

Bases para la formulación de una nueva estrategia agroalimentaria

Alejandro Gutiérrez¹

Ponencia invitada para el "Encuentro de Organizaciones sociales 2012" Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 5 al 10 de marzo de 2012.

1.- Introducción

El sistema alimentario se define como el *"Conjunto de actividades que concurren en la formación y distribución de productos agroalimentarios, y en consecuencia, al cumplimiento de la función de alimentación humana en una sociedad determinada"* (Malassis, 1979: 437). En el sistema alimentario venezolano (SAV) se interrelacionan sus componentes o actividades (producción agrícola primaria, industria de alimentos, comercialización doméstica de alimentos e insumos para la producción, comercio exterior y consumo) y los actores (privados y públicos) para producir, transformar, comercializar y consumir bienes agroalimentarios. Los actores del SAV responden a las señales de los mercados y de las políticas agroalimentarias que inciden sobre el comportamiento de los precios de bienes y factores de producción. El sistema alimentario de un país, es influenciado por los entornos nacional y mundial. Dependiendo de su importancia también puede afectar a dichos entornos.

En las páginas que siguen se presentará de manera resumida la evolución y tendencias más relevantes del SAV durante el período 1998-2011, como preámbulo para la presentación al final de algunos lineamientos o premisas a tener en cuenta en la definición de una nueva estrategia agroalimentaria para Venezuela.

La ponencia se organizó de manera tal que a esta introducción le sigue una breve descripción de la incidencia de los entornos mundial y nacional sobre el SAV, y de cómo estos condicionan sus resultados y la formulación de una nueva estrategia agroalimentaria. Posteriormente, se exponen las políticas agroalimentarias más importantes y como ellas han condicionado los resultados en cada uno de los componentes del SAV. Finalmente, se arribará a algunas conclusiones sobre la situación actual del SAV y se presentarán las premisas para la formulación de una nueva estrategia agroalimentaria nacional.

2.- El entorno mundial

2.1 La economía mundial y sus perspectivas

Desde mediados de 2008, a raíz de la crisis financiera en Estados Unidos y Europa (*"burbuja"* de los *subprime*), la economía mundial ha mostrado signos de recesión, con una cierta recuperación en 2010, para luego reaparecer en 2011 la posibilidad de una nueva recesión debido a la crisis de la deuda soberana en la zona del Euro (principalmente en Grecia, España, Italia, Irlanda, Portugal y en menor medida Estados Unidos y Francia).

¹ Profesor titular Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL). Correo electrónico: agutie@ula; alegutie53@gmail.com. Esta ponencia presenta resultados parciales del Proyecto: El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI, financiado en el marco del Convenio Universidad de Los Andes-Banco Central de Venezuela (Cátedra ULA-BCV).

En su último reporte, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012) estimó las siguientes tendencias de la economía mundial para 2012 y 2013:

- Un crecimiento del producto mundial de 3,3 % y de 3,9 % en 2013, mientras que en 2011 se estimó en 3,8 %, inferior a la recuperación de 2010 cuando el producto mundial creció 5,2 %.
- Las economías avanzadas tendrán un crecimiento del producto mundial de apenas 1,2 % y 1,9 % en 2012 y 2013 respectivamente, pero en la zona del Euro el crecimiento será negativo en 2012 (-0,5 %) y se recuperará levemente en 2013 (0,8 %). Estados Unidos por su parte, crecerá en 1,8 % en 2012 esperándose un mayor crecimiento para 2013 (2,2 %).
- La economía mundial se seguirá sosteniendo con el crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo, las cuales deberán crecer en 2012 y 2013 en 5,4 % y 5,9 % respectivamente, tasa superior a la de las economías avanzadas (Estados Unidos y la zona del Euro). Los mayores crecimientos en 2012 se darán en China (8,2 %), India (7,0 %), el África Subsahariana (5,5 %); América Latina y el Caribe (3,6 %). Estas proyecciones, podrían ser revisadas a la baja, sobre todo en el caso de China, cuyo gobierno redujo las metas de crecimiento del PIB en 2012 a un 7,5 %.
- En 2012 y 2013 el volumen del comercio mundial crecerá en 3,8 % y 5,4 % respectivamente, tasas inferiores a las de 2010 (12,7 %) y 2011 (6,9 %).
- Dadas las perspectivas de crecimiento de la economía mundial, se espera que los precios del petróleo se reduzcan -4,9 % en 2012 y -3,6 % en 2013, después del crecimiento mostrado en 2010 (27,9 %) y 2011 (31,9 %). Esto significa que el petróleo seguirá manteniendo precios altos, alrededor de los 100 US dólares/barril². Tales cifras sugieren que en 2012 y 2013 permanecerán vigentes los estímulos para sustituir el petróleo por el uso de biocombustibles, con sus consecuentes efectos sobre el mercado mundial de materias primas agrícolas. Como se ha señalado en otro trabajo (Gutiérrez y Ordoñez, 2011:10):
“De mantenerse altos los precios del petróleo se incrementará la factibilidad económica de sustituir gasolina por biocombustibles, con su consecuente efecto sobre la demanda y los precios de algunas commodities agrícolas que sirven de materia prima para la producción de biocombustibles (caña de azúcar, maíz, palma aceitera y otras oleaginosas, etc.)”.
- Por su parte las materias primas no petroleras mostrarán en 2012 y 2013 caídas en sus precios de -14,0 % y -1,7 % respectivamente.

Las tendencias de la economía mundial permiten prever que Venezuela continuará disfrutando, en el futuro inmediato, de precios del petróleo elevados (alrededor de los 100 US dólares/barril), aunque éstos pudieran ser inferiores a los de 2010 y 2011 si la recesión mundial se acentúa. Unos ingresos petroleros altos dotarán al gobierno de suficientes divisas para mantener una política de apreciación del tipo de cambio real, al menos durante 2012. También dispondrá el gobierno de recursos para expandir el gasto público, dinamizar la economía y continuar importando bienes y servicios, especialmente

² La US Energy Information Agency estima que el precio del barril del petróleo West Texas Intermediate (WTI) será en 2012 y 2013 de US dólares 100,4 y de US dólares 103,75. Estos precios son superiores al del WTI en 2011 (US dólares 94,86/barril). Para más detalles ver: <http://205.254.135.24/forecasts/steo/>. Para el caso venezolano, al finalizar el mes de marzo 2012, el precio promedio del año se ubicaba en 112,01 US dólares/barril (Ver: <http://www.avn.info.ve/node/105935>).

alimentos, que cierran la brecha entre la oferta doméstica y la demanda agregada de la economía.

2.2.- Las tendencias del mercado mundial de alimentos y materias primas agrícolas

Desde 2003-2004 ha habido un incremento de los precios reales de los alimentos, lo que revierte su tendencia histórica a disminuir. Esto tiene efectos negativos sobre la seguridad alimentaria de los pobres y la balanza de pagos de los países importadores netos de alimentos, como es el caso de Venezuela. Factores coyunturales como los cambios climáticos, la reducción de los inventarios y las restricciones para exportar en algunos países inciden negativamente sobre la oferta agrícola. Otras variables que actúan negativamente sobre la oferta son de orden más estructural, tales como la reducción de la producción debido a erosión de suelos, agotamiento de acuíferos, cambio de uso de tierras para usos no agrícolas, desvío de agua de riego para consumo urbano, estancamiento de los rendimientos de los cultivos en los países avanzados; cambio climático y aumento de la temperatura, que inciden negativamente sobre la producción de cereales. Por el lado de los costos se menciona el aumento del precio de los fertilizantes y de los combustibles debido al incremento de los precios del petróleo (SELA, 2012).

Del lado de la demanda también existen factores coyunturales y estructurales que estimulan su crecimiento, entre estos: el uso de la compra a futuro de *commodities* agrícolas como inversión, lo que incrementa la demanda; la tendencia al crecimiento de la población, la intensificación de la urbanización y la mejora del ingreso per cápita en los países de menor desarrollo, los cuales poseen una mayor elasticidad ingreso de la demanda de alimentos. Además, ha surgido una nueva situación que afecta a la oferta en el mercado mundial de materias primas agrícolas. Ahora existe una fuerte correlación positiva entre el precio del petróleo y el precio de las materias primas agrícolas utilizadas para la producción de biocombustibles. En la nueva realidad, en la medida que es más alto el precio del petróleo, se hace más viable la sustitución de energía fósil por biocombustibles. En consecuencia, se utilizan tierras y se desvía parte de la oferta de materias primas agrícolas (maíz, caña de azúcar, soya, cassava-yuca, girasol aceite de palma, otras) para producir biocombustibles, lo que estimula el alza del precio de las materias primas agrícolas y de los alimentos en los mercados mundiales. La FAO (2008) concluyó que existen interconexiones, estadísticamente significativas entre el mercado del petróleo, el de *commodities* agrícolas y el de biocombustibles. Esta conexión entre el mercado mundial del petróleo y el de alimentos es una nueva realidad que afecta a los sistemas alimentarios.

Aunque la disminución del ritmo de crecimiento económico mundial en 2011 generó una ligera baja, durante el segundo semestre, en los precios de las materias primas agrícolas, estos continuaron siendo elevados con respecto a los promedios históricos. De hecho, en 2011 los precios promedios para la mayoría de las materias primas agrícolas fueron superiores a los de años anteriores (ver cuadro 1), incluyendo el año 2008, considerado hasta ese momento el de mayores precios en las últimas tres décadas (FAO, 2008)³.

³ En los dos primeros meses de 2012 el índice de precio de alimentos de la FAO se recuperó con respecto a los valores de diciembre de 2011. Ver: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>

Cuadro 1. Evolución de los precios de las principales "Commodities" agrícolas 2000-2011 (US dólares/t.)

Producto	Mercado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aceite Crudo de Palma	CIF Rotterdam	309	286	390	439	472	456	509	794	1.029	703	912	1.187
Aceite Crudo de Soya	FOB Argentina	311	312	421	514	538	491	529	788	1.188	795	927	1.260
Aceite de Girasol	FOB Argentina	335	417	528	544	597	579	574	899	1.331	771	991	1.251
Arroz Blanco	FOB Bangkok. 10% Part.	209	178	197	201	245	322	345	368	693	593	548	582
Azúcar Crudo	FOB N.Y. Contrato N° 11	180	184	140	151	162	231	359	246	292	395	514	640
Azúcar Refino	FOB Londres	222	249	229	215	239	305	475	341	377	485	636	751
Cacao en Grano	Prom. NY CSCE - London CTM	887	1.087	1.778	1.753	1.551	1.545	1.591	1.959	2.573	2.916	3.132	2.979
Café Arábica	NY. Precio en Bolsa	1.874	1.364	1.329	1.411	1.764	2.518	2.510	2.715	3.060	3.119	4.282	6.018
Café Robusta	NY. Precio en Bolsa	928	601	671	846	821	1.176	1.548	1.945	2.340	1.699	1.853	2.555
Carne de Bovinos	Prec. Importación EEUU. Carne congelada, deshuesada (Austra./Nva. Zelan.)	1.934	2.126	2.102	1.977	2.509	2.615	2.562	2.600	2.669	2.635	3.355	4.035
Carne de Cerdo	FOB Omaha	1.268	1.385	1.054	1.072	1.541	1.778	1.703	1.652	1.671	1.393	1.848	2.295
Carne de Pollo (Trozos)	FOB Golfo	652	784	627	712	881	1.025	767	1.090	1.238	993	954	1.120
Cebada	FOB Portland	108	113	119	131	122	136	148	182	226	226	226	226
Harina de Soya 48%	Chicago Precio en Bolsa	187	181	184	215	257	206	194	264	367	359	332	379
Leche Entera Pulverizada	FOB Nueva Zelanda	1.684	2.011	1.592	1.593	1.906	2.332	2.324	2.769	4.594	2.627	3.257	3.866
Maíz Amarillo	FOB Golfo. #2	88	90	101	107	113	115	138	187	251	192	212	318
Maíz Blanco	FOB KC Board of Trade	87	100	123	136	127	125	151	227	262	207	209	333
Soya en Grano	FOB Golfo. #2	193	184	204	249	303	260	255	341	508	431	428	540
Trigo	FOB Golfo. HW Ord. #2	117	129	152	151	162	174	220	276	372	259	260	356

Fuente: Comunidad Andina con base en Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <http://www.fedeagro.org/preciointer/precioanual.asp>

En síntesis, la combinación de factores que afectan la oferta y la demanda, tanto de orden coyuntural como estructural, se han combinado para generar una tendencia al alza de precios de las materias primas agrícolas y de los alimentos en los mercados mundiales. Así lo confirma un reciente estudio de la OECD-FAO (2011), el cual concluye que durante la segunda década del siglo XXI se mantendrán altos los precios reales de las principales *commodities* agrícolas en comparación con la década anterior, lo que tendrá severas consecuencias para la seguridad alimentaria de los hogares pobres.

