

LA POLÍTICA DE CONTROL DE PRECIOS DE LOS BIENES AGROALIMENTARIOS DESDE LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Agustín Morales¹
Facultad de Agronomía, UCV

Resumen:

El propósito es analizar e interpretar, desde la perspectiva neoinstitucional, la situación actual y las implicaciones de la política de control de precios. Su desarrollo se ajustó al siguiente esquema metodológico: en un primer momento se delinearon los rasgos más importantes que sirvieron de marco para la aplicación de la mencionada política; en un segundo momento se analiza e interpreta esta política mediante el desarrollo de los aspectos que integran las labores de toda tarea de investigación, a saber: *conceptualización, verificación e inferencia*. En concordancia con la opción teórica en la cual se fundamenta, se concluye este trabajo señalando que la aplicación de la referida política ocasionó, entre otros aspectos, una mayor ineficiencia, desabastecimiento e incremento significativo de las importaciones.

Palabras claves: Venezuela, Neoinstitucionalismo, sector agroalimentario, Estado, control de precios.

INTRODUCCIÓN

Iniciamos este trabajo reconociendo y enfatizando dos aspectos de suyo importantes en todo cuanto se refiere a este trabajo, a saber: 1) que la mayor parte de los más significativos desarrollos teóricos en materia económica, parten del hecho de que todas las sociedades son organizadas, que poseen el mismo nivel de estructura institucional y que se encuentran en situación de "equilibrio"; por lo tanto, los modelos propuestos para procesar abstracciones y ser factibles de ser aplicados a situaciones concretas, son considerados de absoluta validez y b) en Venezuela, los hechos vinculados con el incremento del índice de precios correspondientes a los alimentos y bebidas muy por encima del índice general de precios, son de larga data.

En relación con el primer punto, se puede señalar que en situaciones singulares como las nuestras, los mencionados desarrollos teóricos deberían ser discutidos teniendo en consideración, entre muchas otras, las peculiaridades históricas, políticas, culturales (obviamente distintas a las realidades en donde dichos desarrollos teóricos tienen su origen) y aquellas que se derivan de las asimetrías económicas, así como de las que se relacionan con las distorsiones sociales generadas por las *deficiencias del mercado*.

¹ moralesa@agr.ucv.ve

En cuanto concierne al segundo punto podemos señalar que en Venezuela, las importaciones de bienes agroalimentarios, el comportamiento deficitario de la producción agrícola nacional de insumos para su procesamiento agroindustrial, el significativo *incremento de los precios* de los alimentos y la estructura *oligopolizada y transnacionalizada* de la industria agroalimentaria nacional, históricamente, constituyeron fenómenos interdependientes y determinados por las políticas económicas tanto de Venezuela como de los países exportadores de alimentos; aspectos ampliamente discutidos por Morales (1985).

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente, el propósito de este trabajo consiste en analizar e interpretar, desde la perspectiva neoinstitucional, las consecuencias que se derivaron de la aplicación, por parte del actual gobierno, de la política de control de precios de los bienes agroalimentarios durante el lapso comprendido entre 2003 y 2011.

En concordancia con el proceso metodológico, el trabajo ha sido estructurado de la siguiente manera: Con la finalidad de establecer el marco general del problema, en un primer momento, a través de una breve retrospectiva histórica, se procedió a identificar y analizar los aspectos más relevantes que caracterizaron el desarrollo del sector agroalimentario venezolano y, al mismo tiempo se delinearon los rasgos más importantes que sirvieron de marco para la aplicación de la política de control de precios. En un segundo momento se propone una interpretación, desde la perspectiva neoinstitucional, de la mencionada decisión de política económica, mediante el desarrollo de los aspectos que integran las labores de toda tarea de investigación, a saber: *conceptualización, verificación e inferencia*.

ANTECEDENTES: UNA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

1.1 El contexto socio-político

Indagar acerca de las circunstancias que determinaron que Hugo Chávez fuera electo Presidente de la República, requiere remontarse a la época durante la cual primó el llamado Pacto de Punto Fijo, suscrito en 1958 entre los tres partidos políticos de mayor raigambre en el país: Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD); y FEDECÁMARAS, la iglesia y las Fuerzas Armadas. De conformidad con este acuerdo, las relaciones que se establecieron entre los principales partidos políticos ocurrieron respetando ciertas reglas del juego, sobre todo respecto a que el triunfo en cualquiera de los sucesos de rivalidad política, no mellarían de modo alguno, el respeto de las mencionadas reglas. Por

otra parte, quedó establecida una relación de control entre el Estado y los partidos políticos así como entre éstos y el resto de la sociedad, incluyendo sus organizaciones como los sindicatos, gremios y asociaciones.

En ese contexto y dada la abundancia de recursos lo que primó en una gran parte de la vigencia de dicho acuerdo, fue un total desinterés por el *conflicto* el cual constituye un aspecto natural en cualquier sociedad en transición. Por esta y otras razones Venezuela fue considerada por mucho tiempo uno de los casos democráticos más exitosos de América Latina. En opinión de Naím y Piñango (1984), tal situación permitió emprender y lograr grandes e importantes transformaciones en un lapso relativamente breve y en un "clima" democrático prácticamente desprovisto de conflictos. Sin embargo, ambos autores sostienen que el predominio de dicha situación ocasionó importantes consecuencias negativas, de forma tal que "...A perniciosos fenómenos tales como la ausencia de prioridades y la multiplicación casi infinita de organizaciones, debemos añadir otros dos, particularmente dolorosos y graves para el país: la escalada de la *corrupción* (el énfasis es mío) y la falta de liderazgo. A nuestro juicio ambos son consecuencia de la misma combinación de la aversión al conflicto y abundancia que nos ha servido para mucho pero que, también, nos ha impuesto severas limitaciones" (Naím y Piñango, 1984: 560).

Esa situación duró prácticamente 30 años, los cuales quedaron interrumpidos por la explosión social del 27 de febrero de 1989. A ese episodio se sumó posteriormente el intento de golpe militar de febrero de 1992. A pesar de no haberse logrado el objetivo de despojar a los representantes del poder público legítimamente establecido mediante el voto popular, sus repercusiones fueron de tal magnitud que resquebrajaron las bases de la democracia venezolana. A partir de esa fecha se empezaron a cuestionar, entre otros aspectos, el prestigio de las instituciones públicas y la legitimidad de los partidos políticos.

Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos y de sus principales dirigentes, Hugo Chávez, en diciembre de 1998, logró ser elegido por una amplia mayoría Presidente de la República, desplazando de esa forma a los partidos políticos tradicionales. Al asumir el poder, convocó a una Asamblea Constituyente para *refundar* la república. Esta asamblea produjo en tres meses un proyecto de Constitución que fue refrendada por voto popular el 15 de diciembre de 1999 con el 70% de votantes que se pronunciaron a favor del *sí*, y menos de un 30% lo hizo en contra. Desde la convocatoria del referendo para aprobar la nueva constitución, la principal organización de empresarios, *Fedecámaras*, decidió recomendar el voto negativo en la consulta popular por considerar que el texto constitucional tendría consecuencias funestas para el país.

¿En qué aspectos se diferencia esta nueva constitución de la derogada Constitución de 1961? Considerando que son muchos y de diversa naturaleza, para los fines de este artículo se destacan tres de ellos: el relativo al sector militar, al Poder Legislativo y los relacionados con los aspectos socioeconómicos.

