

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/335635769>

La Situación Agroalimentaria en Venezuela. Hacia una nueva estrategia.

Article · September 2019

CITATIONS

14

READS

91

3 authors, including:



[Alejandro Gutierrez S.](#)

University of the Andes (Venezuela)

63 PUBLICATIONS 232 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Repensando la integración regional en América Latina: un análisis a partir de los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico [View project](#)



Recursos alimentarios de Venezuela (Convenio ULA-Fundación Empresas Polar) [View project](#)

Foro

SEPTIEMBRE–OCTUBRE, 2019
VOL. 3, NÚM. 5, PÁGS. 31–52

La Situación Agroalimentaria en Venezuela Hacia una Nueva Estrategia

Alejandro Gutiérrez S.

La Situación Agroalimentaria en Venezuela

Hacia una Nueva Estrategia

Alejandro Gutiérrez S.

Alejandro Gutiérrez S. es profesor de la Universidad de Los Andes, Venezuela, y miembro correspondiente nacional de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela.

DURANTE las últimas dos décadas el país, su economía y el sistema alimentario venezolano han sufrido importantes transformaciones, en el marco del proyecto político del gobierno conocido como Chavismo. En estos años se acentuó la dependencia del país de la renta petrolera y se intensificó el avance de la intervención del Estado en los mercados y del control de los poderes públicos por parte del Presidente de la República. Desde 2005, en medio de la bonanza de ingresos petroleros más prolongada en la historia económica del país, el gobierno chavista se propuso como objetivo central la instauración de un modelo denominado socialismo del siglo XXI, basado en el control de los precios, del tipo de cambio, del comercio exterior y en asumir la propiedad social de los medios de producción considerados estratégicos. Una parte central del modelo chavista ha sido la ocupación por el Estado, y con la participación protagónica de los militares, de los espacios de gobierno antes reservados a los civiles. Y por sobre todo, en la medida que se perdía el apoyo popular, el uso de la institución militar para mantenerse en el poder y violar los derechos humanos establecidos

en la Constitución que son de carácter universal¹.

Venezuela hoy vive una crisis histórica, superior a la que existía antes de que el chavismo asumiera el control político de la nación. La economía venezolana se encuentra destruida, el país está endeudado y vive una emergencia humanitaria compleja, los ciudadanos se han empobrecido y emigran, se violan los derechos humanos y su imperfecta democracia ha sido sustituida por una autocracia, ahora desconocida por su ilegitimidad de origen por más de cincuenta países y diversas organizaciones multilaterales.

La seguridad alimentaria nacional se encuentra en un estado deplorable. Una nueva estrategia agroalimentaria debe estar enmarcada en una estrategia nacional de corto y de largo plazo.

El contexto general y macroeconómico

En 1998 Venezuela vivía las consecuencias del agotamiento del modelo de acumulación de capital sustentado en la renta petrolera y del modelo político que generó. La renta ya tenía más de dos décadas que se había revelado insuficiente para mantener el dinamismo de la economía y la cohesión social. La población había perdido la confianza en los partidos políticos tradicionales y en las élites políticas, quienes no tuvieron la voluntad para promover las reformas económicas y políticas que se requerían para renovar la democracia, transferir más poder a los ciudadanos y superar el modelo dependiente de la renta petrolera. En 1998, la economía estaba postrada, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso habían aumentado y el sentimiento generalizado era de descontento.

Es en ese contexto que los insurrectos de los fracasados golpes de Estado del 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992 lograron organizar un movimiento político que capitalizó el descontento de la población

¹Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2019). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*.