La conclusión del estudio de la OECD-FAO (2011) tiene consecuencias para un país importador neto de alimentos como Venezuela, con un nivel crítico de autonomía alimentaria⁴. Gutiérrez y Ordoñez (2011:15-16) han señalado que Venezuela es un *"...importador neto de alimentos, con una fuerte dependencia de las importaciones para conformar su oferta doméstica (abastecimiento alimentario), la tendencia creciente del precio de los alimentos en los mercados internacionales y la posibilidad de que*

⁴ Tradicionalmente, las calorías de procedencia importada representan más del 30 por ciento de la disponibilidad de calorías para consumo humano (DCH), reportadas por las hojas de balance de alimentos (HBA) elaboradas por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y otras instituciones (Universidad de Los Andes y Fundación polar). Para Schejtman (1988, 1994) una dependencia de las importaciones superior al 30 por ciento revela niveles críticos de autonomía de un sistema alimentario. Para más detalles ver también Gutiérrez y Ordoñez (2011).

permanezcan actuando los factores que hacen posible dicha alza en el mediano y largo plazo, representan una amenaza. Esto debería obligar a un cambio en las políticas agroalimentarias actuales para estimular la producción doméstica de alimentos y la sustitución eficiente de importaciones, sobre todo en rubros y cadenas donde el país tiene ventajas comparativas y cierta competitividad. El país debería hacer un esfuerzo por asegurar mediante un incremento de la producción nacional (sustitución de importaciones) una mayor participación de la producción nacional en la oferta agregada de alimentos. Esto requiere un cambio importante en las políticas generales, en la calidad de las instituciones (reglas de juego) y en la política agroalimentaria actual'.

3.- El entorno económico nacional⁵

A partir de 1999 el país ha vivido cambios importantes, con repercusiones sobre los resultados que ha mostrado la economía. En materia institucional, desde 1999 hasta el presente, además de la aprobación de una nueva Constitución, de nuevas Leyes y reformas a las mismas, el rasgo resaltante ha sido el avance de la intervención del gobierno en los mercados. El gobierno se ha fortalecido como regulador de los precios de la economía e instrumentó un control de cambios y de precios desde comienzos de 2003. Más aún. El Ejecutivo Nacional no se ha conformado con ejercer su rol de regulador de precios e interventor de los mercados, sino que ha intensificado su accionar como productor, distribuidor e importador directo de bienes y servicios, bien sea mediante la creación de empresas o mediante las expropiaciones, confiscaciones, estatizaciones y/o nacionalizaciones de ellas. Así, Desde inicios de 2003, con el objetivo de reducir la tasa de inflación, evitar la fuga de capitales y divisas, entraron en vigencia los controles (de precios de bienes de primera necesidad, del tipo de cambio, del comercio exterior, etc.). Esta política se ha fortalecido, intensificado y ampliado con la incorporación de más bienes y servicios al régimen de controles, cuyos precios no siempre se ajustan con la velocidad requerida por la dinámica que marca una alta tasa de inflación. Todo ello ha tenido consecuencias negativas sobre las expectativas y las decisiones de inversión por parte de los privados, a la par que obstaculiza el normal funcionamiento de los mercados, por lo que frecuentemente surgen situaciones de escasez y proliferación de mercados ilegales (mercados negros). En consecuencia, la política de controles de precios, de manera reiterada, presenta resultados diferentes a los esperados por el gobierno en cuanto a reducir la tasa de inflación.

Durante el lapso 1998-2003 hubo un fuerte retroceso de la economía nacional en medio de un clima de creciente conflictividad política. Esta se manifestó con el intento de golpe de Estado el 11 de abril de 2002, y la huelga petrolera que se inició en noviembre de 2002 y se prolongó hasta enero de 2003. En ese período se hizo evidente que la nueva estrategia de desarrollo, en lugar de disminuir la dependencia del petróleo la acentuaba. Para el período 1998-2003, la tasa media de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), del PIB per Cápita (PIBPC) y del PIB no petrolero (PIBNP) fueron respectivamente de -3,3 %, -5,1 % y -3,1 %, mientras que la inflación y la tasa de desempleo se mantenían altas (Ver cuadro 2). Con la mejora de los precios del petróleo en el 2003 y la reducción de las importaciones se logró superávit en la cuenta corriente de balanza de pagos, suficiente para cubrir el saldo negativo de la cuenta capital y aumentar las reservas

⁵ La mayor parte de este subcapítulo se basa en el trabajo de Gutiérrez y Ordoñez (2011), aunque se han actualizado algunas cifras.

monetarias internacionales. En el plano social además del aumento de la tasa de desempleo, para 2003 había aumentado también la tasa de pobreza y los salarios reales disminuyeron (Ver cuadro 2).

A partir de 2004 se consolidó el poder del gobierno, luego de la victoria obtenida en el *Referendum* revocatorio presidencial del 15 de agosto de 2004. En un contexto de altos ingresos petroleros y consolidación política, el gobierno definió más claramente su modelo de desarrollo: el socialismo del siglo XXI, el cual profundizaba el rol del gobierno como interventor de la economía. Los controles se ampliaron e intensificaron. Pero además, el Estado irrumpió como un importante productor y comercializador de bienes y servicios de diferente naturaleza (servicios públicos, servicios turísticos, producción de alimentos, nacionalización de industrias básicas y de diferentes fábricas que producen bienes de variada naturaleza). Para aumentar el poder del Estado como productor de bienes y servicios se realizaron expropiaciones, estatizaciones y nacionalizaciones de empresas, de tierras y fincas, precedidas en muchos casos de invasiones y ocupaciones. Ello junto con los controles de precios, las requisitorias, inspecciones y las amenazas permanentes al sector privado han creado un clima de desconfianza que se refleja en la constante salida de capitales a pesar del control de cambios (ver en cuadro 2, saldos de la cuenta capital de la balanza de pagos).

La expansión del gasto público debido al aumento de los ingresos petroleros, la emisión de dinero inorgánico (mediante el mecanismo de monetizar las denominadas reservas monetarias internacionales excedentarias) y el mayor endeudamiento público permitió una recuperación del crecimiento de la economía. Entre 2003-2008, la tasa media anual de crecimiento del PIB, del PIBNP y del PIBPC fue respectivamente de 10,2%, 12,0 % y 8,6 % respectivamente. También hubo un crecimiento promedio anual del 3,6 % para el PIB agrícola (PIBA), inferior al del PIB y del 7,3 % en el PIB de la industria manufacturera, cifras inferiores a las de los sectores productores de bienes no transables (construcción y servicios). Por su parte la tasa de desempleo que alcanzó el 18,0 % en 2003 se redujo al 6,9 % en 2008, mientras que paralelamente bajaba la tasa de pobreza de los hogares (medida por la línea de pobreza). Ver cuadro 2.

La expansión de la economía del período 2004-2008 se dio en un contexto de pérdida de calidad de las instituciones, con tasas de inflación elevadas, superiores a la de los socios comerciales y con un tipo de cambio nominal que permaneció anclado desde 2005, lo que generó una apreciación del tipo de cambio real, con la consecuente pérdida de competitividad para las actividades productivas no petroleras⁶. La apreciación del tipo de cambio real, las restricciones para exportar y la ausencia de una política para promover exportaciones no petroleras incidió negativamente sobre éstas. Las exportaciones no petroleras, declinaron desde los US \$ 6.797 millones en 2004 a los US \$ 6.010 millones en 2008. Durante este lapso la apreciación cambiaria y el dinamismo del PIB impulsaron las importaciones. El crecimiento de la demanda agregada por encima del de la oferta doméstica obligó a mayores importaciones para cerrar la brecha (Ver cuadro 2). Las importaciones totales de bienes crecieron desde los US \$ 10.483 millones en 2003 a los US \$ 49.482 millones en 2008, para una tasa media de crecimiento promedio anual de 36,4 %.

⁶ Según las estimaciones de CEPAL (2011) el tipo de cambio real se apreció entre 2003 y 2008 en un 32,1 %.

A manera de conclusión parcial, puede afirmarse que durante este lapso aunque hubo crecimiento de la economía y las variables socioeconómicas mejoraron en medio del *boom* petrolero, se evidenció la insostenibilidad de tal crecimiento cuando la crisis económica mundial apareció en 2008 y sus efectos negativos, al reducirse los precios del petróleo y el gasto público, se prolongaron, en el caso venezolano, hasta 2010.

En 2009 y 2010, en un contexto marcado por menores precios del petróleo, especialmente en 2009, y la continuidad de la pérdida de calidad institucional al permanecer los controles de precios, del tipo de cambio, el acoso al sector privado y el poco respeto por los derechos de propiedad (invasiones de fincas, recuperación de tierras agrícolas del Estado en manos de privados, expropiaciones y nacionalizaciones de empresas manufactureras y de servicios), el PIB decreció en -3,2 % y -1,5 % respectivamente. Pero también sucedió lo mismo con el PIBNP, cuyas reducciones fueron de -1,7 % (2009) y de -1,6 % (2010). Las actividades de producción de bienes transables, como la manufactura declinaron a una tasa superior a la del PIB. La manufactura redujo su PIB en -6,4 % (2009) y -3,4 % (2010). Las estimaciones oficiales también revelaron una reducción del valor de la producción agrícola en 2009 (-3,1 %) y 2010 (-1,4 %)⁷. Igualmente, las estimaciones del Banco Central de Venezuela (BCV, 2010) para el resto de actividades económicas (donde se incluye el PIB agrícola) permiten concluir que esta variable se redujo en 2009 (-0,5 %) y 2010 (-1,0 %)⁸. Por su parte, en 2010, la tasa de desempleo aumentó ligeramente hasta 8,7 %, mientras que la tasa de pobreza de los hogares mostró cifras similares a las de 2008.

En 2011, con la mejora de los precios del petróleo y de los ingresos fiscales mientras se incrementaba el endeudamiento público, se repitió nuevamente la política de expansión del gasto público, del financiamiento bancario y de expansión de la oferta monetaria (M2) en términos reales. La economía logró recuperarse al experimentar el PIB y el PIBNP, según las estimaciones preliminares, un incremento de 4,0 % y del 4,5 % respectivamente. El PIB manufacturero tuvo también un incremento del 3,5 %, en tanto que el PIBA, según las estimaciones preliminares del BCV, pudo haberse reducido en 1,8 % (resultado incluido en el resto de actividades). No obstante, la inversión privada continuó sin recuperarse, lo que hace poco creíble la sostenibilidad del crecimiento del PIB. En materia social, tanto la tasa de desempleo como de pobreza, en 2011, se mantuvo en niveles similares a los de 2010 mientras que los salarios reales se recuperaron ligeramente pero inferiores a 2007 y 2008 (Ver cuadro 2).

Con políticas que incrementan la demanda agregada mientras que se restringe la oferta y se profundizan los controles de precios, en 2011 tal desequilibrio terminó por manifestarse en aumento de la escasez de algunos bienes como alimentos (leche en polvo, aceites vegetales, café, azúcar, leche y quesos pasteurizados, otros), insumos agrícolas e insumos para la construcción, y un incremento de la tasa de inflación (27,6 % con respecto a 2010 (27,2 %), con el agravante de que la tasa de inflación de los alimentos y bebidas no alcohólicas terminó por ser superior al de la tasa de inflación general (33,9 %). Ver cuadros 2 y 3.

⁷ Ver República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y las Tierras (2011).

⁸ En tales resultados incidió el agotamiento de las políticas agrícolas con precios reales a la baja para los productores agrícolas que afectaron negativamente la rentabilidad (especialmente en el caso de los cereales y de la ganadería bovina y de leche). Además, se sintieron los efectos adversos del cambio climático (fenómeno del niño y la niña) que impactó negativamente las cosechas de casi todos los rubros agrícolas.