En cuanto concierne a los aspectos socioeconómicos, se indica que éstos, a diferencia de la Constitución de 1961 (que carecía de un título general sobre este particular), se encuentran claramente establecidos (Rondón de Sansó, citado por Viciano, R., 2004: 59). En efecto, el Título VI de la Constitución –Del Sistema Socioeconómico– junto con el Capítulo VII del Título II –De los Derechos Económicos–, conforman el contenido de la denominada “Constitución Económica”. Por otra parte, el modelo económico que contempla la Constitución de 1999 cuenta con algunos soportes que se consideran fundamentales para el tipo de sociedad y de Estado que se aspira lograr. Dentro de estos soportes se destacan los siguientes: los relativos a la justa distribución de la riqueza, la reserva de la actividad petrolera y el mantenimiento en manos públicas de la empresa estatal petrolera, el principio de *seguridad alimentaria* (cursiva nuestra) de la población, la promoción del *desarrollo rural* (cursiva nuestra) y la lucha contra los latifundios, la promoción y protección del cooperativismo, los principios de justicia en el régimen tributario y la necesidad de coordinación entre las políticas fiscales y las políticas monetarias.

Luego de la entrada en vigor de la nueva Constitución, se produjo una *crisis de gobernabilidad* que se derivó, principalmente, de la aprobación y aplicación de 49 decretos leyes con los que se pretendía llevar adelante el denominado “proceso revolucionario”. El paro general del 10 de diciembre de 2001, que marcó el inicio de la crisis política, constituyó un movimiento general en respuesta a ese conjunto de decretos leyes.

A esa primera fase (que pudiéramos convenir en llamar de pugna entre el nuevo orden constitucional y las fuerzas políticas contrarias a éste) de este nuevo proceso socio-político, prosiguió una segunda fase en 2002 (que se pudiera denominar como un intento por consolidar una perspectiva de carácter *socialista*), cuyos inicios estuvieron marcados por la ruptura del hilo constitucional que tuvo lugar el 11 de abril de 2002. En rigor, la idea del *socialismo* mencionada oficialmente por primera vez en el denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar de 2007. En este documento se exponen las “directrices” que orientan el diseño del llamado *Socialismo del Siglo XXI* (Arenas, 2010).

El análisis de los hechos que rodearon el llamado “paro económico” y la huelga de los empleados de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), requeriría de un espacio del cual no se dispone; en su lugar, se manifiesta que superados tales hechos, el actual gobierno procedió a aplicar, entre

otras, las siguientes medidas: a) *un control de cambios y de precios*; b) la decisión de participar en la importación directa de mercancías; c) el incremento del salario mínimo; d) la aplicación de impuestos al valor agregado y al débito bancario, así como a los activos empresariales; conjunto de medidas que tendieron a propiciar lo que el mismo gobierno denominó el “Plan de Desarrollo Endógeno” para orientar su política económica. Se trataría, en suma (según los representantes más connotados del gobierno), de una visión del “desarrollo hacia adentro” que daría prioridad a la producción doméstica apoyándose en el control de cambio y de precios como instrumentos de incentivo industrial.

Ese escenario caracterizado además, porque la garantía de la “seguridad alimentaria” para la población de menores recursos era una necesidad “impostergable”, entre otros factores, por la presencia de elevados índices de desocupación, una preocupante disminución de la capacidad adquisitiva de los consumidores y una significativa disminución de la ingesta de calorías (Landaeta, 2005: 274-275) sirvió para que el gobierno adoptase una serie de políticas concernientes al *sector agroalimentario*. De esta forma, se propendió al fortalecimiento de la participación del Estado en el conjunto de la economía y particularmente, en los *procesos de producción, transformación, distribución y consumo de bienes agroalimentarios*.

1.2 rasgos del desenvolvimiento del sector agroalimentario venezolano

1.2.1 La evolución durante la década del 70 hasta 1989

En la década del 70 los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, salvo excepcionales circunstancias, eran más bajos que los precios internos en Venezuela. Como resultado, las importaciones se fueron incrementando y, en la medida en que se fue acentuando esa práctica, la producción agrícola nacional se mostró incompetente para regular la demanda de productos importados. En general, los productos agrícolas que procedían del exterior eran mucho más baratos por haber sido producidos en condiciones de altísima productividad y por haber estado sujetos a políticas de subsidio, tanto por parte del Estado venezolano como por parte de los principales países exportadores interesados en salir de sus excedentes.

Esto ocasionó el *estancamiento relativo* e incluso la disminución de la producción nacional, lo que a su vez alimentó un círculo perverso de características similares al que se venía observando en algunos países de América Latina: se incrementaron las importaciones porque no era posible que la producción interna creciera y las importaciones contribuyeron a profundizar este estancamiento

(Morales, 1985)². Los datos estadísticos que avalan esta conclusión general pueden ser consultados en Morales (1985: 148).

A pesar del otorgamiento de subsidios de gran magnitud otorgados por el Estado durante esta fase histórica, la situación alimentaria y nutricional de la población no logró ser solventada, muy por el contrario, durante los años que estamos refiriendo se empezó a desatar un alarmante incremento del precio de los alimentos (Morales, 1992: 287-290).

En tal situación se encontraba el sector agroalimentario en el momento en que se adopta las políticas de ajuste económico y las decisiones gubernamentales de 1989.

1.2.2 La apertura neoliberal: los cambios ocurridos entre 1989 y 1999

El conjunto de estrategias y acciones desarrolladas a partir de 1989 buscó como objetivo final la apertura del sector agrícola al comercio internacional de productos alimenticios. De esa manera, se logró alcanzar parte de las metas planteadas al poner en práctica las medidas económicas de corte neoliberal impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Respecto a la forma como se fueron concretando los aludidos propósitos, no resultaba difícil percibir una clara actitud que condujo a limitar la superficie cultivable propiciando el abandono, por parte de los productores, de rubros muy específicos de la producción (Morales, 1993).

La disminución del área sembrada del país determinó, obviamente, una reducción significativa de la producción agrícola nacional (Morales, 1993) y, como corolario, el incremento de las importaciones de productos agrícolas y un fuerte deterioro de la balanza comercial agroalimentaria y, lo que es más importante todavía, el hecho por el cual los alimentos importados empezaron a desempeñar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, un papel primordial en el abastecimiento alimentario (Abreu et al, 1993; Morales, 1993).

En junio de 1993, el Presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido de su cargo por la Corte Suprema de Justicia. En esas circunstancias, el Congreso designó como presidente interino a uno de los Senadores de la República a fin

² El fenómeno del estancamiento de la producción de algunos cultivos en algunos países de América Latina, es referido también por Rama y Vigorito (1979); Lajo (1983) y Valde-rama (1979). Los datos estadísticos que avalan esta conclusión general pueden ser consultados en Morales (1985: 148).

de que concluyera en febrero de 1994 el período de gobierno iniciado en 1989. El presidente interino Ramón José Velásquez nombró como Ministro de Agricultura y Cría (MAC) a un miembro de la directiva de la principal organización gremial de los productores agrícolas del país (FEDEAGRO). Bajo la nueva gestión, se implementaron una serie de políticas: entre otras, se apuntó a convertir al Ministerio en la institución que debería promover y estimular la producción nacional de alimentos y materias primas para su procesamiento agroindustrial; tales políticas, en especial la de concertación de precios mínimos, suscitaron serias reacciones de los empresarios vinculados a las principales agroindustrias quienes consideraron que la nueva política afectaba sus intereses.

