sobre este precio se aplica un arancel ad-valorem del 15% para el arroz paddy¹². Si el precio al que finalmente debe ingresar el producto al país una vez que se aplica el arancel está por debajo del precio piso, entonces es posible aplicar un arancel compensatorio o correctivo (sobretasa arancelaria variable) para que el precio de importación se nivele con el precio piso. En caso de que el precio de importación se ubique por encima del precio techo, entonces se producirá una reducción del arancel hasta llevarlo al nivel del precio techo de la banda. Este mecanismo está parcialmente modificado, por cuanto Venezuela utiliza la serie de precios del mercado de EE.UU para fijar el precio piso del arroz. El resto de los países de la CAN que aplica el SAFP (Colombia y Ecuador) utilizan como mercado de referencia a Bangkok (Tailandia).

c) Con las reformas introducidas a partir de 1989, la política de comercialización interna tenía como objetivo eliminar los intermediarios y estimular la negociación directa entre productores y agroindustriales¹³. En el caso del arroz, inicialmente se fijaron convenios individuales de compra-venta entre los productores (individualmente) y la agroindustria. Las empresas agroindustriales estaban obligadas a hacer una oferta de precio base a los productores por el arroz que cumpliera ciertas normas de calidad y condiciones de entrega. Debido a la reforma de que fue objeto la Ley para la Promoción de la Libre Competencia (Ley Antimonopolios) en 1993, el procedimiento para fijar el precio del arroz al nivel del productor cambió. Este se fijaba como resultado de los acuerdos a que finalmente llegaban en el Consejo Consultivo del arroz el Gobierno (representado por el Ministerio de Agricultura y Cría), la agroindustria del Arroz (ASOVEMA) y los representantes de los productores primarios. Este esquema de fijación de precios para los productores fue modificado a finales de 1997 (octubre), cuando ante la imposibilidad de llegar a acuerdos en materia de precios el MAC decidió aplicar una fórmula que determina el precio mínimo del rubro al nivel del productor¹⁴. Durante el lapso 1994-1996 el sistema de fijación de precios permitió mejorar los precios reales recibidos por los productores. Sin embargo, con la situación de exceso de oferta que se presentó en 1997, el precio mínimo a los productores no fue aumentado sino hasta finales de 1997, razón por la cual en ese año se dio una declinación en términos reales del precio recibido por los productores, lo cual se reflejó en una mengua del ritmo de crecimiento de la producción interna. En 1998 APROSCHELLO (1999) estimó que el precio promedio nominal máximo recibido por los productores aumentó con respecto a 1997 en 13,8%, por debajo de la tasa de inflación promedio de ese año (35,8%). Por lo tanto, la conclusión es que el precio real recibido por los productores disminuyó nuevamente en 1998, con sus consecuentes efectos negativos sobre la rentabilidad del cultivo, ya que los rendimientos se han estabilizado al rededor del 4.500 Kg./ha.

¹² El SAFP permite aplicar un arancel mayor para las importaciones, de hasta un 40% para un contingente acordado con la organización Mundial de Comercio (OMC). Este es el nivel del contingente arancelario que Venezuela acordó con la OMC. El contingente al que se le puede aplicar el arancel máximo de 40% es de 30.197 t. , el cual es inferior al nivel normal de importaciones de arroz que realiza el país. De todos modos, Venezuela puede aplicar un arancel total de hasta 40% sin que eso signifique que el arancel variable (sobretasa arancelaria) que permite el SAFP viole las normas de la OMC.

¹³ En 1989 se creó el Consejo Consultivo del Arroz (CCA), instancia donde participan los productores agrícolas, los agroindustriales y el gobierno nacional. El CCA es un mecanismo que trata de mejorar la coordinación vertical del circuito, y que permite abordar de una manera menos sectorial los problemas con la finalidad de solucionarlos.

¹⁴ La fórmula para determinar el precio mínimo (Bs./kg.) al nivel del productor para el arroz paddy seco acondicionado, tipo II con 47% de rendimiento de granos enteros, 0% de impurezas y 12% de humedad es la siguiente: $[P(1+AEC+GINT.) *TC*(FC)]/1.000$. Donde P= Precio piso (CIF) del arroz importado según sistema andino de franjas establecido anualmente por la JUNAC; AEC= arancel externo común andino (15%); GINT=tasa de servicio aduanero más gastos de internación puesto en planta (expresado en tanto por uno; TC=Tipo de cambio vigente, y FC un factor de conversión =0,94837.

d) La situación de exceso de oferta influyó para que en cierto momento de 1997 se considerará la posibilidad de establecer restricciones cuantitativas a las importaciones sin que esto finalmente lograra concretarse.