Cuadro 2. Venezuela: Evolución de variables macroeconómicas y sociales

Variación Anual (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
PIB Per Cápita	-1,7	-7,8	1,7	1,5	-10,5	-9,4	16,2	8,4	8,5	6,6	2,4	-4,7	-3,0	2,4
PIB Total	-0,7	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	-3,2	-1,5	4
PIB No Petrolero (PIBNP)	-0,8	-6,9	4,2	4,0	-6,0	-7,4	16,1	12,2	10,9	9,7	5,7	-1,7	-1,6	4,3
PIB Agrícola (PIBA)	-0,7	1,9	6,5	2,0	-0,8	-1,7	4,2	10,1	-0,9	1,9	3,1	-0,5	-1,0	-1,8
PIB Ind. Manufacturera	-4,7	-10,1	5,1	3,7	-13,1	-6,8	21,4	11,1	8,3	4,4	1,4	-6,4	-3,4	3,5
PIB Industria de la Construcción	-1,1	-17,4	4,0	13,5	8,4	-39,5	25,1	20,0	30,6	20,8	10,5	-0,2	-7,2	3,4
Índice de Precios al Consumidor (IPC)	29,9	20,0	13,4	12,3	31,2	27,1	19,2	14,4	17,0	22,5	31,9	26,9	27,2	27,6
Hogares por Debajo de la Línea de Pobreza (% hogares)	43,9	42,0	40,4	39,0	48,6	55,1	47,0	37,9	30,6	28,5	27,5	26,7	26,9	26,7
Índice de Salarios Reales (2000=100,0)-CEPAL (2005, 2011)	128,0	122,1	123,9	132,5	117,9	97,2	97,5	100,0	105,1	106,4	101,5	94,8	89,9	92,6
Tasa de Desempleo (%)	11,3	14,9	14,0	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4	10,0	7,5	7,4	7,6	8,7	8,6
Tasa de Inversión (% PIB) CEPAL (2005, 2011)	23,6	21,3	21,0	23,1	18,7	12,8	16,2	20,3	23,9	27,6	25,3	24	24,2	22,6
Deficit Fiscal Gobierno Central (% de PIB)	-6,6	-2,6	-1,6	-4,2	-3,5	-4,4	-1,9	1,6	0,0	3,1	-1,2	-5	-3,6	-3,5
Var. % M2 real	-8,7	-0,1	12,7	-7,2	-12,1	24,0	26,1	33,5	44,8	4,4	-3,9	-4,9	-1,8	17,1
Tasa de Interés Activa (%)	45,3	31,3	24,5	24,8	38,4	25,7	17,3	15,6	14,6	16,7	22,8	20,5	18,2	17,4
Tasa de Interés Pasiva (% sobre depósitos a 90 días)	36,2	20,6	14,9	14,7	28,8	17,2	12,6	11,7	10,1	10,6	16,0	15,4	14,9	14,6
Tipo de cambio Real Efectivo (2005=100,0) CEPAL (2005;2011)	82,6	72,8	70,9	67,6	88,0	99,3	97,7	100,0	93,2	83,0	67,4	51,2	77,8	69,4
Cesta Petrolera Venezolana-Precio Promedio del barril (US\$/barril)	10,6	16,0	25,9	20,3	22,0	25,8	33,1	45,4	56,7	64,7	86,5	57,0	72,0	101,1
Millones de US \$														
Exportaciones Totales (Bienes)	17.707	20.963	33.529	26.667	26.781	27.230	39.668	55.716	65.578	69.010	95.138	57.595	65.745	93.896
Exportaciones No Petroleras (Bienes)	5.529	4.228	5.655	4.922	5.249	5.201	6.797	7.573	7.605	6.370	6.010	3.394	3.428	4.505
Importaciones (Bienes)	16.755	14.492	16.865	19.211	13.360	10.483	17.021	24.008	33.583	46.031	49.482	38.442	38.613	45.615
Balanza en Cuenta Corriente	-2.562	3.557	13.112	2.062	7.599	11.448	15.519	25.534	27.149	18.063	37.392	8.561	12.071	31.502
Balanza en Cuenta Capital y financiera	2.689	-516	-2.969	-211	-9.246	-5.547	-11.116	-16.400	-19.147	-23.805	-24.820	-10.262	-8.060	-3.988
Reservas Monetarias Internacionales (Stock)	14.849	15.379	20.471	18.523	14.860	21.366	24.208	30.368	37.440	34.286	42.299	35.000	29.500	29.899

Fuentes: Banco Central de Venezuela (BCV), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2005,2011), INE. (*) Cifras de 2011 son preliminares y sujetas a revisión.

En resumen, durante el lapso 1998-2011 Venezuela mostró una tasa de crecimiento económico baja, pues el PIB per cápita (PIBPC) apenas aumentó al ritmo promedio anual de 0,7 % mientras que el PIB agrícola per cápita (PIBAPC) tuvo un crecimiento cero y el PIB manufacturero per cápita decreció al ritmo promedio anual de -0,7 %. Al finalizar 2011 la economía venezolana continuaba con crecimiento económico inestable y dependiente de los ciclos petroleros, el tipo de cambio real estaba apreciado en términos reales incidiendo negativamente en la competitividad de los sectores de la producción de transables no petroleros, el PIBA se había estancado con reducciones en 2009-2011 y la desindustrialización del país se había agudizado, afectando también de forma negativa a la industria de alimentos (sobre este tema se volverá más adelante). Los salarios reales, aunque mejoraron en 2011, no compensaron la merma de los años anteriores y mostraban una tendencia a disminuir en el largo plazo, las tasas de interés reales (activas y pasivas) eran negativas, pero los controles de cambio y de los precios no habían

alcanzado el objetivo de evitar la fuga de capitales y de reducir la tasa de inflación. Entre tanto, se mantenía la política de restricciones para incrementar la producción doméstica debido al control de precios y a las dificultades para obtener divisas, realizar importaciones de insumos y materias primas, continuaba el acoso al sector privado y se mantenía poco respeto por los derechos de propiedad. Todo esto tenía consecuencias adversas sobre la inversión privada nacional y extranjera⁹.

En los episodios de reactivación económica y de crecimiento de la demanda agregada por efectos de la expansión del gasto público y la emisión inorgánica de dinero, la brecha entre la oferta agregada y la demanda agregada se ha cubierto con importaciones, las cuales crecen cuando mejoran los ingresos petroleros. Venezuela si continúa con las actuales políticas no podrá superar su condición de economía dependiente del petróleo, lo que, a su vez, condiciona una alta inestabilidad del crecimiento económico, con tendencia a la baja, como se ha observado desde 1977 cuando el PIBPC alcanzó su máximo valor. En estas circunstancias, la siguiente cita en extenso de Palacios (2009: 1-2) luce apropiada:

“Venezuela si mantiene el actual curso de acción de la política económica y la trayectoria de cambio regresivo de su arreglo institucional, es probable que viva una crisis continuada, a pesar de la recuperación de los precios del petróleo. Existe una acentuación profunda de los aspectos “rentistas” de la economía, potenciados negativamente por un cambio institucional regresivo, contrario a los derechos de propiedad; propiciador de un estatismo asfixiante análogo al “socialismo real”, altamente ineficiente y con elevados niveles de corrupción, la combinación que puede conducir a una crisis continuada, con fluctuaciones ligadas a los precios petroleros y tendencia al estancamiento o declinación...En Venezuela podría estar conformándose una “trampa de pobreza” específica, donde el “rentismo excesivo” y la regresión institucional juegan un papel determinante”.

Este entorno económico e institucional tiene y tendrá importantes efectos el desempeño del sistema alimentario venezolano (SAV). La razón es que la dinámica de la producción, del comercio exterior y del consumo de alimentos está fuertemente correlacionada con lo que sucede en el resto de la economía. Y ésta, a su vez, es altamente dependiente de lo que suceda con los precios-ingresos petroleros, lo que la hace sumamente volátil. La continuidad de la inestabilidad de la economía venezolana también se transmite correlativamente en el desempeño del SAV. Así, un crecimiento sostenido de la economía, en un contexto de baja inflación, tendrá efectos positivos sobre el desempeño del SAV y la seguridad alimentaria de los hogares.

4.- Breve descripción de las políticas agroalimentarias relevantes (1998-2011)

4.1 Políticas de precios

Desde el inicio, en 1999, el gobierno fijo precios mínimos para los productores agrícolas, especialmente en rubros como los cereales (maíz, arroz, sorgo), la caña de azúcar, el café

⁹ Obsérvese en el cuadro 2, que la tasa de inversión tiende a reducirse después de su valor máximo en 2007. Además, según los informes económicos del BCV, la inversión privada tiende a disminuir desde 2007, lo que hace insostenible el crecimiento económico.

y la leche y otros¹⁰. La política de fijación de precios mínimos, en el marco de los controles de precios, luego se convirtió en una de fijación de precios máximos, que abarcaba todos los eslabones de las cadenas agroproductivas (puerta de finca, puerta de fábrica, comercio mayorista y minorista) para evitar el incumplimiento de la política de controles de precios. Desde 2003, se instrumentaron junto con los precios mínimos algunos subsidios a la producción agrícola primaria (maíz, arroz y caña de azúcar) para evitar alzas de precios a lo largo de la cadena. Sin embargo, estos se eliminaron en 2009 quedando un tiempo más el subsidio a los productores de caña de azúcar. También se han subsidiado los insumos para la producción en el caso de fertilizantes y algunas semillas que distribuye directamente el gobierno. Los alimentos balanceados para animales se encuentran implícitamente subsidiados, al importarse los insumos para su producción (maíz amarillo, tortas de soya, otros) con tipo de cambio oficial apreciado en términos reales (sobrevaluado).

En 2003, a la par de la instauración del control de cambio, se decretó el control de precios al detal (se fijaron precios máximos de venta al público) para los principales alimentos (arroz blanco de mesa, harina de maíz pre-cocida, carne de pollo, carne bovina, carne de cerdo, sardinas, leche en polvo completa, pan, pastas alimenticias, atún, aceites vegetales, margarina, leche para lactantes, queso blanco fresco, huevos, leguminosas, azúcar y otros). Este control de precios se ha modificado al excluir o incluir del control algunos productos. La política de control de precios no ha cumplido con los objetivos que se propuso el gobierno, como son el de reducir la tasa de inflación, pues ésta se mantiene en niveles elevados (ver cuadro 2). Más aún, en el caso de los alimentos, la tasa de inflación ha sido superior a la general, por lo que se ha reducido el poder de compra alimentario de los venezolanos. Los controles de precios también han obstaculizado el funcionamiento del sistema de precios como señales que terminan por igualar la oferta con la demanda. Los resultados han sido la proliferación de episodios de escasez de alimentos básicos (leche en polvo, leche pasteurizada, aceite vegetal, azúcar, quesos blancos, café y otros), pues los precios regulados se fijan en niveles por debajo de aquel que igualaría la oferta con la demanda sin intervención gubernamental.

En materia de subsidios son variadas las políticas que ha instrumentado el gobierno nacional con el objetivo de mejorar la distribución e incrementar el consumo de alimentos entre las clases de menores recursos. Todos ellos se agruparon desde 2008 en la denominada Misión Alimentación. Entre los programas más importantes de esta Misión se encuentran las casas de alimentación (Fundación Programa de Alimentos Estratégicos-FUNDAPROAL) que proveen raciones de comida para indigentes, los programas de comedores escolares en las Escuelas Bolivarianas, programa de suplemento nutricional para sectores de extrema pobreza, programa de comedores populares, Programa de areperas socialistas, programas de panaderías socialistas y otros. Algunos de estos programas no tienen continuidad o su eficacia decrece a través del tiempo.

¹⁰ En sus inicios, el gobierno mejoró los precios reales de varios rubros agrícolas. Pero en el lapso 2003-2008, hubo una reducción de la tasa media de crecimiento anual de los precios del arroz (-4,4 %), maíz (-1,7 %), sorgo (-5,7 %). Los ajustes de precios de 2011 siguen estando rezagados con respecto a la tasa de inflación (reducción de precios reales) para carne bovina y leche, en tanto que se logró, para el momento del ajuste en mayo de 2011, una mejora de precios reales para maíz y arroz. El gobierno ha tratado de compensar la pérdida de rentabilidad mediante subsidios explícitos e implícitos a insumos (fertilizantes, semillas, alimentos para animales) y al crédito agrícola. Este objetivo no siempre se alcanza.