En 1994 asumió el poder un nuevo presidente, Rafael Caldera. En junio de ese año, el nuevo ministro de Agricultura, que al igual que su antecesor se encontraba vinculado a los gremios agropecuarios, anunció una "política de emergencia" para la agricultura y la creación de una "economía solidaria" sustentada en la consolidación de la red de distribución de alimentos a precios subsidiados para los sectores urbanos de menores recursos (Agroplan, 1994).

No obstante los esfuerzos desplegados por el gobierno para conciliar los intereses de la agricultura y de la agroindustria a fin de lograr un adecuado comportamiento de la producción agrícola nacional, ésta continuó mostrando una reducción mayor a la que se había observado en 1989. El análisis de los datos estadísticos permite apreciar la magnitud de esta reducción durante los años que siguieron a 1989 (Morales, 1993 y 1995), años en los que no solamente los cereales³ sino la mayoría de rubros que conforman el sector agrícola continuaron disminuyendo su producción hasta presentarnos en el ciclo productivo 1995-1996, un cuadro de absoluta postración (Fedeagro, 1997). La situación se agrava por el hecho de que a pesar de la apertura comercial, de la sobrevaluación del signo monetario (que ocurrió durante los últimos años de la fase histórica que se está tratando) y de la tendencia declinante de los precios de los alimentos en el mercado mundial (BM, FMI, 1991; USDA, 1991 y 1992), la inflación continuó en ascenso y el índice de precios correspondiente a los alimentos (salvo algunos meses) se siguió mostrando por encima del índice general de precios (BCV, 1992). A pesar de los intentos del gobierno para mitigar la situación social, alimentaria y nutricional, la pobreza continuó incrementándose hasta alcanzar niveles alarmantes y abarcar nada menos que a 14 millones (79% de la población)

³ Productos que, junto con la soya, constituyen los bienes agrícolas más dinámicos en el comercio internacional de alimentos.

de personas, las cuales se ubicaron en los estratos de pobreza relativa y pobreza crítica (43%) (Fundacredesa⁴, y Fundación Cavendes, 1993).

Si algunos de los hechos ocurridos y analizados dentro de esta fase histórica fueron importantes, los que atañen a los acontecidos dentro de la *estructura de distribución urbana de alimentos* fueron mucho más relevantes. En efecto, desde la instauración del primer establecimiento perteneciente a la empresa *Makro S.A* y de *Éxito*., esa estructura empezó a acusar importantes transformaciones, aspecto cuyo desarrollo requeriría un espacio del cual no se dispone.

1.2.3 Las transformaciones ocurridas desde 1999

El conjunto de acciones emprendidas desde 1999 para promover el desarrollo agrícola fueron expuestas en el documento titulado: *Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación* preparado por el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC, 2000). Las acciones que promovieron el referido plan permitieron que durante el año 2000, de acuerdo con las estadísticas oficiales, el sector agrícola primario registrara un crecimiento cercano al 5% con relación al año anterior.

A pesar del mencionado incremento de la producción agrícola, las agroindustrias, como por ejemplo la relacionada con la harina precocida de maíz, se resistieron adquirir esa producción aduciendo algunas razones como las siguientes: contracción de la demanda y suficientes inventarios hasta el mes de octubre de 2001.

Dentro de ese contexto caracterizado por un apoyo irrestricto del Estado para alentar la producción agrícola del país, el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), según las cifras reportadas por el BCV, registró durante el lapso que estamos tratando, las siguientes variaciones: -2,1% en 1999; 2,4 en el 2000; 2,6 en el 2001 y; -1,6 en el año 2002 (UCV, Facultad de Agronomía, 2003).

Haber hecho referencia sólo a las acciones desplegadas y al desenvolvimiento de la agricultura durante la fase comprendida entre 1999 y 2002, mostrarían un cuadro incompleto acerca de la situación del SAV; por lo tanto, se juzga necesario dedicar, a continuación, algunas líneas en relación con el comportamiento de las importaciones de bienes agroalimentarios y a las tendencias mostradas por la *inflación* en el rubro de los alimentos y bebidas no alcohólicas. En

⁴ Fundacredesa es el Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana, institución de mucho prestigio y de reconocida solvencia en la materia que nos ocupa.

relación con el primer aspecto, se manifiesta que no obstante el crecimiento del PIBA registrado en 2000 y 2001, las importaciones registraron los siguientes montos: 1.627 millones de dólares americanos en 1999; 1.748 en el 2000; 1.958 en el 2001 y 1.660 en 2002. Respecto a la inflación, ésta continuó en ascenso y el índice de precios correspondiente a los alimentos, según las cifras aportadas por el BCV, se continuó mostrando por encima del índice general de precios. En efecto, el índice de Precios al Consumidor correspondiente a los alimentos y bebidas no alcohólicas, registró los siguientes porcentajes: 10,6 en el 2000; 16,1 en el 2001 y 28,3 en el año 2002 (UCV, Facultad de Agronomía, 2003).

Tales fueron las características del SAV en el momento que se originaron los acontecimientos que rodearon al clima de conflictividad política, escenario dentro del cual, se adoptaron una serie de decisiones respecto al sector agroalimentario nacional, las cuales serán analizadas más adelante.

No podemos concluir esta parte sin una alusión a los *mecanismos de formación de los precios* de los bienes agroalimentarios utilizados durante el lapso materia de esta reseña histórica. Tales mecanismos fueron determinados y analizados por Castillo y Morales (2005); estos autores, reconociendo que el proceso de formación del precio de los bienes agroalimentarios se establece de una forma distinta a la que es planteada por la *Economía Neoclásica* y teniendo en cuenta los aspectos teóricos desarrollados por Tomek y Robinson (1993), sostienen que en el caso de la carne de pollo el precio de este producto se establece por medio del *mecanismo de precio fórmula* (Castillo y Morales, 2001); en el caso de la papa, éste se establece a través del *mecanismo de mercados organizados*; en el caso del arroz, el cual en su totalidad debe ser procesado por la agroindustria antes de llegar a los consumidores, el precio a nivel de productores se ha establecido, desde hace algún tiempo, por medio de un mecanismo que podríamos entender como una combinación entre *negociaciones colectivas y precio fórmula*; en el caso de los productos procesados por la agroindustria, los cuales constituyen una proporción importante de los bienes agroalimentarios consumidos en el país, *la formación de los precios no se produce por el simple "juego de la oferta y la demanda"*, sino que más bien, se trata de *precios administrados*.

En relación con los productos procesados por la agroindustria, podemos agregar que en la mayoría de los casos, son las propias empresas productoras quienes establecen el precio de sus productos, al cual el consumidor puede decidir si lo compra o no. Por supuesto, hay que reconocer que en el país se trata de "precios sugeridos" por la agroindustria, estando el distribuidor final en la potestad de establecer el precio que él considere conveniente: el verdadero *precio administrado* a nivel de consumidor. Sin embargo, el rango de estos precios sugeridos es relativamente estrecho. También se da el caso, sobre todo durante

los últimos años, de productos procesados cuyo precio es fijado por el Estado, lo cual también entra en la categoría de *precios administrados*, aspecto que será tratado a continuación.

2. LA POLÍTICA DE CONTROL DE PRECIOS DESDE LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

En esta parte del artículo se propone una interpretación del fenómeno mediante el desarrollo de los aspectos que integran las labores de investigación, a saber: *conceptualización, verificación e inferencia*.