e) La formula utilizada para fijar el precio mínimo a pagar por la agroindustria por el arroz tipo II es un mecanismo más transparente y menos discrecional que la denominada concertación de precios que se estuvo aplicando en el lapso 1994-1996. Además, ha minimizado los conflictos entre los actores del circuito. Sin embargo, dicha formula tiene como elemento central para su cálculo el tipo de cambio. En la medida que el tipo de cambio nominal se rezague y no refleje el diferencial de inflación entre Venezuela y su socios comerciales (en este caso Colombia es el principal y casi único mercado de exportación). Es decir, en la medida que se produzca una sobrevaluación del bolívar el precio del arroz para los productores también se verá mermado en términos reales (aunque puede aumentar en términos nominales). De allí que una adecuada política cambiaria, que evite la sobrevaluación exagerada del tipo de cambio es importante para apuntalar la competitividad del arroz en el mercado nacional y en los foráneos.

Uno de los problemas que se confronta en materia de política cambiaria es precisamente la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real en los últimos años. Entre los analistas económicos existe la percepción de que el gobierno en combinación con el Banco Central de Venezuela está fomentando deliberadamente el anclaje del tipo de cambio desde 1997 para fortalecer su política antiinflacionaria. Es decir, se utiliza la apreciación real del tipo de cambio, como un instrumento que permita compensar, al menos parcialmente, las fuerzas que aún existen y que presionan sobre el crecimiento de los precios. Esta política se encuentra respaldada por el importante nivel de reservas monetarias que todavía tiene el país (mas de US\$ 13.000 millones para mediados de 1999). Al finalizar 1998, de acuerdo con el método de la paridad del poder de compra se estimaba que el tipo de cambio real efectivo se encontraba sobrevaluado en un 45,2% con respecto a EE.UU y en un 26,6% con respecto a Colombia (Metroeconómica, 1999). Dado que este país es nuestro principal y casi único destino de las exportaciones de arroz, la sobrevaluación del tipo de cambio en combinación con las devaluaciones reales que viene realizando Colombia representan una seria amenaza para continuar exportando hacia ese país.

f) La eliminación de restricciones para exportar y el fortalecimiento de la integración económica con Colombia, país con el cual se tiene una zona de libre comercio desde 1992, ha permitido exportar de manera sostenida arroz en diferentes formas hacia ese mercado. No obstante, debido a las restricciones que impuso Colombia a las importaciones de arroz desde Venezuela en mayo de 1995, mientras que la producción nacional continuaba creciendo, la tendencia de los últimos años ha sido a que se produzca un exceso de la oferta de arroz en el mercado nacional, razón por la cual el precio mínimo al nivel del productor, de común acuerdo entre productores y agroindustria fue disminuido en 10% en marzo de 1997¹⁵. Con esta decisión se trataba de estimular la demanda interna del producto, ante las restricciones para exportar hacia el principal y prácticamente único mercado con que cuenta el país para colocar su producción en el exterior. La firma del acuerdo de comercio administrado entre Venezuela y Colombia, como ya se mencionó antes, permitirá un mayor flujo de exportaciones hacia el país vecino. De todos modos, la casi exclusiva dependencia de las exportaciones hacia un sólo

¹⁵ La secuencia de los acontecimientos alrededor del precio mínimo del arroz es la siguiente: el precio que prevaleció en 1995 fue de 52 Bs./Kg. Posteriormente, en abril de 1996 el precio mínimo del arroz paddy para el productor se fijó en 95 Bs./kg. En agosto de 1996, una vez que ya había entrado en vigencia la Agenda Venezuela (Programa de ajustes negociado con el FMI), el MAC fijó el precio mínimo del arroz al nivel del productor en 145 Bs./Kg. En la segunda quincena de marzo de 1997, y en medio de una situación de sobreoferta el MAC oficializó una rebaja del 10% en el precio del arroz paddy, lo cual colocó el precio mínimo al nivel del productor en 130 Bs./Kg. pagadero en un plazo de treinta días y entregado en los sitios de recepción habituales.

destino (Colombia) plantea el imperativo de la diversificación de los mercados para el arroz, rubro para el cual el país posee ventajas comparativas y competitivas.