El gobierno también ha tratado, especialmente desde 2003, de compensar a los consumidores con la creación de una amplia red de distribución de alimentos subsidiados para las clases de menores ingresos (MERCAL)¹¹ y para la clase media (PDVAL). Aunque en sus inicios estas redes de distribución de alimentos se evaluaron positivamente por la cobertura alcanzada en los estratos de menores ingresos, en los últimos años tanto los estudios independientes (Hernández, 2009) como los oficiales (INE¹²; BCV, 2010) revelan una pérdida de eficacia en la cobertura y por la proliferación de la escasez de los productos que distribuye. Otro aspecto negativo de estas redes gubernamentales de distribución de alimentos es que la mayor parte de los productos que distribuyen es de origen importado, llegando a significar en 2010 hasta el 78 % del total de compras realizadas¹³.

La política de precios ha estado acompañada, con base en la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía agroalimentaria (Decreto Presidencial 6.071, 2008), de una rigurosa y excesiva supervisión del gobierno en las fábricas, con ocupación de las plantas de producción en algunos casos. El mecanismo de controles se ha hecho cada vez más complejo. Se exigen cuotas de producción de los alimentos regulados y un engorroso sistema para la entrega de guías de movilización de los productos alimenticios en todo el territorio nacional. Es obligatoria la inscripción para todas las empresas en un registro administrado por la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA). El sistema establece especificidades de cuotas para los estados fronterizos, según los consumos per cápita de cada alimento. Todo ello incluido en el llamado Sistema Integral de Control Agroalimentario (SICA).

Para el gobierno el control de precios, el SICA y más recientemente la denominada Ley de Costos y Precios justos (2011), erróneamente, se han concebido como instrumentos para reducir la inflación, olvidándose de que ésta se combate con políticas macroeconómicas sanas (fiscales y monetarias) y con políticas que estimulen la oferta. Hasta ahora, las políticas gubernamentales han estado en la dirección contraria. Cuando los ciclos petroleros y el mayor endeudamiento lo permite se expande la oferta monetaria con mayor gasto público y emisión inorgánica de dinero que incrementa la demanda, mientras que paralelamente se mantienen políticas de restricción de la oferta (control de cambios, control de precios, retardos en la entrega de divisas al tipo de cambio oficial, dificultades para obtener insumos y materias primas, expropiaciones y nacionalizaciones de fincas y empresas que inciden negativamente en las inversiones, racionamiento de los servicios públicos, especialmente la energía eléctrica, etc.).

El resultado de la política de control de precios de los alimentos, materias primas e insumos y servicios agrícolas ha sido el de obstaculizar el funcionamiento de los mercados, reducir la rentabilidad de la producción agrícola y agroindustrial, crear expectativas negativas para realizar inversiones privadas que permitan producir alimentos básicos regulados. Además, al impedirse el funcionamiento de las fuerzas del mercado se

¹¹ MERCAL subsidia más de 14 productos, entre ellos: azúcar, leche en polvo, pastas, arroz, pollo, carne de res, sardina, atún, aceite, margarina, harina de maíz y mortadela. El monto del subsidio se ha incrementado des de 1,7 millardos de Bs. F. en 2007 a 2,7 millardos de Bs. F. en 2010. Para 2011, debido al alza de los precios de los alimentos subsidiados, con la finalidad de mantener los precios fijos a los consumidores se estima el monto del subsidio en 4,2 millardos de Bs. F. En 2010 se estima que las ventas de productos en MERCAL alcanzaron a 1.445.145 toneladas. Para más detalles ver Diario EL Nacional, Edición del sábado 26 de marzo de 2011, Pág. 5.

¹² Estudio reseñado en El Nacional, edición del 12 de febrero de 2011, pág. 5.

¹³ Ver Memoria y Cuenta 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación-MINAL.

ha agudizado el fenómeno de la escasez, con valores máximos, según el BCV en 2007 y 2011¹⁴.

La política comercial ha sido más intervencionista y discrecional que en los 1990s, cuando entró en vigencia una profunda reforma con orientación de libre comercio (simplificación de la estructura arancelaria, reducción del nivel de protección y de barreras para importar y exportar). La política comercial cambió radicalmente desde 2003, a raíz del paro petrolero, para pasar a ser administrada discrecionalmente, sin reglas claras, por el gobierno central.

La actual política comercial contempla restricciones cuantitativas a las importaciones (sometidas a un requerimiento previo de insuficiencia de producción nacional) y exportaciones de bienes agroalimentarios (en algunos casos hay prohibiciones). El comercio exterior agroalimentario se regula principalmente a través de la emisión de licencias previas de importación y vistos buenos para exportar sujeto a la satisfacción de la demanda nacional. Discrecionalmente se exoneran los aranceles a las importaciones de bienes básicos, sobre todo a partir de 2003¹⁵, existe condicionamiento de la entrega de licencias de importación a la previa absorción de las cosechas nacionales, uso de los permisos sanitarios y de la emisión de los certificados de origen como restricción para importar y exportar, regulación de las importaciones y discriminación de terceros países como proveedores mediante la no entrega de dólares al tipo de cambio oficial o retardando la entrega de divisas a los importadores. No debe dejar de señalarse la incidencia negativa que ha tenido la política de apreciar el tipo de cambio real, lo que finalmente estimula las importaciones y reduce la competitividad de los bienes agroalimentarios sustitutos de importaciones y de los exportables.

El gobierno venezolano ha intensificado su rol como importador directo de alimentos, con exoneración del pago de aranceles y con fácil acceso a las divisas al tipo de cambio oficial. En marzo de 2011 se anunció que el gobierno realizará o monopolizará las importaciones de varios alimentos básicos. Azúcar crudo, leche en polvo, carne bovina y café eran importaciones que las venía realizando el gobierno, cada vez con mayor exclusividad. Los alimentos que adicionalmente serían importados por el gobierno al tipo de cambio oficial y que posteriormente se entregarían (distribuirían) a los procesadores privados serían: azúcar, leche en polvo, trigo, maíz y aceites vegetales, utilizando como proveedores a los países aliados (Brasil, Argentina, Bolivia, Nicaragua y China principalmente)¹⁶.

4.2 Políticas de tierras

Esta ha sido una de las prioritarias para el gobierno. Con el objetivo de eliminar el latifundio. En noviembre de 2001 se promulgó, en el marco de la Ley habilitante concedida

¹⁴ Según el BCV, en diciembre de 2011 el índice de escasez fue de 15,2 %, el valor más alto desde 2007.

¹⁵ En 2003, mediante resolución conjunta de los ministerios de Producción y Comercio (MPC) y el MAT (Gaceta Oficial 327.290; 37.619; 37.867) se concedió la exoneración total de los aranceles a las importaciones de bienes considerados de primera necesidad o de consumo masivo como leche en polvo y fluida, leguminosas, cereales, aceites y grasas de origen vegetal, sardinas, atún, azúcar refinada, pastas alimenticias, compotas, salsa de tomate, cerveza, crema dental, desodorantes, jabones, papel y cartón para envases y otros. En total 51 sub-partidas arancelarias. Esta política se ha mantenido desde ese momento.

¹⁶ Ver Declaración del Vice-Presidente de la República Elías Jaua en: <http://economia.eluniversal.com/2011/03/17/el-estado-asumira-la-importacion-de-cinco-materias-primas.shtml> .

al Presidente, la Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA)¹⁷, con reformas en 2005¹⁸ y 2010¹⁹.

A través de la LTDA el gobierno se propone promover el desarrollo rural, combatir el latifundio y reducir las inequidades en la distribución de la tenencia, problemas que no logró resolver la anterior Ley de Reforma Agraria (1960). La implementación de la LTDA ha sido muy polémica por cuanto ha habido un elevado nivel de discrecionalidad, limita el pleno ejercicio de los derechos de propiedad y el derecho a decidir sobre qué producir, establecidos en la Constitución vigente. En el período previo y el posterior a la puesta en vigencia de la Ley y sus reformas, pero sobre todo desde 2004, se han incrementado las invasiones, expropiaciones, recuperaciones e intervenciones de tierras que en muchos casos han violado los derechos humanos y de propiedad establecidos en la Constitución, así como los procedimientos establecidos en la LTDA. Esto ha generado un clima de incertidumbre que afecta negativamente la realización de nuevas inversiones y el otorgamiento de créditos de la banca comercial, debido a las dudas sobre las garantías de propiedad, etc. (Provea, 2009: 173)²⁰.

Según la organización de Derechos humanos Provea (2012), con base en información estadística de fuentes oficiales, entre 2003 y 2010 se habían rescatado 5.538.537,95 has., se habían regularizado 4.987.803,97 has., se habían otorgado 91.004 cartas agrarias, 41.866 declaratorias de permanencia y 14.409 títulos de adjudicación. Sin embargo, Provea advierte sobre las inconsistencias de las estadísticas oficiales.

Algunos analistas consideran que a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de tierras los logros son limitados. La superficie recuperada era relativamente importante, pero tenía significación económica limitada, aunque políticamente pudiera generar otra imagen. Parte de esas tierras recuperadas no eran latifundios y algunas de ellas eran tierras ociosas (Hernández, 2009). Igualmente debe señalarse que los resultados del VII Censo Agrícola (2007-2008) mostraron una reducción de la superficie agrícola ocupada y pocos avances en materia de reducir la concentración de la tierra. Las unidades de producción de más de 1.000 has. representaban apenas el 1 % del total de explotaciones pero ocupaban el 40 por ciento de la superficie agrícola (apenas 6 por ciento menos que en el anterior Censo Agrícola de 1997-1998). En contraste, las unidades de menos de 20 has. representaban el 70 por ciento de las explotaciones pero sólo ocupaban el 5 por

¹⁷ Decreto, N° 37.723 del 13 de noviembre de 2001.

¹⁸ Decreto N° 38.103 del 10 de enero de 2005.

¹⁹ Ley de Reforma parcial de la Ley de Tierras. Gaceta Oficial N° 5.991 del 29 de julio de 2010. En esta reforma se adopta una nueva definición de latifundio. El Artículo 7 reza así: "se entiende por latifundio toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la vocación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivo, de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social. También, se elimina la tercerización por considerarla contraria a la paz social del campo. Por tercerización la Ley entiende "... la forma de aprovechamiento de la tierra "mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta" o el mandato de trabajarla, a través de un contrato, con el cual "el propietario de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él". Con esta nueva disposición legal se viola el derecho de los propietarios a disponer del bien poseído como lo requiera o desee. El artículo 115 de la Constitución reza que: "se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes". Esta reforma tendrá efectos negativos para el desarrollo de la producción agrícola bajo formas de medianería y contratos agrícolas.

²⁰ PROVEA (2009). Derecho a la tierra. Disponible en: http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf

ciento de la superficie agrícola (Provea, 2012). Los resultados del Censo también mostraron una confirmación de la tendencia a aumentar la importancia relativa tanto en el total de explotaciones como en la superficie agrícola ocupada de las explotaciones medianas (entre 20 y 1.000 has.).

La Ley de tierras y sus reformas han continuado con la tradición de no otorgar derechos de propiedad plenos a los adjudicatarios y beneficiarios. Se ha experimentado con diferentes formas de organización tendientes a colectivizar la producción agrícola, tales como los saraos, saraitos, Fondos Zamoranos, Núcleos de desarrollo endógeno, cooperativas de producción y comercialización, etc. Siempre con asistencia tutelada por parte de organismos gubernamentales. No obstante, los resultados en materia de producción no parecen ser muy exitosos, y como se ha reseñado en la prensa nacional muchos de los predios expropiados o recuperados terminan abandonados o produciendo mucho menos de lo que producían antes de la intervención del gobierno.

4.3 Política de gasto público y financiamiento agrícola

En los primeros años de la gestión gubernamental, debido a los problemas que confrontaba la gestión fiscal, no fueron abundantes los recursos que la administración central asignó como gasto agrícola. Entre 1998 y 2003 el Gasto Agrícola Real del Gobierno Central (GARGC) tuvo una disminución promedio anual del 11,0 %, con un valor mínimo en 2002. Para 2002 el gasto agrícola apenas representó el 0,49 % del total, cifra inferior a la de 1998 (1,84 %). Esta tendencia se revirtió posteriormente, sobre todo a partir de 2003, cuando se asignaron recursos para salvar el año agrícola en un momento difícil para la economía venezolana debido a los efectos del paro petrolero iniciado a finales de 2002. Así, en el lapso 2003-2011 el GARGC se incrementó a la tasa media anual de 18,1 %, aumentando su importancia relativa en el gasto total de la administración central desde el 0,93 % en 2003 hasta el 3,54 % en 2009, para luego reducirse al 2,67 % en 2011, según las estimaciones preliminares de la OCEPRE²¹.