2.1 Conceptualización (planteamiento teórico)

Teniendo en cuenta que el soporte teórico de este trabajo está constituido por los aportes derivados del Institucionalismo en general y del denominado Neoinstitucionalismo (NEI) en particular, empezaremos destacando dos aspectos, a saber: a) la corriente principal de la NEI (cuyos principales planteamientos cuestionan la validez de la teoría Económica Neoclásica) asume que la producción comprende no sólo la transformación de los insumos y la producción de bienes, sino también la transferencia de los *derechos de propiedad* en el acto del intercambio de mercancías y que esto supone, a parte de los costos de producción, la ocurrencia de *costos de transacción*; b) Que del neoinstitucionalismo se ha derivado una amplia agenda de investigación y se han desarrollado una serie de teorías y escuelas, de ese conjunto de teorías y escuelas, para nuestros propósitos, nos ocuparemos a continuación muy sucintamente, de las siguientes teorías: *Teoría de los costos de transacción, teoría de la agencia y teoría de la elección pública*.

Los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad. Estos comprenden aquellos costos que no se originan directamente del proceso de producción de los bienes y servicios, su importancia radica en que están asociados y a su vez determinan el intercambio económico. Si los costos de transacción llegaran a elevarse significativamente, la cancelación del intercambio ocurriría inevitablemente.

Los mencionados costos incluyen los costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de los contratos y protección de los derechos de propiedad; por lo tanto, si en una sociedad prevalecen *instituciones caóticas, precarias e ineficientes*, éstas propenderán a elevar la incertidumbre y desconfianza de los agentes económicos para participar en los intercambios económicos, y con ello se incrementarían los costos de información, de negociación y de contratación, componentes importantes de los costos de transacción.

En una apretada síntesis podemos resumir el aspecto relativo a la Teoría de los Costos de Transacción, señalando que el mercado tiene costos que la teoría neoclásica no había considerado, y los trabajos de Coase (1937) y Williamson (1989) han puesto de manifiesto la importancia de éstos para entender y explicar la organización de la actividad económica y los acuerdos entre las partes, en particular los derechos y obligaciones de cada una de ellas, para evitar imperfecciones de mercado. La existencia de esos costes, y los riesgos derivados del uso del mercado, aconsejan en ocasiones que el Estado intervenga mediante reglas que determinen cómo proceder cuando surgen conflictos entre los actores o estableciendo normas de actuación para todos los actores. Desde North (1995) entendemos mejor cómo estas instituciones pueden favorecer la eficiencia y porque, a veces, el cambio institucional y el propio crecimiento se ven frenados por el *statu quo*.

Respecto a la **Teoría de la Agencia** se puede, en general, señalar que la relación de agencia se establece en circunstancias en que el *principal* (que detenta la propiedad de un activo o una función administrativa de mayor jerarquía) delega ciertos derechos en un *agente* (que administra la propiedad de los activos o ejerce una función administrativa delegada), obligado por contrato a amparar o proteger sus intereses a cambio de una retribución (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976). A un mayor nivel de concreción se puede afirmar que en el intercambio y en cualquier tipo de transacción, la relación entre agente y principal adquiere la forma de un contrato formal o informal caracterizado por una relación jerárquica y por la existencia de *información asimétrica* entre las partes. Teniendo en cuenta que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de la información es costoso, el Estado, a través de su estructura, puede jugar un rol importante para disminuir los problemas de información; sin embargo, su intervención en este aspecto pudiera también generar situaciones de información asimétrica como las siguientes: Las que surgen de las decisiones de las más altas esferas del poder y de su aplicación por parte de la burocracia, y las que se originan de las decisiones del Estado y de otros agentes de la economía, las cuales pueden afectar el comportamiento de otros agentes económicos.

Finalmente, respecto a la Teoría de la Agencia, se considera que cuando los agentes no son resarcidos de acuerdo con sus aspiraciones, pueden surgir los llamados "problemas de incentivos", tal es el caso de los funcionarios públicos quienes pueden tener pocos incentivos para mejorar la calidad de los servicios de los cuales son responsables, porque su remuneración es fija y además su cargo está garantizado debido a que éste se lo debe a un político y no depende de la evaluación de un consejo de administración.

En todo cuanto atañe a la **Teoría de la Elección Pública**, se manifiesta que ésta coloca su mayor acento en el análisis económico de la toma de decisiones fuera del *mercado* e intenta explorar las conexiones entre la política y la política económica, incluyendo los efectos que las instituciones y la economía tienen en el equilibrio político. De este modo esta teoría se interesa, en forma general, por las decisiones de individuos y grupos en las transacciones políticas y propugna que los agentes operan de forma racional y buscan maximizar su bienestar individual y, en forma particular, de lo que se ha convenido en denominar la *maximización de la utilidad individual* de políticos y burócratas.

Desde el anterior punto de vista cabe acotar, entonces, que esa teoría otorga una importancia particular a los mecanismos legislativos tales como la discusión de los temas que conforman la agenda política, la secuencia de esa discusión y la asignación de derechos a las partes involucradas en dicha agenda, entre otros aspectos. De ese modo, considera a las *instituciones* como el resultado de una *acción colectiva* que tiene lugar a través del *proceso político* el cual, como se sabe, comprende el sistema electoral, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés y de presión, etc.

Varios son los campos de aplicación de esta teoría; para los fines de este trabajo a continuación mencionamos cinco grandes áreas en su relación con la política económica: a) Políticas públicas, elecciones y ciclos democráticos, b) Burocracia y regulación, c) Buscadores de renta (*rent seeking*) y corrupción; d) Temas constitucionales y e) Grupos de interés y de presión (Mueller, 1997; Dixit, 1998).

El área relativa a la búsqueda de rentas, trata de los conflictos entre diversos agentes económicos, que insertos en la política pública, buscan obtener las mayores rentas personales. Tales conflictos ocasionan *costos de transacción* que pueden disminuir o anular los aspectos de la política económica. Se puede afirmar, además, que la búsqueda de rentas personales de diversos decisores de política económica o personas que dirigen empresas públicas provoca conflictos que suponen pérdidas sensibles para la comunidad (Tollison y Congleton, 1995; Buchanan *et al.*, 1980).

La materia relacionada con la *corrupción* se halla permeada por el análisis de la búsqueda de rentas. Es entendida como una transferencia no autorizada de dinero o de bienes en especie a un agente económico para inducirle a anteponer sus intereses por encima de los objetivos de la organización en la cual presta sus servicios.

En una apretada síntesis podemos resumir este punto señalando que la teoría de la Elección Pública (Buchanan *et al.*, 1980) ha explicado que los agentes

públicos tienen sus propios intereses, que estos pueden ser contrarios al interés general, y que están influenciados por los grupos de interés que se aproximan al Estado buscando rentas. En definitiva, desde esta teoría se pone el énfasis en que un aumento de la intervención puede ser una amenaza —el remedio peor que la enfermedad— si el diseño institucional no establece mecanismos claros de incentivos para evitar que los probables costos derivados de los fallos del gobierno superen los supuestos beneficios derivados de la acción del gobierno. En este campo, la *corrupción* sería el corolario de toda una serie de conductas oportunistas de Estado y grupos de interés en detrimento de los ciudadanos (Benson *et al.*, 1995), (Tollison y Congleton, 1995).