- **Política científica y tecnológica**

Deben mencionarse entre las más importantes durante el lapso analizado las siguientes:

a) La reestructuración del FONAIAP y su cambio de política que plantea la necesidad de orientar sus programas de investigación de acuerdo con la demanda de los actores

b) La creación de FUNDARROZ en 1995. Esta es una organización no gubernamental, creada por los productores y la industria del arroz, con la finalidad de fomentar la investigación y transferencia de tecnologías que fortalezcan la competitividad del circuito. En el sector privado también es bueno destacar la creación de Fundación DANAC (dependiente de Fundación Polar), importante institución no gubernamental que desarrolla programas de investigación y transferencia de tecnología en arroz maíz y soya.

c) La creación de la Agenda de investigación sobre arroz impulsada por el CONICIT. Esta agenda de investigación aplicada trata de inducir la investigación con la finalidad de resolver problemas que impiden el logro de una mayor competitividad.

d) La puesta en marcha del Programa de Extensión Agrícola (1996) dirigido hacia pequeños productores. Este es un programa financiado por el Banco Mundial y por el gobierno nacional, regional, local y los productores. Este programa se está realizando en algunos Municipios productores de arroz.

3.- La evolución del circuito arroz durante el período 1989-1998

3.1 Tendencias de la producción de arroz

Después de la caída de la producción durante el período 1983-1988 a una tasa media anual del 1,5%, en los períodos subsiguientes el arroz ha logrado aumentar su producción a las tasas promedio anual de 11,2% para el lapso 1988-1993 y del 1,2% para el período 1993-1998. Esta pérdida de dinamismo está influenciada por la mengua de la producción en 1998, por primera vez en la década de los noventa. Para el período 1988-1998 la tasa de crecimiento de la producción fue de 6,1%. Es decir, en la década de los noventa, el arroz es el único cereal que ha mantenido una elevada tasa de crecimiento en medio de la crisis que afecta a los demás rubros cerealeros (maíz y sorgo). No obstante, debe alertarse que en los últimos años de la serie analizada la producción de arroz ha venido perdiendo dinamismo. Para 1998, las estimaciones preliminares reportaban un descenso en la producción y en el precio real del arroz (según APROSCELLO- [www. Publiworldnet.com/aproscello](http://www.Publiworldnet.com/aproscello)).

La expansión de la producción en la década de los noventa se ha debido por un lado al crecimiento de la superficie, pero también al aumento sostenido de los rendimientos. Durante el período 1988 -1997 la tasa media de crecimiento anual de la producción fue del 8,4%. Dicho resultado se explica en un 53,4% por el aumento de la superficie cosechada, en un 45,2% por la mejora de los rendimientos, y el restante 1,4% se explica por la combinación de ambos efectos. Todo esto se ha logrado en un marco de políticas que se ha caracterizado, como se mostró en la sección anterior, por una disminución de la protección en la frontera y de los apoyos gubernamentales vía subsidios a insumos y al crédito. Los resultados evidencian que los productores de arroz supieron adaptarse al nuevo entorno macroeconómico y de políticas sectoriales. A pesar de que los precios reales recibidos por los productores disminuyeron a una tasa media anual del 2,9% durante el período 1988-1997, los incrementos en los rendimientos, la disposición de tecnología e infraestructura de riego, la mejora en la gerencia de las unidades productivas y la fuerte organización de la que disponen (APROSCELLO, APROSCCELLAC) se

combinaron para garantizar durante la mayor parte de la última década niveles de rentabilidad aceptables. Así lo recoge el trabajo de Ayala (1998), quien estimó niveles de rentabilidad (cuasirentas) para el arroz, y concluyó que:

- Las cuasi rentas (rentabilidad obtenida) obtenidas por los productores de arroz para el lapso analizado (1990-1997) son crecientes, especialmente para el caso del arroz de riego (ciclo norte-verano), el cual experimentó un aumento de las cuasirentas del 2.381% entre 1997 y 1990 (en valores nominales).
- Los niveles más elevados de cuasirentas para el período analizado se obtuvieron en los Edos. Barinas (norte-verano); Guárico (invierno); Portuguesa (invierno); Guárico (norte-verano).
- En general, la competitividad de la producción agrícola de arroz se considera alta dados los elevados niveles de cuasirentas, calificados de acuerdo con los criterios definidos por el autor.

A pesar de los resultados obtenidos, no se debe olvidar que la competitividad es un concepto dinámico, que exige la innovación permanente para poder preservar o aumentar las cuotas de mercado. Por lo tanto, conviene alertar que la contracción del mercado interno, el alza en los costos de producción, la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio y la crisis de la economía colombiana están ejerciendo sus efectos negativos sobre el dinamismo que venía presentando la producción en los noventa. Y en consecuencia, la posibilidad de mantener las cuotas de mercado (local y en Colombia) se ven amenazadas.