Puede afirmarse que el gobierno le ha asignado, por vía presupuestaria, importantes recursos al sector agrícola, aún cuando estos tienden a disminuir desde su valor máximo en 2008. No obstante, dichos recursos presupuestarios no parecen haber incidido de manera efectiva y positiva en los resultados presentados por la producción, por lo que la eficiencia del gasto público agrícola tiende a disminuir.

El gobierno ha establecido mediante Decretos Leyes la obligación de la banca comercial y universal de dedicar parte de su cartera crediticia al sector agrícola, generalmente por encima del 20 % de la cartera total. Para el año 2012 se estableció una cartera mínima obligatoria de 25 % con tasas de interés por debajo de la tasa de inflación, cómo ha sido la norma desde 1999. Esto significa que las tasas activas que se le cobran al sector agrícola son negativas en términos reales e inferiores a las que pagan otras actividades económicas. El otro elemento a señalar es que la morosidad de los créditos agrícolas es superior a la del resto del sistema. Gutiérrez y Ordoñez (2011), con información de la superintendencia de Bancos señalaron que la morosidad de la cartera agrícola era dos puntos porcentuales superior a la del resto del sistema financiero. Sin embargo, en el caso de la Banca especializada del Estado (Banco Agrícola de Venezuela), la tasa de

²¹ Ministerio del Poder Popular para las Finanzas. Ley de presupuesto 2012.

morosidad era en el primer semestre de 2011 del 8,9 % y del 7,6 %, también muy superior a la de todo el sistema Bancario²².

El monto de la cartera crediticia agrícola de la banca comercial también se incrementó sustancialmente. Se estima que en el lapso 1998-2011 la cartera crediticia, en términos reales, creció al ritmo promedio anual de 15,6 %. Puede concluirse que la abundancia de recursos crediticios de la banca comercial no se ha reflejado en los resultados de la producción agrícola. Por el contrario, se evidencia una pérdida de eficiencia del crédito agrícola. Mientras en el lapso 1998-2003 por cada Bolívar constante de crédito agrícola se obtenía 7,1 Bs de PIBA, para 2008-2011 tal relación había disminuido a 1,3 Bs de PIBA Por cada Bs. de crédito agrícola.

4.- Los principales resultados del SAV (1998-2011)

4.1 Producción agrícola

A pesar del abundante financiamiento y de la expansión del gasto público agrícola, la producción no muestra resultados positivos durante el lapso 1998-2011. Además, puede afirmarse que el comportamiento de la producción agrícola ha estado fuertemente correlacionado con los ciclos petroleros y el crecimiento del PIB para toda la economía (Gutiérrez y Ordoñez, 2011).

La política de fijar precios mínimos para los productores por debajo de los costos de producción y compensar con subsidios al crédito y a los insumos (fertilizantes, alimentos balanceados, semillas, otros) no surtió los efectos esperados. Los productores agrícolas con frecuencia han reportado como causa de la declinación de la producción de algunos rubros la disminución de la rentabilidad²³, el miedo a invertir debido a las invasiones y expropiaciones de fincas, y más recientemente (2011) la irregularidad en el suministro de insumos agrícolas en oportunidad y en cantidades suficientes, debido a que la empresa estatal Agropatria no ha mostrado ser tan eficiente como Agroisleña, la empresa privada, principal distribuidora de insumos agrícolas en el país y financiadora de más de 20.000 productores agrícolas, la cual fue expropiada y nacionalizada en 2010. Además, durante el lapso 2009-2011 los factores climáticos (fenómeno del niño y la niña) también incidieron negativamente sobre los resultados de la producción en algunos cultivos.

Durante el lapso 1998-2011 el PIB agrícola per cápita (PIBAPC) se mantuvo estancado con una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 0,0 %. Por su parte, el valor de la producción agrícola per cápita (VPAPC) también tuvo un crecimiento promedio interanual de 0,0 %, lo que revela un estancamiento tuvo, pero durante el lapso 2008-2011 dicha tasa de crecimiento fue de -1,1 %²⁴. Al finalizar 2011 el VPAPC era similar al obtenido en 1998 (ver gráfico 1), resultado que evidenciaba el no cumplimiento de los objetivos de aumentar la producción agrícola y lograr la soberanía alimentaria. Inicialmente, durante el

²² Información disponible en: <http://www.entornointeligente.com/articulo/1148708/VENEZUELA-Cr%C3%A9ditos-agr%C3%ADcolas-caen-en-morosidad-en-m%C3%83s-de-5>

²³ Ver Declaraciones oficiales de los gremios agrícolas FEDEAGRO y FEDENAGA en sus Web: www.fedeagro.org ; <http://www.fedenaga.org/> . Ver también declaración de FEDEAGRO sobre los resultados de la agricultura vegetal entre 2007 y 2011, disponible en: <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2011.asp>

²⁴ El Valor de la producción agrícola aquí reportado es la agregación del valor de la producción agrícola vegetal (VPAV), de la agrícola animal (VPAA) y el pesquero (VPAP) a precios constantes de 1997, según información oficial del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT). Estas cifras son sustancialmente superiores a las reportadas por los gremios de productores agrícolas y ganaderos (FEDEAGRO y FEDENAGA).

lapso 1998-2003, tanto el PIBAPC como el VPAPC tuvieron tasas de crecimiento negativas del -0,3 % y del -0,7 %. Cuando se reanimó la economía, en el contexto de la bonanza petrolera de período 2003-2008, tanto el PIBAPC como el VPAPC también crecieron a la tasa media anual del 1,9 % y del 1,5 %. Tales resultados evidencian la fuerte correlación de la producción agrícola con los ciclos económicos del país, los cuales, a su vez están determinados, por los ciclos de auge y caída de los precios del petróleo²⁵.

En el cuadro 3, se muestran las TMCA de los rubros agrícolas, según las estadísticas oficiales, destacándose que en el período 1998-2011, los rubros más dinámicos según la TMC fueron: Subsector vegetal: maíz (6,1 %); caraota (7,2 %), cebolla (4,3 %), melón (3,0 %), palma aceitera (2,2 %), Papa (2,7 %). En el subsector animal se destacaron: leche (5,2 %); aves (2,5 %) y porcinos (4,6 %). Por su parte, el sector pesquero tuvo un decrecimiento anual del valor de la producción, durante 1998-2011, del -3,1 %. Cuando se toma en consideración el lapso 2008-2011, se observaron tasas de crecimiento promedio anual negativas, evidencia del agotamiento de las políticas, para los principales rubros agrícolas: arroz (-12,6 %), maíz (-11,0 %), sorgo (-5,1 %), caña de azúcar (-5,6 %), yuca (-5,2 %), cambur (-6,4 %), plátano (-6,9%), melón (-7,7%). Rubros con un crecimiento alto (mayores al crecimiento poblacional) en este lapso fueron: caraota (7,5 %), palma aceitera (8,7 %), cebolla (9,0 %), cacao (5,4 %), aves (10,3 %), leche (14,7 %) y porcinos (11,0 %) y huevos de consumo (21,1 %). El subsector pesquero tuvo un decrecimiento del valor de la producción de -3,2 %. Es de destacar que las cifras oficiales de producción agrícola lucen muy superiores a las que declaran los gremios agrícolas Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios (FEDEAGRO) y la Federación de Ganaderos de Venezuela (FEDENAGA), lo que impide tener certeza sobre la veracidad de las estadísticas oficiales, por lo que deben ser tomadas con reservas²⁶. FEDEAGRO, a su vez, considera que en 2011 la recesión agrícola continuó y que entre los factores que explican esos negativos resultados están los siguientes: problemas climáticos en los últimos tres años, reducción de los precios reales recibidos por los productores y de la rentabilidad del negocio agrícola, incremento sustancial de las importaciones agroalimentarias, las cuales para algunos rubros se pagan a precios superiores a los que se le pagan a los productores nacionales, intervenciones de tierras y acosos a la propiedad privada, inseguridad personal, poca oferta de insumos para la producción (aluden al fracaso de AGROPATRIA, empresa pública que sustituyó a la expropiada Agroisleña), poca inversión pública en materia de vialidad, drenajes, sistemas de riego e infraestructura de servicios e incremento de otros costos asociados a la producción tanto en materia laboral como en permisos y controles del gobierno²⁷.

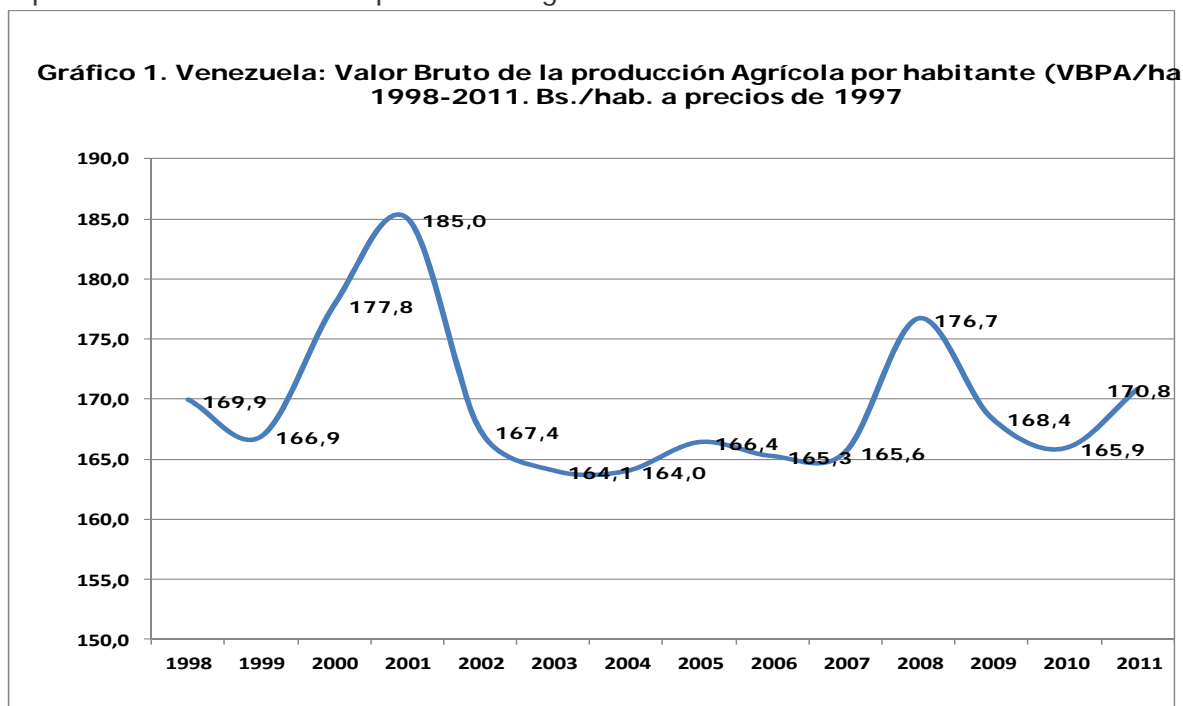
También debe señalarse que el valor de la producción agrícola vegetal por unidad de superficie (ha.) ha presentado una tendencia decreciente, pues la productividad media del subsector agrícola vegetal por unidad de superficie (Bs. de 1997/ha.) disminuyó entre 1998 y 2011 a una TMC de -0,9 %. En el lapso 2008-2011, esta declinación promedio

²⁵ No se debe desconocer, que durante el período analizado, el valor más alto del VPAPC se obtuvo en 2001. A partir de ese momento la tendencia es claramente declinante, a una tasa media de crecimiento anual del -0,8 % para el lapso 2001-2011. Visto también en una perspectiva de largo plazo el VPAPC, entre 1988 (año del valor más alto del VPAPC) y 2011 declinó a la tasa media anual de -0,4 %. Es decir, durante más de dos décadas, el VPAPC ha tenido una clara tendencia decreciente, lo que evidencia la crisis estructural del sector agrícola venezolano.