Antes de referirnos al siguiente aspecto que integra toda labor de investigación, resulta pertinente referirse a las razones por las cuales los gobiernos optan por intervenir en los mercados (en este caso respecto a la materia que nos ocupa) para forzar un arreglo más justo desde el punto de vista distributivo. Al respecto, es menester destacar que una de las evaluaciones realizadas en torno a la regulación económica (control de precios), considera que ésta se puede entender como el proceso mediante el cual los gobiernos tratan de corregir fallas de los mercados (Viscusi y otros, 1992). Desde este punto de vista, se considera que los políticos y técnicos gubernamentales actúan de manera benevolente para lograr, por una parte, la utilización óptima de los recursos de que dispone la sociedad y de esta forma corregir las fallas del mercado; por la otra, lograr objetivos distributivos que suponen mayor equidad y justicia social. De esa forma, una intervención que busca la eficiencia, trataría de lograr que los mercados funcionen de la mejor manera posible para optimizar el uso de los recursos finitos y, al mismo tiempo, lograr que los consumidores tengan acceso a bienes y servicios requeridos al menor costo posible, vale decir, que los consumidores puedan tener acceso a una distribución más equitativa de los resultados económicos de una sociedad.

Si bien es cierto que los gobiernos optan por estas medidas, sin embargo, cuando lo hacen tratan de evitar que éstas permanezcan vigentes por largos periodos para evitar que se produzcan, inevitablemente, problemas de escases. Esto debido a que se propende asignar a los bienes un precio inferior al del equilibrio y, a este precio, los productores se ven menos dispuestos a ofertar y los compradores (dispuestos a aprovechar esos precios) adquirirán más porque se habrá incrementado su capacidad de compra. Esto, como es fácil deducir producirá, irremediablemente, escasez.

2.2 Verificación

El control de precios se sustentó en el artículo 3 del Decreto 2.304 de la Gaceta Oficial número 37.626, del 6 de febrero de 2003. El referido Decreto contempló cuatro rubros: alimentos, medicinas, materias primas y servicios. Dentro de los primeros se incluyeron los siguientes: Arroz, avena y sus preparados, preparaciones para la alimentación infantil, harina de maíz precocida, harina de trigo, pastas alimenticias, pan de trigo, carne de res, pollo, pavo, gallina, bovino, caprino y porcino; leche completa en polvo, pasteurizada y esterilizada UHT, leche materna, leche de soya, quesos blancos no madurados, huevos de gallina, aceites comestibles –excepto el de oliva–, margarina, leguminosas, azúcar, mayonesa, salsa de tomate, café molido y en granos, mortadela, sal, papas, jurel, atún, sardinas y tomates.

Esta política se mantuvo por lo menos hasta 2009, año en que se ajustaron los precios de 11 productos de la cesta básica distribuidos por las empresas privadas. Este ajuste también alcanzó a los productos distribuidos por MERCAL, entidad del gobierno que tuvo que verse obligada a incrementar los precios en un promedio de 81,7% entre los meses de mayo y noviembre de 2009.

Desde que se aplicó el control de precios, se empezó a observar una situación de desabastecimiento de los principales alimentos, a saber: carne, pollo, caraotas, azúcar, sardinas, aceite, harina de trigo y leche, los cuales empezaron a mostrar su ausencia en los principales centros de distribución urbana de alimentos.

Tal situación suscitó dos posiciones totalmente encontradas: Por un lado, la de los industriales y distribuidores de alimentos quienes sostenían que el control de precios no sólo continuaba impidiendo hacer rentable el negocio, sino que estuvo provocando el desabastecimiento, por consiguiente, era menester la revisión del mencionado decreto a fin de que se pudiera garantizar un precio justo de acuerdo con la estructura de costos y consiguientemente, un margen de utilidad; por el otro, el criterio del gobierno que aseguraba que el desabastecimiento obedecía a un plan desestabilizador de quienes se oponen a éste y, en consecuencia, justificó la amenaza relacionada con la nacionalización de empresas productoras y supermercados en el caso que se resistiesen a seguir comercializando los productos según las reglas fijadas en el varias veces mencionado decreto.

Estas acciones fueron posteriormente rebasadas con la promulgación de una resolución según la cual se obliga a las agroindustrias producir bienes a precios regulados en un porcentaje comprendido entre el 70% y el 95%. No resulta difícil sostener que esta medida tuvo que repercutir directamente sobre los

costos de producción de esas empresas e impactar negativamente sobre la rentabilidad de las mismas, consecuentemente, provocar una desinversión en este sector debido a que las ganancias no fueron lo suficientemente apropiadas como para realizarlas.

Teniendo en cuenta que para el gobierno la solución para controlar los precios y la “especulación” de productos, bienes y servicios en el mercado es incursionar en el terreno del sector primario y secundario, éste irrumpió en el sector agrícola, agroindustrial (Ellner, 2010) y el que corresponde al sector de la distribución urbana de alimentos. En lo que concierne al sector agrícola, puede ser ilustrado mediante las palabras vertidas por el Ministro de Agricultura y Tierras, en un programa televisado transmitido en diciembre de 2009, quien manifestó: “Vinimos a cambiar la estructura social que permanecía desde la colonia. Nuestra misión es eliminar el latifundio, la posesión de las mejores tierras del país en pocas manos y además mal utilizadas” (UCV, Facultad de Agronomía, 2009).

En cuanto concierne a la incursión en el sector agroindustrial, podemos también ilustrar ese hecho con las declaraciones a la prensa por el Ministro de Comercio en Octubre de 2010, quien manifestó lo siguiente: “El gobierno ha construido plantas agroindustriales y ha nacionalizado más de una que estaba en situación irregular, y hoy tenemos más de 110 plantas agroindustriales en todo el país” (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Respecto al sector de la distribución, estamos en condiciones de afirmar que después de 7 años de haberse creado MERCAL, el gobierno ha logrado crear 4 cadenas de distribución, a saber: MERCAL, PDVAL, COMERSO y ABASTOS BICENTENARIO, los cuales cuentan con 19.000 puntos de venta (UCV, Facultad de Agronomía, 2010). Esa presencia del gobierno en el sector de la distribución se vio ampliada con la expropiación de Hipermercados ÉXITO (con importante participación de la empresa transnacional francesa denominada CASINO) a la cual se añadió el producto de las negociaciones de la cadena de automercados CADA.

2.2.1. Implicaciones de la política de control de precios

Para los fines de este trabajo, tales implicaciones pueden ser divididas en tres órdenes de cosas, a saber: las que corresponden a los aspectos técnico-económicos relacionados con la producción y el desabastecimiento, las relacionadas con la escasez, la inflación y el incremento de las importaciones y, finalmente, las asociadas a la búsqueda de rentas y a la corrupción.

2.2.1.1 Implicaciones relacionadas con la producción agroalimentaria, la escasez y el desabastecimiento

La política de control de precios afectó significativamente la producción de la mayoría de los rubros agrícolas. Debido a la carencia de datos estadísticos oficiales (el Estado dejó de actualizarlos y hacerlos públicos), a continuación y a lo largo del desarrollo de este trabajo, serán incluidas las cifras correspondientes a la memoria y cuenta de los organismos públicos involucrados, así como las informaciones provenientes de algunos personeros del gobierno y de los representantes de los gremios vinculados a la producción agropecuaria, las cuales fueron difundidas por los principales medios de comunicación y constituyen el Soporte documental del Proyecto: “Sistema Agroalimentario Venezolano” (UCV, Facultad de Agronomía, varios años) ejecutado por la Unidad de Investigaciones Agroalimentarias de la UCV.