Cuadro 2.10: Arroz Paddy: Información Básica sobre Producción

Años	Producción (t.)	Superficie (has.)	Rendimientos (Kg./ha.)	Indice de precio real(*)
1984	407841	151062	2700	100,0
1985	471722	180769	2610	117,0
1986	321527	124142	2590	111,0
1987	373247	136471	2735	113,0
1988	383266	116531	3289	118,1
1989	313155	93423	3352	110,5
1990	401067	114755	3495	94,4
1991	610508	151764	4023	98,2
1992	622660	158832	3920	78,0
1993	650366	168464	3861	67,6
1994	686255	165149	4155	85,0
1995	756950	177430	4266	92,6
1996	779906	173312	4500	102,3
1997	792239	172952	4581	90,4
1998	692000(**)	(-)	(-)	(-)

(*) Precio real recibido por los productores deflactado por el deflactor implícito del PIB.

(**) Estimaciones preliminares del Ministerio de Agricultura y Cría.

(-) Información no disponible según las fuentes oficiales (MAC y BCV).

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría.

Banco Central de Venezuela.

Cálculos Propios.

3.2- Tendencias del consumo de arroz

Desde el lado del consumo interno también puede observarse una tendencia creciente a partir de 1990. En efecto, la disponibilidad para consumo humano, medida en Kg./persona/año (DCH Arroz) muestra un crecimiento desde 12,3 Kg./persona/año en 1990 hasta 13,9 kg./persona/año en 1997, con un pico de 19,7 kg./persona año en 1996. Obsérvese que en 1997 a pesar del incremento del ingreso per cápita y de la baja del precio real del arroz se dio una disminución del consumo per cápita del cereal. La hipótesis para explicar tal resultado es que la apreciación del tipo de cambio real debe haber abaratado en términos reales los sustitutos del arroz derivados del trigo (pan y pastas). De manera tal que el efecto sustitución debe haber superado al efecto ingreso, y en consecuencia se produce la caída del consumo. Para 1998, las estimaciones preliminares, basadas en los volúmenes de venta del arroz pulido de mesa y reportadas por la industria, indicaban que este consumo debería haber disminuido, presumiblemente debido a la caída del ingreso per cápita y a un abaratamiento en términos relativos de los productos derivados del trigo (efecto de elasticidad cruzada), ya que el precio real del arroz al nivel del consumidor también disminuyó en 1998.

Cuadro 2.11 : Arroz: Información sobre el consumo 1986-1997

Años	DCH (Kg./pers./año)	PIB Per cápita a precios de 1984	Ind. de prec. real al consumidor 1984=100,0 (*)
1986	6,3	25.485	136,0
1987	12,3	25.708	107,7
1988	14,6	26.500	117,8
1989	10,7	23.614	143,4
1990	12,3	24.527	102,2
1991	13	26.280	99,1
1992	12,7	27.233	76,5
1993	10,4	26.696	91,8
1994	14,9	25.365	128,8
1995	16,7	25.939	106,1
1996	19,7	25.346	129,8
1997	13,9	26.294	89,3
1998	(-)	25.594	67,6

(-) Información no disponible

(*) precios nominales según

AGROPLAN

Fuentes: Abreu (1991); INN-Fundación Polar; INN-ULA.

Hojas de Balance de alimentos varios años. Banco Central de Venezuela- Cálculos propios.

A pesar de los resultados de los últimos años, en la década de los noventa ha habido una ligera tendencia al crecimiento del consumo per capita de arroz, lo cual puede ser considerado positivo, si se tiene en cuenta, que éste es un cereal para el cual el país tiene ventajas comparativas y competitivas. En este aumento del consumo, la disminución de los precios reales al nivel del consumidor han jugado un importante rol, ya que como se sabe, el ingreso real y el poder de compra alimentario de los consumidores se ha deteriorado en la década de los noventa.

Para 1996 se estimaba que el arroz pulido de mesa ocupaba el tercer lugar como alimento aportador de calorías y el lugar número 5 como aportador de proteínas. En 1997 la

mengua del consumo influyó para que el arroz bajara al lugar 5 como alimento aportador de calorías y al lugar 7 como alimento aportador de proteínas (INN-Universidad de Los Andes, Hojas de Balance de Alimentos, varios años). Debe señalarse que el nivel de consumo por habitante del arroz se encuentra todavía muy por debajo de aquel que es típico para los países tropicales y latinoamericanos. Por ejemplo el promedio del consumo anual per capita de arroz para Sudamérica está alrededor de 32 Kg., en el caso de Colombia y Brasil tiende a ubicarse alrededor de los 30 y 39 Kg. respectivamente (Base de datos de la FAO disponible en internet-www.fao.org/).