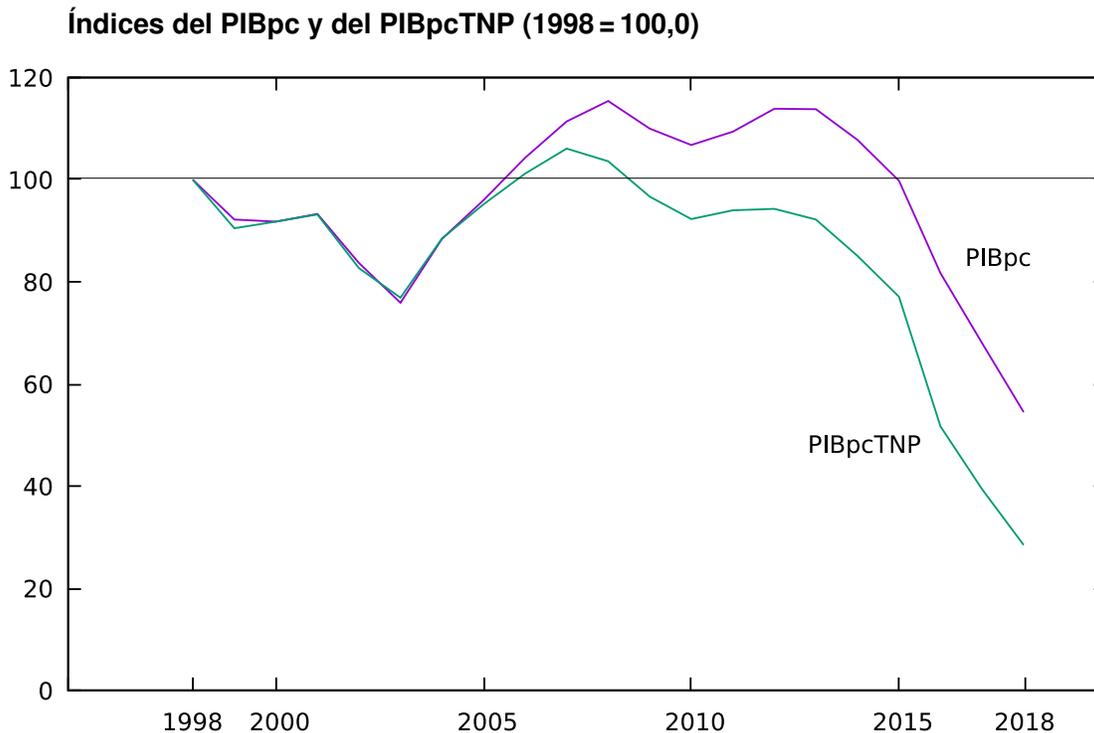
y así ganar las elecciones presidenciales de 1998. Hugo Chávez Frías, líder del frustrado golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, ganó las elecciones con un discurso antisistema, crítico de las reformas económicas promercado de los años precedentes y que prometía dismantelar la estructura política tradicional y las elites corruptas, construir una democracia participativa, reducir la pobreza y la desigualdad, implantar una nueva constitución y superar el modelo rentista petrolero². Una vez en el poder, el chavismo logró, con la ayuda del prolongado auge rentístico, el apoyo popular y el de los militares, imponer progresivamente su proyecto de control de la sociedad y concentrar el poder del Estado en el Presidente de la República. Cuando la renta petrolera disminuyó, se evidenció la fragilidad del proyecto chavista. Una vez perdido el apoyo popular, el régimen híbrido de autoritarismo competitivo evolucionó hacia una autocracia³. Así, puede concluirse que el experimento chavista terminó por parecerse más a las experiencias autoritarias del socialismo real y de populismo macroeconómico de América Latina⁴, y por agravar la crisis que le sirvió de plataforma para asumir el poder político desde 1999.

Desde el comienzo, el Gobierno de Hugo Chávez promovió cambios institucionales que generaron un clima de conflictividad, la desconfianza de los inversionistas y la inestabilidad política (reflejada, por ejemplo, en el intento de golpe de Estado del 11 de abril de 2002 y la huelga petrolera de noviembre de 2002 a enero de 2003). El resultado fue el incremento de la salida de capitales; la devaluación del signo monetario; el alza de las tasas de inflación, de desempleo, de pobreza; y una profunda caída del Producto Interior Bruto per cápita (PIBpc) y del PIBpc

²López Maya, M. y Panzarely, D. (2011). Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano. *RECSO - Revista de Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 2, págs. 39–61.

³Corrales, J. (2015). Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 2, págs. 37–51.

⁴Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990). Macroeconomic populism. *Journal of Development Economics*, vol. 32, núm. 2, págs. 247–277.



Fuente: BCV y cálculos del autor.

de los bienes transables no petroleros (PIBpcTNP)⁵, que en cada caso se estima es en promedio del 5,1 % anual durante el período 1998-2003.

La profunda caída de la economía en 2003 (el PIBpc disminuyó en un 9,2%) debido a los impactos de la huelga petrolera fue el argumento para instaurar una política de control del tipo de cambio, de los precios de la mayor parte de los bienes y servicios, de las tasas de interés, del comercio exterior. Esta política de controles se amplió con el tiempo y se fortaleció con una serie de cambios institucionales, en el marco de la nueva Constitución de la República aprobada en 1999. Tales cambios institucionales y la sanción de nuevas leyes y reformas permitieron a Hugo Chávez controlar la industria petrolera —a Petróleos de Venezuela (PDVSA)—, al Banco Central de Venezuela (BCV) y transferir una parte importante de las reservas monetarias internacionales (RMI) y de

⁵EL PIBpcTNP incluye el PIB del sector agrícola, de la industria manufacturera y de la minería no petrolera. Se refiere a la producción de bienes materiales que pueden ser comercializados internacionalmente (sustitutos de importaciones o exportables).

los ingresos en divisas de PDVSA a Fondos bajo el control directo del Presidente de la República.