Según la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT), la producción agrícola en el año 2010, mostró números negativos en 12 rubros, tanto en superficie de siembra como en rendimiento por unidad de superficie, además, reveló que las hortalizas, granos leguminosos y los cereales fueron los rubros más afectados; tales resultados, según el mencionado ente oficial, obedecieron exclusivamente a los efectos del comportamiento del clima. Sobre este mismo particular podemos referir que la Federación Venezolana de Productores de Arroz (FEVEARROZ) Federación que agrupa a los cultivadores de este cereal, afirma que desde 2009 la producción de este cultivo ha venido descendiendo tanto en superficie de siembra como en producción de forma tal que, en 2010, esa superficie de siembra descendió a su mínimo histórico (una disminución del 48% respecto a 2009) y la producción registró un descenso del 45% respecto a ese mismo año (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Por otra parte se indica que la agricultura, por tercer año consecutivo, registró, en 2011, cifras negativas. Según las estadísticas provenientes del MPPAT, la disminución en 2011 alcanzó un 0,57% (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Al concluir con este punto resulta necesario expresar que respecto a las cifras estadísticas existen discrepancias; por ejemplo, en el año 2011 la producción de maíz, según el MPPAT, fue de 2,11 millones de toneladas y; según FEDEAGRO, dicha producción registró 1,3 millones; sin embargo, en ambos casos, esas cifras son mucho menores que los 3 millones de toneladas obtenidas en 2008 (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

En cuanto concierne a la carne de res se puede referir que hasta 2003, Venezuela, prácticamente, se autoabastecía de este rubro pues se requería importar un poco menos del 1% para cubrir sus requerimientos; sin embargo, desde

2004 (año en que cobraron auge el control de precios, el control cambiario y la masiva expropiación de fincas) las cifras de importación empezaron a ascender significativamente hasta alcanzar la cifra de 395.484 toneladas, en circunstancias que la producción nacional se había reducido a 269.952 toneladas (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Respecto a la leche, podemos iniciar este aspecto aludiendo al hecho acontecido durante los años 2007 y 2008, durante los cuales el gobierno, con el fin de enfrentar el desabastecimiento experimentado en 2007, procedió a importar elevados volúmenes de leche en polvo. Según informaciones provenientes del BCV, (UCV, Facultad de Agronomía, 2009), resolver el problema del desabastecimiento le costó al país en 2008 la cifra de 7.490 millones de dólares, cantidad que representó un 79% más que en 2007. Según el Dutch Dairy Board en 2008 (UCV, Facultad de Agronomía, 2009), Venezuela incrementó al menos 155% sus adquisiciones de leche en polvo desde el exterior respecto a 2007 (ese porcentaje representó 170.000 toneladas métricas más que las adquiridas en 2007.) El informe proveniente de esa organización internacional sostenía, además, que “las compras de Venezuela en el mercado global de leche en polvo completa durante 2008 sumaron casi dos veces y media las cifras de 2007; esto coloca a ese país por mucho como el mercado de leche en polvo completa más grande del planeta” (UCV, Facultad de Agronomía, 2009).

Mientras eso ocurría en el sector agrícola, el sector agroindustrial, según cifras procedentes del BCV revelaban que en el IV trimestre correspondiente a 2011, la producción de alimentos descendió un 6,9% (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Por todo lo expuesto, estamos en condiciones de asegurar que el objetivo de mejorar la oferta de bienes agroalimentarios con el propósito de lograr la “soberanía alimentaria” no fue, a nuestro juicio, logrado; apreciación que también es compartida por Hernández (2009). El decrecimiento de la producción generó, indiscutiblemente una situación de *desabastecimiento*, el cual medido por el índice de escasez en los anaqueles de mercados y supermercados sobrepasó, en noviembre de 2010, el 37% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011). Como se sabe, al precio máximo impuesto a los oferentes de un determinado bien, las cantidades demandas son superiores a las cantidades ofrecidas, resultando en consecuencia (como es lógico suponer) la escasez de ese bien.

No podemos concluir este punto sin manifestar que para el gobierno el desabastecimiento generado por el desbalance existente entre la oferta y la demanda de bienes alimentarios, obedeció y obedece a que el consumo de alimentos se elevó significativamente en comparación a los años previos a 2002.

2.2.1.2 Implicaciones relacionadas con la inflación

En los años posteriores a 2006, los precios en general se incrementaron mucho más que los salarios. Para citar solamente lo ocurrido en algunos de esos años, podemos manifestar que en 2009 el ajuste salarial fue de 21% y la inflación de ese año alcanzó un 25.1%; así mismo, mientras que el salario mínimo en 2010 fue objeto de un incremento que alcanzó un 26.5%, los precios se incrementaron en un 27,6% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

Ubicando el fenómeno de la inflación dentro de un período mayor, podemos afirmar que entre los años 2001 a 2010, con excepción de 2006, la inflación atribuida a los alimentos fue superior a la inflación en general. La disminución de la oferta de bienes en general, durante 2010, generó un repunte de la inflación que determinó que el poder de compra de los consumidores cayera en el primer trimestre de ese año a su nivel más bajo en una década; solamente en abril de ese año la inflación general fue de 5,7% y la que corresponde a los alimentos alcanzó un 11.1% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

Finalmente se indica que la inflación (según cifras provenientes del BCV) correspondiente a los alimentos y bebidas, en el año 2011, cerró en 30,5% cifra muy por encima de la inflación general que cerró en 24,5%, porcentaje de por sí elevado si se tiene en cuenta los parámetros internacionales. Como es lógico suponer, tal situación revelaría un menor acceso a los alimentos por parte de los sectores de menores recursos.

A pesar que los hechos concretos referidos hasta el momento muestran que el fenómeno inflacionario tiene como fundamento la reducción significativa de la producción (la cual irremediablemente genera escasez y desabastecimiento), para el gobierno la causa de que el salario alcance cada vez menos para adquirir los bienes agroalimentarios tiene su origen en la *especulación* y no en el fenómeno relacionado con la *inflación*; de allí que ha venido llamando constantemente a la población para que se asocie con el propósito de asumir una conducta de "lucha contra la inflación".

2.2.1.3 Implicaciones relacionadas con las importaciones

A fin de mitigar los efectos de la inflación, el gobierno optó (como se tiene adelantado) por el otorgamiento de dólares preferenciales para las importaciones. Al amparo de esta medida, desde 2001 a 2008, las importaciones (según cifras aportadas por el BCV) pasaron de 19 mil millones de dólares a casi 48 mil millones, nada menos que un incremento del 152% (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Según las estadísticas provenientes de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) las importaciones de alimentos realizadas durante el año 2011 representaron 6.305 millones de dólares, magnitud que se tradujo en un incremento del 12% respecto a 2010 (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Según declaraciones del presidente de la Confederación Nacional de Asociaciones de Productores agropecuarios (FEDEAGRO) en el año 2009 se importó el 70% de los rubros agrícolas que se consumen en el país (arroz, maíz, café, girasol, soya, hortalizas, leguminosas y granos; representando tal porcentaje un incremento de 25 puntos porcentuales con respecto a 2008, año en que las importaciones se ubicaron en 45%. Según esta misma fuente, las importaciones agroalimentarias en 2010 alcanzaron niveles muy por encima del promedio de los tres últimos años, situándose en 6.800 millones de dólares norteamericanos (16% de las importaciones totales), cifra que supera cuatro veces y medio el promedio de las importaciones realizadas al concluir la década del 90 (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

2.2.1.4 Implicaciones relacionadas con la búsqueda de rentas y la venalidad

Durante el ejercicio del actual gobierno, muchos fueron los hechos presuntamente ocurridos en relación con esta materia. Por razones de espacio referiremos a continuación, aquellos que fueron develados, procesados, juzgados y que por ser los más protuberantes, se hicieron públicos. Tales hechos son los siguientes: a) Los que se derivaron de la construcción de un central azucarero de apreciable magnitud; b) los cometidos por un empresario vinculado a numerosas actividades económicas, dentro de ellas la industria agroalimentaria, servicios y navieras; c) los hechos vinculados con la descomposición de un apreciable volumen de alimentos importados por PDVAL; y d) aquellos relacionados con el hermano de un ex candidato a la gobernación de uno de los estados de Venezuela.