En síntesis, pudiera afirmarse que las inmensas potencialidades que tiene el país para producir arroz contrastan con sus bajos niveles de consumo, lo que deja abierta la necesidad del diseño de políticas que estimulen tanto el crecimiento de la demanda interna como de las exportaciones.

3.3.- Comercio exterior

3.3.1.- Importaciones

Como se ha mostrado en los análisis precedentes, Venezuela ha mantenido un nivel de autoabastecimiento alto o total en el caso del arroz. En los últimos 5 años las importaciones de arroz han sido muy bajas, con la sola excepción de 1995, año en el cual, debido a las distorsiones que introdujo el control de cambios y de los precios del producto, así como la tendencia a sobrevaluar el signo monetario se realizaron importaciones por 104.633 t. Este volumen de importaciones, considerado fuera de lo normal, tenía como presunta motivación la obtención de ganancias cambiarias y la posterior reexportación hacia el mercado de Colombia. Tal situación dio origen a una medida de prohibición de las exportaciones procedentes de Venezuela por parte del gobierno colombiano, bajo la acusación de que Venezuela importaba arroz, para luego, en el marco de la unión aduanera del Grupo Andino exportarlo, nuevamente, libre de arancel hacia Colombia.

Cuadro 2.12 Importaciones de arroz (*)

Año	Volumen (t)	Valor-miles de US\$
1990	16	11
1991	241	146
1992	536	250
1993	1.692	690
1994	11.336	3.320
1995	104.633	21.356
1996	20.311	5.819
1997	144	147

(*) Incluye arroz en diferentes formas.

Fuente: OCEI. Anuarios de Comercio exterior - varios años.

En el siguiente cuadro se puede observar el porcentaje de la disponibilidad de arroz para consumo humano cuya procedencia es nacional o importada. La conclusión relevante, es que salvo en el año 1995, la producción nacional de arroz ha sido prácticamente suficiente para satisfacer las necesidades del mercado nacional. Esto en un contexto de apertura comercial y de tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio en algunos años, refleja la elevada competitividad del circuito arroz en el mercado nacional, en tanto que fue capaz de mantener sus cuotas de participación en el mercado doméstico.

Cuadro 2.13. Coeficientes de procedencia del arroz disponible para consumo humano en el país

Años	Procedencia Nacional (%)	Procedencia Importada (%)
1989	95	5
1990	100	0
1991	100	0
1992	100	0
1993	100	0
1994	96	4
1995	86	14
1996	97	3
1997	100	0

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos-INN-Fundación Polar; INN-ULA (varios años).

3.3.2.- Exportaciones

Con la reforma de la política comercial agrícola instrumentada desde 1990 y el fortalecimiento de la integración económica entre Venezuela y Colombia se abrieron posibilidades para que las exportaciones de arroz aumentaran. Como se puede observar en el cuadro 2.14 las exportaciones de arroz han crecido, sobre todo a partir de 1992, y su principal y casi único destino es Colombia¹⁶. Esto denota una elevada competitividad del arroz venezolano en ese mercado, pero, a su vez refleja una debilidad, cual es la de depender casi exclusivamente de un sólo mercado para sus exportaciones. El circuito del arroz está en la obligación de diseñar y ejecutar una estrategia destinada a diversificar sus mercados y a incrementar el volumen de las exportaciones para aprovechar las ventajas comparativas que se poseen. La inminencia de la firma de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y Brasil podría crear oportunidades para que Venezuela pueda acceder al mercado de Brasil, país que importa anualmente alrededor de un millón de t. de arroz. Igualmente, Venezuela puede diversificar el destino de las exportaciones explorando los mercados de las Islas del Caribe, entre las cuales existen importadores netos de cierta importancia, este es el caso de Cuba y Haití.

A pesar de la existencia de una zona de libre comercio desde 1992 entre Venezuela y Colombia, y de la entrada en vigencia de la unión aduanera andina desde 1995, Colombia ha establecido restricciones a las exportaciones de arroz desde Venezuela¹⁷. Ello se reflejó en la merma de las exportaciones en 1996. A mediados de 1997, los productores de Colombia y Venezuela decidieron firmar un acuerdo de comercio administrado del arroz. La vigencia del mismo está pactada hasta el año 2000, y en él se estipula que Venezuela podrá exportar hacia Colombia un contingente de 100 mil t. de arroz paddy seco o su equivalente en arroz blanco o partido. Estas exportaciones deberán ingresar al mercado colombiano entre el 1 de febrero y el último día del mes de mayo, que corresponde al período en el cual se dan los menores niveles de oferta en el mercado colombiano. El acuerdo también estipula el principio de la bilateralidad, lo cual implica que las exportaciones pueden provenir tanto de Venezuela como de Colombia (para más detalles sobre el acuerdo de comercio administrado del arroz entre Venezuela y Colombia, véase la Revista de FEDEARROZ (Colombia : Arroz, Vol. 46, No 408, mayo-junio

¹⁶ Para 1997, año pico de las exportaciones de arroz, Colombia representó el 98% del valor exportado.