Gracias al auge rentístico y a las políticas de distribución de la renta a través de los programas sociales (Misiones) creció la popularidad de Hugo Chávez, quien ganó el referendo revocatorio presidencial de agosto de 2004, las elecciones de la Asamblea Nacional de 2005 y 2010 y las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. Puede decirse que hasta la muerte de Hugo Chávez el rentismo, los subsidios y los programas sociales (Misiones) fueron un instrumento clave para consolidar el poder político del chavismo, destruir la institucionalidad existente previa a su arribo al poder y ampliar el rol del Estado en la economía.

Después de haber ganado el referendo revocatorio presidencial, en agosto de 2004, y de haber anunciado el proyecto del socialismo del siglo XXI, en 2005, aumentó el rol del Estado en la economía y arreció el irrespeto a los derechos a la propiedad privada. Se crearon nuevas empresas públicas, hubo expropiaciones y nacionalizaciones de empresas de diversa naturaleza, se exigió a las empresas petroleras extranjeras asociarse con Petróleos de Venezuela (PDVSA), hubo ocupaciones de tierras y fincas. Además, el Estado monopolizó la importación de algunos alimentos e insumos mientras intensificaba el control de precios y el acoso al sector privado nacional y extranjero. En esos años, y en el marco de la nueva Constitución, aumentó el rol de los militares en actividades que tradicionalmente estaban reservadas a civiles, en los Ministerios, en las empresas públicas, en la distribución de alimentos, y como agentes para la protección del régimen.

Gracias al alza de los ingresos petroleros y al auge rentístico la economía creció, especialmente, durante los años entre 2003 y 2012. El PIBpc aumentó a una tasa promedio anual del 6,2% mientras que el PIBpcTNP lo hizo con una tasa del 2,3%, lo que revela la importancia que tuvo el sector de bienes no transables (la industria de la construcción y los servicios privados, principalmente el comercio y los servicios financieros) en dicho crecimiento. A pesar del aumento de las importaciones (en más del 500% entre 2003 y 2012) y de la apreciación del

tipo de cambio real que las abarataba, la tasa de inflación se mantuvo elevada debido a la política de expansión monetaria y del gasto público. A medida que los ingresos petroleros y el endeudamiento externo e interno se hicieron insuficientes para financiar el descomunal crecimiento del gasto público, se instauró una política de financiamiento monetario del déficit fiscal del sector público consolidado (el Gobierno central y las empresa del Estado, principalmente PDVSA) a través del BCV. Esta práctica reiterada se convertiría en la principal causa del aumento de la tasa de inflación, hasta que se llegó, en noviembre de 2017, a un proceso hiperinflacionario, en el que las tasas de inflación mensual son superiores al 50 %.

En los años de auge rentístico aumentó el consumo de todo tipo de bienes y las importaciones alcanzaron niveles récord en 2012 (USD 65.951 millones). El crecimiento de la producción doméstica era insuficiente para satisfacer el incremento de la demanda agregada interna. Los subsidios y programas sociales (Misiones), que influyeron en el incremento de la demanda, también contribuyeron a la reducción de la tasa de pobreza y de desigualdad. Mediante la política exterior y el convenio Petrocaribe, el chavismo trató de exportar el socialismo del siglo XXI, por un lado, otorgando créditos blandos para que los países aliados del régimen, encabezados por Cuba, se beneficiaran de la renta petrolera en condiciones preferenciales y, por el otro, financiando abundantemente diversos proyectos de desarrollo. Esa situación de aparente prosperidad escondía en sí los desequilibrios macroeconómicos y la reducción de las reservas monetarias internacionales (RMI) que hoy vivimos. Según datos del BCV en 2008 las RMI alcanzaron los USD 42.299 millones; para 2012 eran de USD 22.887 millones.