El primero de los hechos nombrados se refiere a la malversación de recursos destinados a la ejecución de las obras del Complejo Agroindustrial Ezequiel Zamora (CAAEZ), hecho en el que se vieron involucrados militares y civiles a quienes se ratificaron, en una audiencia preliminar, las medidas privativas de libertad por hallarse inmersos y señalados por la presunta comisión de los delitos de peculado doloso impropio en grado de continuidad y estafa agravada. Aunque oficialmente se consideraba que la mencionada malversación alcanzaba 365 mil millones de Bolívares, algunas fuentes consideraban que esta desviación de fondos pudiera haber sido inmensamente superior a esa cantidad; finalmente, una persona vinculada a este caso fue sentenciada a 7 años y 7 meses

de prisión solamente por los delitos de peculado doloso impropio en grado de continuidad (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

El segundo de los hechos referidos se relaciona con la putrefacción, en la red PDVAL, de 122 mil toneladas de alimentos, las cuales fueron presuntamente compradas incurriendo en graves irregularidades respecto a la *forma* cómo fueron adquiridas y a su correspondiente manipulación. Por este caso el Fiscal General de la Nación dictó privativa de libertad a 2 funcionarios de PDVAL, quienes fueron imputados por delitos de corrupción contemplada en la Ley contra la Corrupción.

El tercero de los mencionados sucesos se relaciona con un empresario vinculado al sector bancario, quien mantuvo marcadas relaciones con políticos desde épocas anteriores al actual gobierno. Esta persona que durante este período gubernamental forjó una sorprendente fortuna, fue objeto de la recepción de 1.800 millones de dólares entregados para organizar las actividades de distribución de alimentos a fin de paliar la grave situación por la estuvieron atravesando los consumidores como consecuencia del paro (mencionado anteriormente) petrolero. Estos y otros acuerdos con el gobierno hicieron de él, responsable de cerca del 90% de la distribución de alimentos de MERCAL Y PDVAL. La magnitud de los contratos celebrados con el gobierno y los créditos públicos recibidos hicieron presumir la existencia de una relación entre éste y los personeros del gobierno, así como de algunos grupos de poder cercanos a éste. Las constantes denuncias sobre el uso de depósitos del Estado que le permitieron adquirir algunas entidades bancarias levantaron sospechas y ocasionaron, como consecuencia, en noviembre de 2009, la intervención no sólo del grupo de bancos que había adquirido, sino también de sus empresas, dentro de ellas aquellas vinculadas con la *industria agroalimentaria*.

El cuarto hecho está relacionado con otro empresario, que como el anterior, mantuvo muchas relaciones con políticos desde épocas anteriores a las del actual gobierno. Este logró relevancia desde que públicamente declaró estar en contra de las varias veces mencionado “paro empresarial” y desde aquella oportunidad, empezó a conformar una organización gremial del cual fue su presidente. En diciembre de 2009, en aplicación de la Ley General de Bancos y de la Ley contra la Delincuencia Organizada, fue culpado de apropiación fraudulenta de los fondos de ahorristas que mantuvieron cuentas en estos bancos. Este hecho presuntamente ocurrido en relación con esta materia fue ampliamente difundido por los principales medios de comunicación del país.

El último caso estuvo vinculado nada menos que con el tráfico de estupefacientes el cual cobró, por su protuberancia, ribetes internacionales y de una trascendencia –que obviamos comentar por no ser de nuestra incumbencia– ¿Qué

razones llevan a mencionar este sonado caso que también fue ampliamente difundido por los principales medios de comunicación? Las razones son las siguientes: a) por que el inculpado estableció contratos con organismos del Estado para administrar un terminal marítimo de considerable importancia el cual permitió extender su influencia al principal puerto del país; conformando ambos las puertas de ingreso de un porcentaje significativo de las importaciones de alimentos para abastecer una de las zonas más pobladas (Zona Norte-Costera) del país; b) por que la Corporación Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN), Empresa del Estado vinculada a la petroquímica, le otorgó en exclusividad la venta del fertilizante nitrogenado denominado *urea*, de uso generalizado en la agricultura y que también es utilizada para la producción de un conocida droga.

Los hechos analizados en este estudio indican que los problemas causados por el Estado en relación con el *oportunismo* fueron muy graves debido a que sus decisiones beneficiaron a unos en perjuicio de otros y además, crearon condiciones propicias para satisfacer los intereses de los *grupos de poder* y de los *buscadores de renta*.

2.3 Inferencia

Si las condiciones que permitieron la aplicación de las mencionadas políticas prevalecen, se puede inferir que el Estado empezará a comportarse como un "monopolista discriminador" debido a que actuando a favor de grupos específicos, permitirá la maximización de la riqueza; en consecuencia, generará *derechos de propiedad incompletos*, los cuales en último término ocasionarán; por una parte, la continuidad del descenso de la inversión así como de la producción y por ende crecimiento económico y; por la otra, la fragmentación de los derechos de propiedad que dará lugar a la formación de estructuras de derecho de propiedad alternativos, dicho con otras palabras, dará lugar a la conformación de grupos que apoyándose mutuamente y "monopolizando" ciertos ámbitos y actividades, logren un significativo desenvolvimiento.

En relación con la *regulación*, concretamente, con el *control de precios* de los bienes agroalimentarios, se puede manifestar que con esta medida gubernamental, lejos de corregir las *fallas del mercado* ésta constituirá un factor de distorsión del mismo y no sólo eso, sino que potenciará la presencia de mercados alternativos y permitirá (sin proponérselo deliberadamente pero el resultado será el mismo) la entrada en escena de actividades económicas ilícitas debido al alto grado de rentabilidad que éstas representan. Al respecto incorporamos como ejemplo el caso, ya presente, relacionado con el expendio de algunos productos como la leche en polvo y aceite; sobre este particular, se señala que

mientras que en los canales regulares (anaqueles de mercados y supermercados) no se consigue con normalidad muchos productos como el aceite y la leche pulverizada, los comerciantes informales -buhoneros- ofrecen y expenden los productos sin ningún tipo de control ni vigilancia, a precios que exceden el doble de los precios establecidos por el gobierno, ejemplo que se puede complementar con otros que constituyen, por así decirlo, una inversión en eficiencia debido a que el "beneficio marginal supera al costo marginal" Hechos que con toda seguridad distorsionarán aún más el mercado y distanciarán a las instituciones del Estado de su fin económico primordial (crear bienestar).

Transcurridos 9 años de control de precios, control de cambios y la alarmante política de expropiaciones, la situación se verá totalmente agravada con la promulgación de la ley de costos y precios justos, la creación de la superintendencia de costos y precios justos, a las cuales se puede adicionar la ley orgánica del trabajo; cuyos alcances y comentarios requerirían de un espacio del cual no se dispone.