¹⁷ En el caso del arroz, Colombia decidió en 1995 suspender las importaciones desde Venezuela, y posteriormente estableció un régimen de licencia previa (visto bueno por parte de las autoridades) para las importaciones de arroz. Este mecanismo según decisión de la JUNAC en octubre de 1995 fue considerado ilegal, por considerar que la prohibición de Colombia a las importaciones de arroz desde Venezuela era discriminatoria y violaba el Art. 72 del Acuerdo de Cartagena. Posteriormente, en 1997, se firmó el Acuerdo de Comercio Administrado.

1997, p. 4). De todos modos, la aspiración legítima de Venezuela debe ser la de lograr el libre acceso al mercado colombiano, en un todo de acuerdo con la normativa que rige la unión aduanera andina (CAN).

Cuadro 2.14: Volúmenes (t.) y valores exportados de arroz

Años	Arroz Pardo	Arroz Paddy	Arroz Blanco	Arroz Partido	Valor Exportado Millones de US\$
1992	23.892,8	1.449,2	1.8867,8	10.359,6	13,9
1993	30.694,2	134,5	1.7365,8	29.994,6	19,4
1994	24.454,8	2.666,5	1.8210,5	25.598,3	21,5
1995	23.088,6	375,5	30.610,6	24.170,0	34,9
1996	35.768,0	4.172,2	5.781,1	6.711,2	18,7
1997	43.841,3	724,6	13.402,1	15.078,4	36,9

Fuente: OCEI, Anuarios de Comercio Exterior Varios años.
Cálculos Propios.

III.- Balance y perspectivas del circuito arroz

1.- Si algo queda evidenciado a través del análisis realizado en las páginas anteriores es que el circuito arroz, durante las últimas dos décadas, se ha desenvuelto en un entorno macroeconómico volátil, pleno de inestabilidad y de políticas sectoriales con profundos cambios. De un ambiente de elevada protección y apoyo gubernamental durante los ochenta se ha pasado a un entorno caracterizado por la disminución de la protección y el apoyo del sector público. Además, con la reforma de la política comercial, la condición de Venezuela de socio de la OMC y la participación del país en acuerdos de integración económica (CAN, CAN-Brasil, CAN-MERCOSUR, ALCA) se vislumbra para el futuro un escenario de continuidad en lo que a la liberación del comercio exterior se refiere. La inestabilidad macroeconómica y la necesidad de mantener equilibrio en las cuentas del sector público predicen que la ayuda gubernamental será limitada. Los compromisos internacionales (OMC y acuerdos de integración económica) también limitan la vuelta a políticas excesivamente proteccionistas y de subsidios indiscriminados para la producción. Ello plantea grandes desafíos para el circuito arroz, en tanto que la apertura comercial le obliga a mantener elevados niveles de competitividad para mantener o aumentar las cuotas de mercado (nacional e internacional). Todo ello en un contexto de políticas de apoyo gubernamental que continuarán siendo radicalmente diferentes a las de la década de los ochenta.

2.- En las últimas dos décadas el circuito desarrolló fortalezas que le permitieron, en el marco de un entorno inestable, mantener un alto nivel de crecimiento de la producción y exportar. Así, puede concluirse que el circuito mostró un desempeño aceptable en la década de los noventa. Las excelentes condiciones agroclimáticas para el cultivo del arroz, los avances en materia de organización gremial, la relativa buena coordinación vertical entre los actores del circuito (Consejo Consultivo del Arroz), la disponibilidad de tecnología, de tierras e infraestructura de riego y almacenamiento, la mejora sostenida de los rendimientos, la existencia de una agroindustria moderna con amplia capacidad instalada, y el aprendizaje y experiencia acumulada por los productores constituyen las principales fortalezas del circuito para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas provenientes del entorno nacional e internacional.