²⁶ FEDEAGRO considera que entre 2007 y 2011 la producción de los siguientes rubros disminuyó: maíz (-40,3 %), arroz (-38,9 %), sorgo (-82,6 %), caña de azúcar (-33,6 %), café (-46,5 %), papa (-63,5 %), tomate (-31,0 %), cebolla (-24,6 %) y ajonjolí (-13,4 %). Para más detalles ver: <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2011.asp>

²⁷ Para más detalles ver: <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2011.asp>

anual fue de -1,7 %. Dicha tendencia debe llamar la atención del gobierno nacional, pues indica que hay problemas con la incorporación de progreso tecnológico en la producción agrícola vegetal. En consecuencia, una nueva estrategia agroalimentaria nacional deberá tener entre sus prioridades la incorporación de progreso tecnológico que permita mejorar la productividad media de la producción agrícola.



Fuente: Ministerio de Agricultura y Tierras- cálculos propios.

Cuadro 3. Tasas medias de crecimiento anual (TMC) de la producción- Rubros seleccionados (%)

RUBRO	1998-2011	1998-2003	2003-2008	2008-2011
Arroz	1,5	-0,6	13,3	-12,6
Maíz	6,1	13,2	10,5	-11,0
Sorgo	0,7	6,5	-1,3	-5,1
Caraota	7,2	-6,2	20,7	7,5
Palma Aceitera	2,2	-4,0	4,8	8,7
Papa	2,7	-3,8	9,3	3,4
Yuca	2,6	1,0	0,3	9,5
Cambur	-4,4	-7,2	-0,2	-6,4
Plátano	-5,3	-6,5	-3,0	-6,9
Melón	3,0	11,5	1,5	-7,7
Mango	-6,7	-12,8	3,0	-11,6
Naranja	-0,6	-6,8	7,4	-2,8
Ajo	0,0	-3,8	6,0	-3,1
Cebolla	4,3	4,4	0,3	9,0
Tomate	2,7	-3,3	8,3	3,9
Zanahoria	-1,2	-3,4	2,5	-7,5
Cacao	1,9	-3,1	4,9	5,4
Café	0,9	-0,8	2,9	0,6
Caña de azúcar	0,0	4,2	-0,7	-5,6
Aves	2,5	-2,9	3,5	10,3
Bovinos	1,3	0,0	3,1	0,8
Huevos de C.	5,2	0,3	1,4	21,1
Leche	5,2	-3,6	8,8	14,7
Porcinos	4,6	0,1	5,5	11,0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Tierras- cálculos propios.

Cuadro 4. Venezuela: Evolución de algunas variables agroalimentarias

Variaciones Anuales (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA)	3,5	1,9	6,5	2,0	-0,8	-1,7	4,2	10,1	-0,9	1,9	3,1	-0,3	-1,0	-1,8
PIBA Per Cápita (PIBAPC)	1,4	-0,1	4,5	0,1	-2,6	-3,1	2,4	8,2	-2,6	0,2	1,4	-1,9	-2,5	-3,3
Valor de la Producción Agrícola Per Cápita (VPAPC)	6,8	-1,8	6,6	4,0	-9,5	-2,0	0,0	1,5	-0,7	0,2	6,7	-4,7	-1,5	3,0
PIB. Industria de Alimentos (PIBINDA)	4,2	-4,5	3,6	5,8	-6,0	-4,0	7,2	9,2	10,5	8,6	4,1	s.i.	s.i.	s.i.
Índice de precio real de alimentos y bebidas no alcohólicas (1997 = 100,0)	101,7	94,2	89,2	92,1	96,5	101,4	111,4	116,4	122,2	131,6	163,7	165,2	173,2	182,4

Otras Variables

Tasa de interés real agrícola activa (% anual)	11,8	9,5	9,5	4,6	-3,9	-5,4	-5,9	-2,3	-2,4	-6,1	-13,4	-13,3	-11,7	-11,4
DCH (Calorías/persona/día) ajustado por pérdidas según INN-HBA	2.158	2.032	2.154	2.255	2.031	1.918	2.144	2.243	2.357	2.410	2.525	2.729	s.i.	s.i.
Calorías procedentes de importaciones del total de la DCH (%)	46,2	43,4	41,6	43,4	39,6	40,0	44,0	35,3	38,5	43,7	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
DCH ajustado por pérdidas/requerimientos normativos (%) = Suficiencia	93,8	88,3	93,7	98,1	88,3	83,4	93,2	97,5	102,5	104,8	109,8	118,6	s.i.	s.i.
Superficie Cosechada (has.)	1.638.295	1.619.029	1.845.448	1.884.191	1.676.543	1.805.053	1.969.722	2.041.888	2.057.326	2.139.734	2.375.000	2.299.921	2.432.943	2.243.114

Fuentes: BCV; INN-ULA- Fundación Polar, HBA (varios años). MPPAT, Cálculos propios. S.I: sin información. (*) Cifras de 2011 sujetas a revisión.

4.2 Industria de alimentos (INDA)

La industria manufacturera de alimentos también ha tenido un comportamiento oscilante, similar al de la economía y con tendencia al estancamiento en el largo plazo al medirlo en términos per cápita. Este es un comportamiento relativamente mejor que el de la industria manufacturera de Venezuela, la cual presenta tendencia decreciente en el lapso 1998-2011. Debe recordarse que la industria de alimentos, bebidas y tabaco contribuye con el 30,1 % del PIB manufacturero, según estimaciones del BCV.

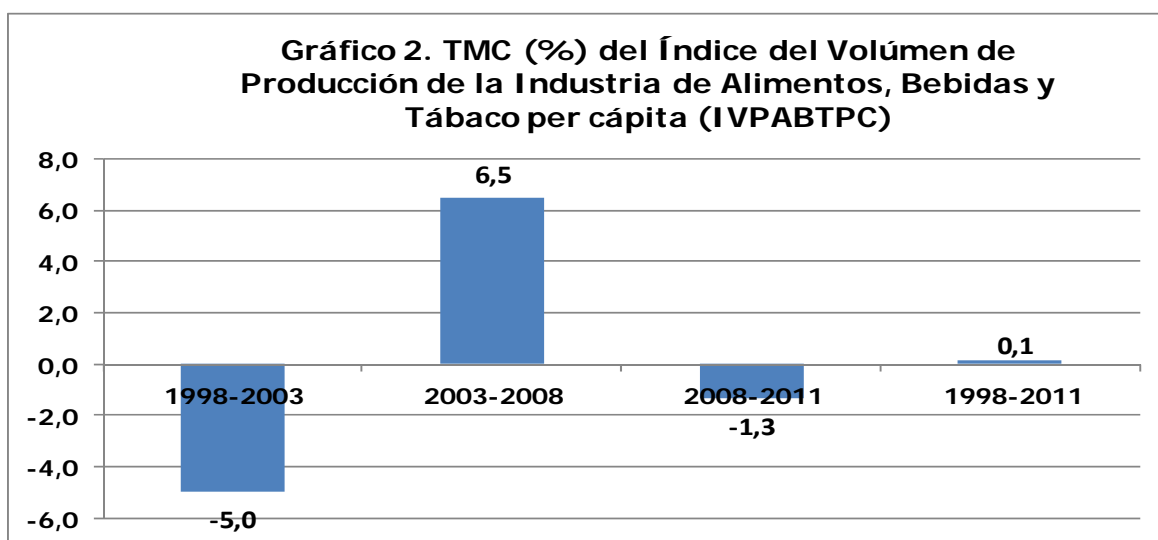
El PIBINDA creció negativamente en el lapso 1998-2003 (-1,1 %), y durante el *boom* de ingresos petroleros 2004-2008 se recuperó y logró crecer a la tasa media anual de 7,9 %. No se dispone de estadísticas desagregadas para 2009-2011, pero todo hace suponer que corrió la misma suerte del PIB industrial, el cual decreció en 2009-2010 y se recuperó en 2011.

Si se toma en cuenta El índice del volumen de producción de la industria de alimentos, bebidas y tabaco del BCV, medido en términos per cápita (IPIABTPC) también se observa un comportamiento oscilante. Disminución promedio anual del -5,0 % en 1998-2003; recuperación con una TMC del 6,5 % en el lapso 2003-2008, período del *boom* petrolero. Luego, durante el período 2008-2011 la TMC del IPABTPC fue de -1,3 %. Si se toma en cuenta todo el período 1998-2011 la TMC fue apenas de 0,1 %. Ver Gráfico 2²⁸. Estos resultados evidencian que las políticas agroalimentarias y el marco institucional también

²⁸ Durante el período de crecimiento de la producción (2003-2008) los precios reales al por mayor para los productos manufacturados de la industria de alimentos bebidas y tabaco aumentaron en términos reales al 3,1 %. Sin embargo, en el período 2008-2011 la tasa media de crecimiento anual de los precios reales al por mayor fue de -2,1 %. Este último resultado evidencia las dificultades de los productores de la INDA, quienes alegan frecuentemente una reducción de la rentabilidad. Si a este factor se le añaden las amenazas de expropiaciones, las regulaciones, inspecciones y controles excesivos para producir, entonces la tasa negativa de la producción de la industria de alimentos en el lapso 2008-2011 luce coherente con la falta de estímulos.

afectó negativamente la industria de alimentos, la cual muestra una muy baja tasas de crecimiento en el largo plazo, pero con tendencia decreciente en el lapso 2008-2011. Las dificultades para obtener divisas y realizar importaciones de insumos para la producción, los controles de precios, las restricciones en el suministro de energía eléctrica desde 2010, las excesivas regulaciones y supervisiones para cumplir con las cuotas de producción de alimentos regulados y las expropiaciones-nacionalizaciones de empresas pueden explicar la tendencia decreciente de la producción. Por lo demás, los bajos niveles de rentabilidad y las expectativas negativas sobre el respeto a derechos de propiedad, los controles de precios a lo que se agrega la entrada en vigencia para 2012 de la ley de costos y precios justos impiden un incremento en las tasas de inversión privada, sobre todo en sectores donde se producen alimentos regulados.

En síntesis, a lo largo del período 1998-2011 se sintió el efecto negativo de las políticas sobre la INDA. La situación para el futuro inmediato no parece mejorar, debido a la reciente entrada en vigencia del Decreto Presidencial-Ley sobre Costos y Precios justos, que de acuerdo con su contenido puede tener impactos negativos sobre la producción de alimentos y de bienes y servicios en general, agudizando los problemas de escasez de alimentos.



Fuente: BCV- Cálculos propios.

4.3 Comercio exterior

Los rasgos más relevantes de la evolución del comercio exterior agroalimentario durante el lapso 1998-2011 son los siguientes:

- Una clara tendencia decreciente del valor de las exportaciones agroalimentarias desde 1998, cuando alcanzaron un valor máximo de US \$ 689 millones hasta reducirse a valores insignificantes (US \$ 55 millones, valor proyectado para 2011). Esta reducción de las exportaciones agroalimentarias (XAA) se explica por: a) la fuerte apreciación del tipo de cambio real que se ha dado en la mayoría de los años del lapso 1998-2011, lo que reduce la competitividad; b) las trabas y demás restricciones administrativas que el gobierno ha impuesto para las exportaciones,

con el argumento de asegurar el abastecimiento interno (prohibiciones, vistos buenos previos sujetos a la suficiencia del abastecimiento nacional, no entrega de certificados de origen, otras). En el presente las condiciones para exportar y recuperar los niveles de 1998 son muy desalentadoras debido a las trabas gubernamentales, la inexistencia de una política de fomento de las exportaciones agroalimentarias (XAA) y un tipo de cambio oficial claramente apreciado en términos reales (sobreevaluado), que no estimula a los exportadores²⁹.