Por todo lo expuesto, de continuar con la severa intervención del Estado, las mencionadas medidas gubernamentales seguirán ocasionando decisiones en favor de intereses personales, el incremento del tamaño del sector público, una mayor ineficiencia personal, baja eficacia, mantenimiento de organismos innecesarios y, consecuentemente, un mayor incremento del *gasto público*; por otra parte, se derivarán situaciones por las cuales se pueden permitir que se gane más por actividades de "*rent seeking*" que por actividades productivas, generando no sólo escasez de incentivos para la eficiencia y la creatividad, sino también mayores desigualdades en la distribución de la renta al beneficiar a los perceptores de rentas y reducir la competencia entre empresas por que será mucho más fácil acudir a la habilidad para negociar, presionar, influir y finalmente, acudir al soborno y propiciar la *corrupción*. Al respecto dos ejemplos pueden ser útiles para graficar esto que se viene señalando; los hechos ya mencionados respecto a la pérdida por parte de PDVAL de 132.000 toneladas de alimentos. Este hecho puede ser atribuido a la carencia de una estructura física y gerencial que lograra garantizar el éxito de esta operación, y a la impericia de individuos poco competentes como para tomar en cuenta elementales operaciones de logística y de previsiones respecto a la capacidad instalada requerida para recibir y ubicar los ingentes volúmenes de importación de alimentos. Al respecto, pudiera ocurrir que la descarga de los barcos sea tan lenta que ocasionaría ineficiencias y de esta forma, verse obligados a realizar esta operación en otros puertos que no son su destino u optar por descargar en puertos de países vecinos; en todo caso, asumir los "costos no previstos" en los que tienen que incurrir las navieras, las cuales se verían forzadas a solicitar incrementos por concepto de fletes a los importadores.

De todo lo expuesto hasta esta parte, se puede colegir que la presente administración gubernamental se ha caracterizado, entre otros aspectos, por los siguientes: a) por un abierto cuestionamiento al sector productivo privado y su progresivo desplazamiento; b) por que las empresas agroalimentarias gubernamentales dependen del financiamiento fiscal, por lo tanto, se podría percibir que ellas carecerían de autosustentabilidad y; c) por la prevalencia de mecanismos de control de significativa magnitud como los que motivaron la realización de este trabajo. Teniendo en cuenta lo que se acaba de señalar, la interrogante que necesariamente surge es la siguiente: ¿Estarán la Renta Petrolera y el Marco Institucional vigente, en condiciones de continuar sosteniendo las actividades productivas gubernamentales y garantizar un adecuado y oportuno *abastecimiento agroalimentario*, a precios por debajo del costo y/o acen tuadamente subsidiados?

3. CONSIDERACIONES FINALES

Situando el tema en el ámbito académico que le corresponde y en concordancia con la opción teórica en la cual se fundamenta, se concluye este trabajo afirmando que la estructura de incentivos estuvo lejos de recompensar la actividad productiva y que el marco institucional dista de ser el más adecuado para evitar fallos de mercado y generar bienestar. En la práctica éste funcionó como si fuera posible reparar fallas de mercado y gestar bienestar social como forma de generar equilibrio social, con cualquier estructura de incentivos, como si no existieran, entre otros hechos, conflictos de intereses, situaciones de *riesgo moral* y como si los agentes no fueran *oportunistas*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, E. et al. (1993), *La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano*, Fundación Polar, AGROPLAN (1994), *Boletín Agroplan*, Caracas.

Arenas, N. (2010), "La Venezuela de Hugo Chávez: Rentismo, populismo y democracia", *Revista Nueva Sociedad*, No. 229, Buenos Aires.

BM y FMI (1991), *Quarterly Review of Commodity 1991 Markets*, (01-1990; 03-1991), Washington.

Buchanan, J.; Tollison, R.; Tullock, G., (1980), *Toward a theory of the rent-seeking society*, College Station, Texas A & M University Press.

- Benson, Bruce L.; Rasmussen, David W.; Sollars D.L. (1995), "Policie bureaucracies, their incentives, and the war on drugs", *Public Choice* 83.
- Castillo, R. y Morales, A. (2001), "Análisis de los enfoques teóricos explicativos de la formación de los precios. Su aplicación para la interpretación de un caso relacionado con la carne de pollo", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. VII, 2, jul-dic, Caracas.
- (2005), "Análisis de los factores que determinan el mecanismo de formación de los precios de los productos agroalimentarios en Venezuela", *Revista FACES*, año 16, No. 28, jul-dic, Valencia-Venezuela.
- Coase, R. (1937), "The nature of the firm", *Economica, New Series*, 4, 6.
- Dixit, A. K. (1998), *The making of economic policy: A transaction cost politics perspective*, Cambridge Mass: MIT Press.
- Ellner, S. (2010), "La primera década del gobierno de Hugo Chávez, logros y desaciertos", *Revista Cuaderno del CENDES*, Año 27, No. 74, Caracas.
- Fedeagro (1997), *La situación actual del sistema agroalimentario: Análisis y perspectivas*, marzo, mimeografiado, Caracas.
- Fundacion Cavendes-John Hopkins University (1993), "Venezuela entre el exceso y el déficit", *V Simposio Nacional de Nutrición*, 27,28 y 29 de octubre, Caracas.
- Hernandez, J. L. (2009), "Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República", *Revista Cuaderno del CENDES*, Año 26, No. 72, Caracas.
- Jensen, M.; Meckling, (1976), "Theory of the Firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure", *Journal of Financial Economics*, 3.
- Lajo, M. (1983), *Alternativa agraria y alimentaria*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Lima.
- Landaeta, M. (2005), "Pobreza, nutrición, seguridad alimentaria y desarrollo humano", Taylhardat, L., Castillo R. y Morales, A. (compiladores), *Globalización, Integración Económica y Seguridad Alimentaria*, UCV, Facultad de Agronomía, Maracay.
- MPC (2000), *Plan nacional de desarrollo agrícola y de la alimentación 2000*, documento fotocopiado, Caracas.
- Morales, A. (1985), *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al sistema agroalimentario internacional*, UCV, Facultad de Agronomía, Maracay.

- (1992), “Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982, *Revista Tierra Firme*, Año 10, Vol. X, 39, jul-sep.
- (1993), “Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano”, En: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), *Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI*, Editorial Mendieta, Quito.
- (1995), “El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica” *Revista Indicadores Socioeconómicos*, enero, No. 9.
- Mueller, D. C. (1997), *Perspectives on public choice*, New York, Cambridge University Press.
- North, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Naim, M. y Piñango, R. (1984), *El caso Venezuela: una ilusión de la armonía*, IESA, Caracas.
- Rama, Ruth; Vigorito, Raúl (1979), *El complejo de frutas y legumbres en México*, Nueva Imagen, México.
- Ross, S. (1973), “The economic theory of agency: The principal's problem”, *American Economic Review*, Vol. 63, 2.
- Tollison, R.; Congleton, R. (1995), *The economic analysis of rent seeking*, Cheltenham Glos U.K: Edgar Elgar Publishing.
- Tomek, L.; Robinson, J. (1993), *Agricultural, product, prices*, Cornell University, USDA.
- United States Department of Agriculture (USDA) (1991): Varias publicaciones relativas a la situación actual y perspectivas de diversos cultivos.
- (1992), Varias publicaciones relativas a la situación actual y perspectivas de diversos cultivos.
- UCV, Facultad de Agronomía (varios años), *Soporte documental del Proyecto “Sistema Agroalimentario Venezolano”*, Unidad de Investigaciones Agroalimentarias, Maracay.
- Valderrama, Mario (1979), “Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia”, *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 2, 2, may-ago.
- Viciano, R. (2004), “Caracterización general de la Constitución Venezolana de 1999”, Salamanca L. y Viciano, R. (Coordinadores), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Vadelll Hermanos Editores, Caracas-Valencia.

Viscusi, W. K., Vernon, J. M.; J. E. Harrington (1992), *Economics of regulation and anti-trust*, Lexington: D.C. Health and Company.

Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, Trad. Eduardo Suarez, Fondo de Cultura Económica, México.