3.- En medio de los cambios de políticas, y aun en aquellos años en que el sector agrícola estuvo fuertemente protegido y subsidiado (período 1984-1988), el circuito no fue estimulado suficientemente para aprovechar su potencial. Por el contrario, hubo un desestímulo

explícito al negársele el crédito oficial subsidiado. Paradójicamente, en el período 1989-1997, el cual se caracterizó por la disminución de la protección, con prevalencia de un entorno macroeconómico inestable (alza de las tasas de interés, disminución del gasto público y tendencia a mantener un tipo de cambio sobrevaluado) el circuito arroz, gracias a las fortalezas adquiridas, mostró un buen desempeño. Este se reflejó en aumentos de la producción, mejora de los rendimientos e incremento de las exportaciones. Sin embargo, en los últimos años, la existencia de un marco macroeconómico que tiende a apreciar exageradamente en términos reales el tipo de cambio, el alza de las tasas de interés y la incapacidad del sector público para configurar políticas favorables a los sectores productores de bienes transables, amenaza la continuidad del buen desempeño del circuito arroz en la década de los noventa.

4.- La caída de la producción en 1998, la estabilización de los rendimientos y la disminución de las exportaciones hacia Colombia son indicadores de que se requiere con urgencia el diseño de una estrategia que le permita al circuito expresar sus ventajas comparativas y competitivas para beneficio del país¹⁸. En esa nueva estrategia, contar con un apropiado ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, que evite la apreciación del tipo de cambio real y el alza de las tasas de interés es una condición necesaria. Por su parte, las políticas sectoriales deberán hacer énfasis en el mejoramiento tecnológico (especialmente en la introducción de nuevas variedades de semillas) y en el incremento de la productividad de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria.

5.- La estrategia para el futuro debe tener en cuenta la fortalezas y debilidades del circuito, así como las oportunidades y amenazas provenientes del entorno nacional e internacional¹⁹. El objetivo central de dicha estrategia debe ser el mejoramiento de la competitividad de todos los componentes del circuito (a lo largo de la cadena). Pero, no se debe olvidar que la principal debilidad del circuito está en los límites que le imponen las dimensiones actuales de los mercados nacional y de exportación. En consecuencia, es imperativo que los actores del circuito diseñen y ejecuten una estrategia que permita incrementar el consumo de arroz en el mercado nacional y aumentar las exportaciones promoviendo la diversificación de los mercados. En esta dirección apuntan acciones como las siguientes (Gutiérrez, 1999):

Para aumentar el consumo doméstico

- El incremento de la oferta de arroz con mayor porcentaje de granos partidos para estimular el consumo de los sectores de menores ingresos.
- La inclusión del arroz en los programas de subsidios alimentarios y la intensificación de su uso en los comedores populares y escolares, cuarteles militares, hospitales, etc.
- La introducción de nuevos productos (arroz precocidos y saborizados, de rápida cocción, etc.).
- La generación de productos para los diferentes segmentos del mercado.
- La intensificación de esfuerzos en campañas educativas, la promoción y publicidad del arroz como alimento a preferir por sus características nutricionales y organolépticas.
- Una adecuada estrategia de precios para desplazar a los alimentos sustitutos del arroz y estimular su consumo.
- La intensificación de los esfuerzos para diversificar y aumentar las exportaciones.
- En el ámbito macroeconómico, es deseable alcanzar un crecimiento sostenido de la economía y del empleo, mejorando la distribución del ingreso y evitando la exagerada

¹⁸ Según APROSCELLO, con respecto a 1997, en 1998 la producción y las exportaciones disminuyeron en 8,1 y 38,5% respectivamente.

¹⁹ Para un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del circuito arroz véase Gutiérrez (1999).

apreciación del tipo de cambio real que abarata en términos relativos los alimentos importados sustitutos del arroz (derivados del trigo).

Para diversificar el destino y aumentar las exportaciones

- Exigir el pleno funcionamiento de la zona de libre comercio en el marco de la Comunidad Andina de Naciones. Esto permitiría el libre acceso de las exportaciones venezolanas al mercado colombiano.
- Explorar nuevos mercados. Utilizar el petróleo y la ayuda que Venezuela brinda a algunos países del caribe como arma diplomática para promocionar las exportaciones de arroz es una estrategia viable de ejecutar en el corto plazo. Entre éstos mercados, importadores netos de arroz, susceptibles de que el país utilice la diplomacia como mecanismo para aumentar las exportaciones se pueden mencionar Haití, República Dominicana y Cuba²⁰. El caso de Brasil, porque importa anualmente alrededor de un millón de t. del cereal es de especial interés. El inminente inicio de una zona de libre comercio entre la CAN y Brasil en 1999 crea una oportunidad para que Venezuela pueda incursionar en ese mercado. Por razones de cercanía geográfica, lo que abarataría los costos de transporte, la región norte de Brasil es susceptible de ser un mercado natural para Venezuela.

Bibliografía

Abreu O, Edgar . (1991). Revisión, ajuste y homogeneización metodológica de las Hojas de Balance de Alimentos del Instituto Nacional de Nutrición 1970-79. Mimeografiado, Caracas.