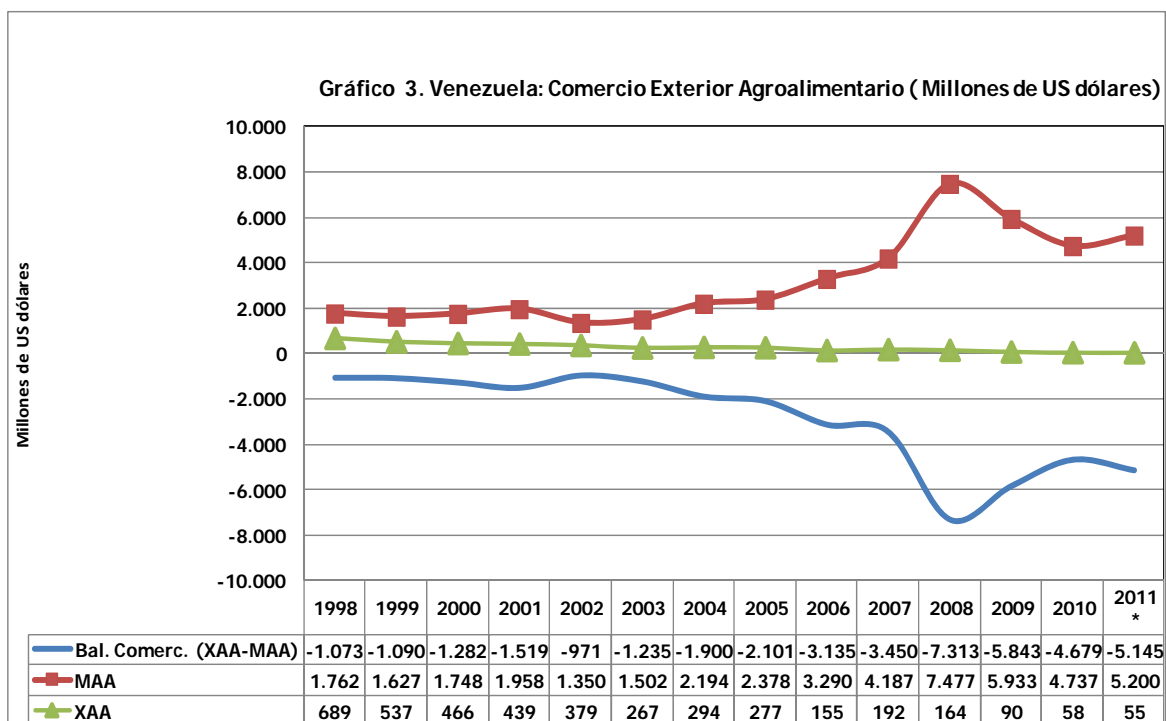
- Incremento de las importaciones agroalimentarias (MAA). Inicialmente, en el lapso 1998-2003, debido a los problemas que enfrentó la economía y los efectos de la crisis de 2003, la tendencia de las importaciones agroalimentarias (MAA) fue decreciente, como respuesta a la merma del crecimiento de la economía. En ese período el PIBPC se redujo a la tasa media anual de - 5,1 %. En 1998 las MAA fueron US \$ 1.762 millones, para 2003 se habían reducido a US \$ 1.502 millones. A partir de 2004 y hasta 2008 las MAA crecieron, fundamentalmente impulsadas por la recuperación de la economía, en medio de un fuerte crecimiento de los ingresos petroleros. Recuérdese que en el lapso 2003-2008 el PIBPC aumentó a la tasa media anual del 8,3 %. Para 2008, cuando alcanzaron su valor máximo, las MAA eran de US \$ 7.477 millones. Con el decrecimiento de la economía en 2009 y 2010, las MAA se redujeron. Para 2011 con la recuperación de la economía se esperaba un valor de las MAA alrededor de los US dólares 5.200 millones, cifra superior a la de 2010 (US dólares 4.737 millones) pero todavía inferior al valor máximo alcanzado en 2008, aunque muy superior al valor de 1998 (US dólares 1.762 millones)³⁰. Un elemento a considerar es que en la actualidad Venezuela está importando en cantidades importantes una serie de rubros en los cuales antes tenía autoabastecimiento o incluso era exportador neto. Tal es el caso de maíz blanco, arroz, café, carne bovina y pollos (producto final). También se ha observado un importante crecimiento de las importaciones, con respecto a las cantidades importadas en 1998, de azúcar crudo, animales vivos (bovinos), carne bovina refrigerada y congelada-deshuesada y de aceites vegetales³¹.
- Debido a las tendencias de las XAA y de las MAA, el ya tradicional saldo negativo de la balanza comercial agroalimentaria ha aumentado. En 1998 el saldo era de US \$ -1.073 millones, en 2008, año máximo del valor de las MAA alcanzó los US \$ - 7.313 millones. Finalmente en 2011, con la mengua de las MAA con respecto al valor máximo de 2008 dicho saldo fue de US \$- 5.145 millones (Ver gráfico 3).
- También se han producido modificaciones en cuanto a los principales proveedores de importaciones de alimentos para Venezuela. En 1998, los cinco principales proveedores de alimentos para Venezuela eran: Estados Unidos (26,7 %), Argentina (13,3 %), Colombia (9,8 %), Canadá (7,3 %) y Reino Unido (7,1 %). En total estos países-regiones aportaban el 64,2 % de las MAA. Para 2010 los cinco

²⁹ Debe señalarse que las estadísticas oficiales del INE no registran las exportaciones ilegales. Estas se producen debido a la existencia de un mercado negro-ilegal del dólar, el cual establece un tipo de cambio muy superior al oficial. También inciden los controles de precios existentes en Venezuela, que fijan precios máximos de venta al consumidor inferiores a los que se pagan en países vecinos (Islas del Caribe, Colombia). En consecuencia, existen márgenes de ganancia suficientemente atractivos, lo que incentiva la exportación ilegal de alimentos (contrabando).

³⁰ En valores reales, las MAA per cápita alcanzaron su máximo valor del período 1998-2011 en 2008. La tasa media de crecimiento de las MAA reales per cápita en el período 1998-2011 fue de 4,7 %, mientras que en el lapso 1988-1998 fue de -3,5 %.

³¹ La investigación realizada por Gutiérrez y Ordoñez (2011) también mostró que las estadísticas oficiales del INE de importaciones agroalimentarias (MAA) están subestimadas, evidenciando un desorden estadístico que impide conocer con certeza la realidad de los balances alimentarios.

principales proveedores de alimentos para Venezuela fueron: Brasil (25,9 %), Estados Unidos (21,6 %), Argentina (6,7 %), Bolivia (6,5 %) y Canadá (6,5 %). Obsérvese que Colombia, debido a los problemas diplomáticos entre ambos países, agudizados desde julio de 2009, no figuró en 2010 entre los cinco principales países proveedores de MAA para Venezuela. En 2010 los cinco principales países proveedores de importaciones aportaban el 67,2 % del total. Entre los cambios se observa la intensificación de las relaciones comerciales con países considerados aliados ideológicos (Brasil y Bolivia), que no figuraban entre los principales proveedores para 1998.



Fuente: INE- Cálculos propios. (*) Los valores de 2011 son preliminares, y están sujetos a revisión.

4.4 Consumo de alimentos

El consumo de alimentos por habitante depende fundamentalmente de dos variables: el precio real de los alimentos y el ingreso real de los consumidores (medido por el PIB per cápita). Como se sabe el precio real de los alimentos ha mostrado una clara tendencia creciente desde 2001³² (ver cuadro 4). Sin embargo, recuérdese que en el lapso 1998-2003 el PIBPC decreció al ritmo promedio anual de -5,1 % y eso determinó que el consumo de energía alimentaria, medido por la disponibilidad para consumo humano persona/día (DCH) para el habitante promedio venezolano declinará desde las 2.158 cal./persona/día en 1998 hasta las 1.918 cal./persona/día en 2003. (Ver cuadro 4)³³.

³² Se estima que en el lapso 2001-2008 el precio real de los alimentos y bebidas no alcohólicas creció a la tasa media anual de 7,1 %. Tal resultado indica un fracaso de la política de control de precios instrumentada desde 2003 la cual le ha dado una alta prioridad a la regulación del precio de los alimentos.

³³ Estos datos provienen de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) publicadas por el Instituto Nacional de Nutrición de Venezuela (INN).

Las estadísticas del Instituto Nacional de Nutrición (INN) y su hoja de balance de alimentos reportan una caída del consumo de alimentos, medido por la disponibilidad para consumo humano (DCH) de calorías/persona/día en 1998-2003 y un incremento en el lapso 2004-2009 (ver cuadro 4). Obsérvese también que luego de 2003 la DCH medida en cal./persona/día comenzó a crecer hasta 2009 (último año con información del INN) cuando alcanzó las 2.729 calorías/persona-día (ver cuadro 4). Debe recordarse que en ese lapso, aunque los precios reales de los alimentos se incrementaron, desestimulando la demanda, también hubo un incremento del PIB per cápita, a la par que se intensificaron las políticas gubernamentales para subsidiar y distribuir alimentos básicos en los estratos sociales de menores ingresos (Misiones: MERCAL, PDVAL, Casas de alimentación, Comedores escolares y populares, otros), por lo que la DCH calórica se incrementó en esos años, a la par del crecimiento del consumo privado de los hogares.

Sin embargo, el dato aportado por el INN, de crecimiento de la DCH calorías/persona/día para 2009 no luce coherente con la disminución de la producción nacional agrícola y de las importaciones reportadas para ese año. Tampoco luce coherente con la disminución del consumo privado que se dio en 2009 de -3,2 %, según el informe económico del BCV, debido a la recesión de la economía. Todos estos antecedentes permiten afirmar que en 2009 hubo un menor consumo de alimentos o DCH calórica por persona/día, con respecto al valor máximo de 2008. De manera tal que el dato de la DCH calórica de 2009, estimada por el INN, debe ser tomada al menos con reservas (Ver cuadro 4.).

En el Cuadro 5 se muestra la evolución de la DCH de energía alimentaria, con las correspondientes proyecciones para el período 2008-2011, utilizando como variable predictiva el PIBPC³⁴. En ese cuadro se puede observar como al tener en cuenta el valor del PIBPC del período 2008-2011, el cual incorpora las caídas de 2009 y 2010 y la recuperación de 2011, la DCH disminuye, y se retrocede en los niveles de suficiencia de la disponibilidad en 2009-2011 con respecto al valor máximo alcanzado en 2008 (2.429 cal./persona/día), como consecuencia de la merma del PIBPC experimentada en 2009 y 2010.

Para confirmar las tendencias anteriores debe tenerse en cuenta que si se toman en cuenta las estadísticas del índice del volumen de ventas de alimentos y bebidas del Banco Central de Venezuela (BCV), y éste se corrige por el efecto del incremento poblacional para expresarlo en términos de volumen de ventas de alimentos per cápita, se tiene que en el lapso 2008-2011 se redujo el volumen de ventas per cápita al ritmo promedio anual de -5,9 %. Este resultado es consistente con el alza del precio real de los alimentos y la reducción del PIBPC que se dio en ese período³⁵. Es también coherente con las proyecciones que se han realizado para el lapso 2008-2010, expuestas en el cuadro 5.

En síntesis, los resultados del INN que muestran un incremento de la DCH de calorías/persona/día entre 2004 y 2008 son posibles en el sentido de que durante esos años hubo mejoras en la producción agrícola y el aumento en cantidades físicas (tonelaje)

³⁴ Se utilizó la siguiente ecuación para proyectar: $LNDCH = -0,9732 + 0,6027 LNPIBPC$. Esta ecuación fue estadísticamente significativa al 1 % ($F = 34,6$), con el $R^2 = 0,57$; $R = 0,76$. La serie utilizada fue 1980 -2007. Es decir, se parte del supuesto de que la DCH está fuertemente y positivamente correlacionada con el PIBPC, y en consecuencia la evolución futura de esta variable puede servir para realizar la proyección.

³⁵ A pesar de que en 2011 se recuperó el PIB per cápita con respecto a 2010, en el período 2008-2011, la disminución del PIB per cápita fue de -1,9 %.

de las importaciones de alimentos. Lo que resulta incoherente es que el INN en sus Hojas de Balance de Alimentos (HBA) de 2009 reporte un crecimiento de la DCH cal./pers./día igual 2.729, lo que representaría un nivel de suficiencia alimentaria (disponibilidad en relación a los requerimientos de 118,6 %, lo que se puede considerar como de suficiencia plena, según Schejtman (1988.1994). Es más coherente pensar que, con base en las proyecciones aquí expuestas y en los indicadores de volumen de ventas de alimentos per cápita estimados por el BCV, que durante 2009 y 2010 se redujo el consumo de alimentos y de la DCH Cal./pers./día con respecto a su valor máximo de 2008. Ello significa que en lugar de estar en una situación de suficiencia plena se estaría en una situación de suficiencia precaria (por debajo de un 110 %) ³⁶. Ver Cuadro 5.