_____; Gutiérrez, Alejandro y Fontana, Humberto, et al. (1993). La agricultura componente básico del sistema alimentario Venezolano. Fundación Polar, Caracas.

Abreu, Edgar y Ablan, Elvira (1996). 25 años de cambios alimentarios en Venezuela 1970-1994. Fundación Polar, Caracas.

AGROPLAN. Base de Datos.

Ayala, José. (1998). Competitividad de los cereales en Venezuela. Agroalimentaria No 7 (en prensa).

Banco Central de Venezuela. Anuarios de cuentas nacionales y Estadísticas de precios y mercado laboral (varios años).

Baptista., Asdrúbal. (1997). La teoría económica del capitalismo rentístico. Ediciones IESA, Caracas.

Barcelo Vila, Luis V. y García Álvarez-Coque, José M. (1994). Apoyo a la agricultura en el Grupo Andino. Junta del Acuerdo de Cartagena-Comisión de las Comunidades Europeas, Lima.

Cervilla, María A. (1993). Producción de arroz. Documento de base No 5. Ediciones IESA. Proyecto Venezuela Competitiva, Caracas.

²⁰ De acuerdo con las estadísticas de FAO (Base de Datos en Internet www.fao.org/) en 1997 las importaciones de Haití fueron de 188.061 t., las de Cuba 410.770 t. y las de República Dominicana 105.835 t.

_____ y Rivas, Luis Manuel (1993). El mercado de cereales en Venezuela. Ediciones IESA-Papeles de trabajo, Caracas.

Coles, Jonathan. 1995. "Reforming agriculture". E Goodman, Louis W et al. (Eds.). Lessons of the venezuelan experience. The Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 193-219.

FAO. (1992). Políticas agrícolas y políticas de precios en América Latina. Estudio FAO de Desarrollo Económico y Social 108, Roma.

García Alvarez-Coque , José María et al. (1997). El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino 1990-1995. Una síntesis subregional. Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Lima.

Gutiérrez, Alejandro. (1992). Gasto Público y Acumulación de Capital en la Agricultura Venezolana 1968-1990. Fundación Polar, serie Estudios Especiales, Caracas.

_____. (1995). La Agricultura venezolana durante el período de ajustes. Fundación Polar-Area Economía Agroalimentaria, serie Estudios Especiales, Caracas.

_____. (1997). Venezuela: crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola. Agroalimentaria, N° 4, pp. 13-29.

FAO. (1992). Políticas agrícolas y políticas de precios en América Latina. Estudio FAO de Desarrollo Económico y Social 108, Roma.

FEDEARROZ-Colombia : Arroz, Vol. 46, No 408, mayo-junio 1997, p. 4.

García Alvarez-Coque , José María et al. (1997). El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino 1990-1995. Una síntesis subregional. Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Lima.

Gutiérrez, Alejandro. (1992). Gasto Público y Acumulación de Capital en la Agricultura Venezolana 1968-1990. Fundación Polar, serie Estudios Especiales, Caracas.

_____. (1995). La Agricultura venezolana durante el período de ajustes. Fundación Polar-Area Economía Agroalimentaria, serie Estudios Especiales, Caracas.

_____. (1997). Venezuela: crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola. Agroalimentaria, N° 4, pp. 13-29.

_____ (1999). Análisis de la competitividad del circuito arroz. Mimeografiado-Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL). Documento de base preparado para el libro Pautas para el análisis de circuitos agroalimentarios (en prensa) a ser editado por Fundación Polar. Mérida.

Instituto Nacional de Nutrición (INN)-Universidad de Los Andes. Hojas de balance de alimentos 1989-1995.

Krisoff , Barry y Trapido Paul. (1991). Food and agricultural policy reform The case of Venezuela. Food Policy, Vol. 16, N° 2, pp. 140-151.

Metroeconómica (1999). Hechos y tendencias de la economía venezolana. Vol. XVIII, No 2, febrero 1999.

Ministerio de Agricultura y Cría. Anuarios Estadísticos Agropecuarios y Memorias y Cuentas Varios años, Caracas.

OCEI. Anuarios de comercio exterior. Varios años.

Quiros, Jorge (1999). Políticas de precios agrícolas en Venezuela: el balance de los noventa. Ministerio de Agricultura y Cría-IICA, serie documentos convenio MAC-IICA, Caracas.

Sánchez, Carlos F. (1990). La fertilización como factor determinante del funcionamiento y resultados de la agricultura. Mimeografiado, Fundación Polar, Caracas.

World Bank. (1992). Venezuela Structural and macroeconomic reforms. Report N° 10404-VE, Washington DC.