Cuadro 5. Venezuela: disponibilidades de energía alimentaria e índice de suficiencia IS-adequación

	DCHi		
Año	(Cal./Pers./día)	Req.i (Cal./Pers./día)	IS (Adecuación) %
1998	2.158	2.300	93,8 (insuficiencia crítica)
1999	2.032	2.300	88,3 (insuficiencia crítica)
2000	2.154	2.300	93,7 (insuficiencia crítica)
2001	2.255	2.300	98,1 (insuficiencia)
2002	2.031	2.300	88,3 (insuficiencia crítica)
2003	1.918	2.300	83,4 (insuficiencia crítica)
2004	2.144	2.300	93,2 (insuficiencia crítica)
2005	2.243	2.300	97,5 (insuficiencia)
2006	2.357	2.300	102,5 (suficiencia precaria)
2007	2.410	2.300	104,8 (suficiencia precaria)
2008*	2.463	2.300	107,1 (suficiencia precaria)
2009*	2.391	2.300	104,0 (suficiencia precaria)
2010*	2.347	2.300	102,0 (suficiencia precaria)
2011*	2.380	2.300	103,5 (suficiencia precaria)

Fuente: INN, Hojas de balance de alimentos-Varios años-Cálculos propios. (*) Los valores 2008-2010 son proyectados con base en la ecuación $LNDCH = -0,9732 + 0,6027 LNPIBPC$.

5.- Las premisas de la nueva estrategia agroalimentaria

Una recapitulación del análisis realizado en este documento muestra que el SAV tiene un desempeño que no es satisfactorio. En primer lugar, tanto la producción agrícola como la de la industria de alimentos muestran tendencia al estancamiento en el lapso 1998-2011, con una reducción en el período 2008-2011. En segundo lugar, la dependencia de las importaciones de alimentos aumentó en el lapso 1998-2011 y continúan los niveles críticos de autonomía (alta dependencia de las importaciones de alimentos), resultado contrario a los objetivos de las políticas gubernamentales que privilegian la soberanía alimentaria. En tercer lugar, la disponibilidad para consumo humano (DCH) de alimentos (medida por la DCH Cal./pers./día) aumentó durante el período 2004-2008, pero luego disminuyó cuando también lo hizo el PIBPC en el lapso 2008-2011. Las estimaciones aquí presentadas

³⁶ Para calificar los niveles de adecuación o el índice de suficiencia (IS) se utilizaron los criterios recomendados por Schejtman (1988, 1994).

muestran que la suficiencia de la disponibilidad para consumo humano (DCH) de energía alimentaria se puede calificar de precaria. En cuarto lugar, la estabilidad de la DCH Cal./pers./día se ha hecho más inestable, debido a la también creciente inestabilidad de las importaciones de alimentos (calorías de procedencia importada)³⁷.

Los resultados obtenidos y el desempeño no satisfactorio del SAV se han dado en un contexto de políticas macroeconómicas, agroalimentarias y un marco institucional que no es el más favorable para el crecimiento sostenido de la producción agroalimentaria nacional y el logro de la seguridad alimentaria. Los resultados de los últimos años (2009-2011) muestran disminuciones tanto de la producción como del consumo de alimentos con respecto a los valores de 2008, evidenciando el agotamiento de las políticas generales y agroalimentarias. Tal situación sugiere la necesidad de formular una nueva estrategia agroalimentaria nacional, cuyas premisas y lineamientos fundamentales se exponen seguidamente. La nueva estrategia agroalimentaria:

1. Debe contar con un entorno macroeconómico e institucional que garantice el crecimiento económico sostenido en un contexto de baja inflación y de mayor equidad en la distribución de la riqueza, que garantice altos niveles de empleo formales, que permita el ejercicio de los derechos de propiedad y económicos establecidos en la Constitución. Un crecimiento económico sostenido, acompañado de mayor equidad y empleos formales constituyen una condición necesaria para el logro de la seguridad alimentaria³⁸.
2. Debe superar el falso dilema entre intervención gubernamental y liberación de los mercados. Las intervenciones públicas son necesarias para corregir fallas de mercado, crear externalidades positivas, orientar la asignación de recursos para el desarrollo de las cadenas agroalimentarias que se consideran prioritarias para la estrategia y garantizar la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables y de insuficientes ingresos. No obstante, la acción del Estado debe ser respetuosa de los derechos económicos y de propiedad privada establecidos en la Constitución, no debe coartar la iniciativa privada ni intervenir excesivamente en los mercados. La FAO (1995: 273) resume este planteamiento al señalar que: *"...Existe un falso dilema entre intervencionismo y liberalización. Ni el sector público es capaz por sí sólo de superar los problemas que plantea el proceso de desarrollo, ni tampoco lo es la actividad privada actuando sin conducción, control o límite alguno. De esta manera, el tema no puede ser abordado desde esta falsa dicotomía, sino sobre la base de una reflexión acerca de las vías de renovación de las funciones de los sectores público y privado, con vistas a una articulación más conveniente entre ambos a la luz del objetivo de asegurar el crecimiento con equidad"*.
3. Debe ser concertada con los actores del SAV y de las cadenas agroproductivas consideradas prioritarias en la estrategia agroalimentaria.
4. Debe estar orientada por el concepto de sistemas y cadenas agroalimentarias, por cuanto la producción de alimentos con eficiencia y calidad, así como el logro de la seguridad alimentaria depende de múltiples actividades (producción y distribución de insumos, producción agrícola, producción industrial de alimentos,

³⁷ Gutiérrez y Ordoñez (2011) encontraron una tendencia al crecimiento de la inestabilidad de la DCH, medida por el coeficiente de variación. También se determinó que la mayor inestabilidad proviene de la alta volatilidad de las importaciones de alimentos.

³⁸ Para la FAO (2009:1): "...existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana".

comercialización doméstica, comercio exterior, consumo) y de actores que se interrelacionan desde la actividad de producción en la finca hasta los demandantes finales.

5. Debe promover un abastecimiento alimentario (oferta de alimentos) suficiente para cubrir los requerimientos de la población, mediante una razonable combinación de producción nacional e importaciones. Para ello se debe tener en cuenta las ventajas comparativas y competitivas del país.
6. Debe tener en cuenta las perspectivas de los mercados mundiales de alimentos. Dadas las tendencias de largo plazo que pronostican precios crecientes de los alimentos en los mercados mundiales y la alta dependencia del país de las importaciones de alimentos (autonomía crítica del SAV), la estrategia deberá desarrollar políticas para elevar la participación de la producción nacional en la disponibilidad-abastecimiento alimentario, particularmente en el caso de aquellos alimentos principales aportadores de energía alimentaria y de proteínas. Es decir, la estrategia debe considerar con carácter prioritario el desarrollo de una política de sustitución de importaciones en materias primas y alimentos importantes aportadores de energía alimentaria y proteínas. Se trata de rubros que pueden ser producidos en el país con un nivel razonable de eficiencia económica y que actualmente se están importando en cantidades importantes (maíz blanco, arroz, caña de azúcar-azúcar, oleaginosas tropicales, carne bovina, leche, carne de pollo).
7. Debe fomentar las exportaciones de bienes agroalimentarios cuyas cadenas de producción poseen ventajas comparativas y competitivas, con alto potencial para aumentar su participación en los mercados internacionales: café, cacao y derivados, pesca y productos del mar, frutas tropicales y jugos, hortalizas y sus preparados, otras. Las exportaciones agroalimentarias deberán estar insertas en una política general de promoción de exportaciones no petroleras, y orientarse por el principio de realizarlas con el mayor valor agregado posible.
8. Debe garantizar que los sectores de menores ingresos y demás grupos vulnerables (niños, embarazadas y lactantes, ancianos, otros), mediante programas alimentarios y subsidios (focalizados y/o generales) puedan acceder en todo momento a una ingesta alimentaria suficiente e inocua para llevar adelante una vida activa y saludable. Es decir, la estrategia debe garantizar la seguridad alimentaria de los sectores más pobres y de los grupos vulnerables de la población. No obstante, la estrategia debe partir del principio que sólo con un crecimiento económico sostenido, que garantice mayor equidad y suficientes empleos formales bien remunerados se podrá darle sostenibilidad a la seguridad alimentaria de los venezolanos.
9. Debe tener en cuenta las restricciones y debilidades que posee el país para producir ciertos alimentos (trigo, leche en polvo, aceites vegetales crudos, frutas de clima templado, otros), los cuales deberán ser importados en proporciones importantes debido a las pocas ventajas comparativas y competitivas del país. Se trata de asegurar precios accesibles a los consumidores. No obstante, como ya se dijo antes, deberá concentrar sus esfuerzos en sustituir importaciones en alimentos para los cuales las cadenas agroalimentarias del país tienen ventajas comparativas y competitivas.
10. Debe tener en consideración que el carácter rentístico de la economía venezolana genera distorsiones, con tendencia estructural a la apreciación real del tipo de cambio, lo que reduce la competitividad de las actividades productivas no

petroleras, entre ellas las agroalimentarias. En consecuencia las políticas sectoriales de precios y comerciales deben compensar la distorsión cambiaria cuando ella exista³⁹.

Bibliografía

Banco Central de Venezuela (varios años). Informe Económico. Caracas.

Baptista, Asdrúbal. (2005). El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana. Cuadernos del CENDES, Vol. 22, N° 60, pp. 95-111.

CEPAL. Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe (Varios años). Santiago de Chile.

FAO. (1995). Macroeconomía y políticas agrícolas. Una Guía metodológica. Materiales de capacitación para la planificación agrícola 39. Roma.

FAO (2008). Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required. High-Level Conference on World Food Security: the challenge of climate change and bioenergy, Rome, 3-5 June.

FAO. (2009). Declaración de la cumbre mundial sobre seguridad alimentaria. Cumbre mundial sobre seguridad alimentaria, Roma 16-18 de noviembre de 2009. Documento disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEW_G_06.pdf, visita el 04 de marzo de 2012.

Fondo Monetario Internacional (2012). Actualización de perspectivas de la economía mundial, enero 2012. Disponible en : <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112s.pdf> , visita el 17 de febrero de 2012.

Gutiérrez, Alejandro. (2010). El capitalismo rentístico y el sistema alimentario venezolano (SAV). Agroalimentaria, Vol. 15, N° 30, pp. 129-150.

Gutiérrez, Alejandro y Ordoñez, Jorge. (2011). Evolución reciente y situación actual del sistema alimentario venezolano (SAV). Universidad de Los Andes-Corporación Parque Tecnológico de Mérida (CPTM), Mimeografiado, Mérida, Venezuela.

Hernández, Juan Luis. (2009). Evolución y resultados del sector agrícola en la V República. Cuadernos del CENDES, año 26, N° 72, Pp. 67-100.

Malassis, L. (1979). Économie agro-alimentaire: économie de la consommation et de la production agroalimentaires, Tome I, Cujas, París.

OECD-FAO. (2011). Agricultural Outlook 2011-2020. Resumen disponible en: <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/13/2/48186214.pdf/> . Visita el 02 de agosto de 2011.

³⁹ Para más detalles sobre las distorsiones que la renta petrolera genera en la economía venezolana, particularmente sobre el tipo de cambio, así como los efectos de la renta petrolera sobre el sistema alimentario venezolano se recomienda ver Baptista (2005) y Gutiérrez (2010).

Palacios, Luis Carlos (2009). Crisis y financiamiento monetario. Disponible en: http://www.pensarenvenezuela.org.ve/publicaciones/luis%20carlos%20palacios/LCP_Crisis%20y%20financiamiento%20monetario_Nov-2009.pdf , visita 5 de febrero de 2011.

PROVEA Informe Anual septiembre 2009- octubre 2010 (2010). Derecho a la tierra. Disponible en: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf , visita 3 de junio de 2011.

PROVEA Informe Anual septiembre 2010- octubre 2011 (2011). Derecho a la tierra. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/11Tierras2.pdf> , visita 21 de febrero de 2012.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y las Tierras. Memoria y cuenta 2009 y 2010. (2011). Caracas.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Alimentación Tierras. Memoria y cuenta 2010 y 2011. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para las Finanzas. Ley de presupuesto 2012. Caracas.

Schejtman, Alexander. (1988). La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis. Revista de la CEPAL, No 36, pp. 142-161.

Schejtman, Alexander. (1994). Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe-División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.

SELA (2011). El alza del precio de los alimentos 2010-2011. Resumen Ejecutivo. Caracas. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/01/T023600004630-0-El_alza_de_precio_de_los_alimentos_2010-2011_-_Resumen_Ejecutivo.pdf Visita 03 de agosto de 2011.

US Energy Information Agency (2012). Short-term energy Outlook. Disponible en: <http://205.254.135.24/forecasts/steo/> visita 17 de febrero de 2012.