Después de la muerte de Hugo Chávez, el 5 de marzo de 2013, se realizaron elecciones presidenciales en abril de 2013, en las cuales Nicolás Maduro fue declarado ganador por un escaso margen del 1,49 %. Nicolás Maduro fue advertido por algunos de sus partidarios de la necesidad de ajustar la economía, de flexibilizar las políticas de control de cambios y de precios y de establecer un mayor diálogo con el sector

privado. No obstante, Nicolas Maduro decidió mantener las políticas de Hugo Chávez con la excusa de no traicionar su legado. La continuidad de los controles económicos, del acoso al sector privado, de la ocupación de empresas, de las invasiones de fincas y del crecimiento desbordado del déficit fiscal, por un lado, y la tendencia a la baja, desde 2013 y con mayor fuerza desde 2014, del precio del petróleo y por lo tanto de los ingresos, por el otro, agudizaron los desequilibrios macroeconómicos. Los reiterados financiamientos del déficit fiscal mediante la emisión de dinero sin respaldo en bienes y servicios desde finales de 2017 desataron un proceso hiperinflacionario sin precedentes. Según las estimaciones de la Asamblea Nacional la variación de los precios en 2018 fue del 1.698.488,2%.

A pesar de que Venezuela se benefició en el período 2003-2012 de un auge de los precios del petróleo y de la renta petrolera, al finalizar 2019 el Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc) de Venezuela será apenas el 35% del que existía en 1998 y el 30% del obtenido en 2012⁶. Tales cifras reflejan el nivel de destrucción de la riqueza que ha sufrido el país como resultado del intento chavista por instaurar y exportar hacia otros países el modelo denominado socialismo del siglo XXI. A esas cifras debe agregarse que el PIBpcTNP tuvo una caída del 69,8% entre 1998 y 2018 y del 71,5% entre 2012 y 2018.

Durante el período 2012-2018 el PIBpc disminuyó a la tasa media anual del 11,6%, con caídas muy fuertes desde 2014. La misma tendencia se observa en el PIBpc no petrolero (PIBpcNP) y el PIBpcTNP. En el lapso analizado el PIBpcNP y el PIBpcTNP cayeron a la tasa media anual del 10,8% y el 18,1% respectivamente.

En materia social, en Venezuela, el índice de desarrollo humano ha estado disminuyendo mientras que la tasa de pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso han estado aumentado. Para 2017, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada

⁶Estas cifras se basan en las estadísticas oficiales del PIB de Venezuela del Banco Central de Venezuela (BCV), los pronósticos para 2019 del crecimiento del PIB para Venezuela realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019) y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

por tres universidades venezolanas, la tasa de pobreza general era del 87,0%, que en 2012 se estimó era del 48,4%. Por su parte, la tasa de pobreza extrema —la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta alimentaria normativa— fue en 2017 del 62,1% mientras que en 2014 era del 23,6%.

España y Ponce⁷, con base en las estimaciones de la ENCOVI, concluyeron que Venezuela era en 2017 el país más desigual de América Latina y el Caribe (ALC), considerada, a su vez, la región más desigual del mundo. Mientras que en 2014 el 10% más pobre de los hogares captaba el 2,1% del ingreso total y el 10% más rico captaba el 30%, para 2017 el 10% más pobre de los hogares captó solo el 0,7% y el 10% más rico el 61%. En materia de salario real, las estimaciones del Informe de Coyuntura Venezuela de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)⁸ permiten concluir que el salario mínimo real de junio de 2019 se había reducido en un 97% en comparación con el salario de diciembre de 2013.

Durante 2019 el gobierno ha permitido una liberación *de facto* de la mayoría de los precios de la economía, lo que ha reducido la escasez (especialmente de alimentos), ha aumentado los impuestos, el encaje legal bancario y el salario mínimo con menor frecuencia que en 2018 y ha permitido un mayor grado de flexibilidad del mercado cambiario. Por otra parte, para el final del primer semestre de este año el gobierno logró reducir la tasa de inflación mensual gracias a la aplicación de una política monetaria que, mediante el alza del encaje legal bancario, impide a las instituciones financieras crear dinero y otorgar financiamientos. Aunque esta política trata de evitar el crecimiento de la masa monetaria y del tipo de cambio, todavía se mantiene la práctica de financiar monetariamente el déficit fiscal y de las empresas públicas. A la política de reducción de la oferta monetaria real se agrega el efecto de las sancio-

⁷España, L. y Ponce, M. (2018). *Venezuela es el país más desigual del continente: ¿Que pasará con la desigualdad social después del 17A?*. Recuperado de: <https://prodavinci.com/venezuela-es-el-pais-mas-desigual-del-continente-que-pasara-con-la-desigualdad-social-despues-del-17a/>.

⁸Zambrano Sequín, L., Sosa, S. y Barroso, M. (2019). *Informe de Coyuntura Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello - Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

nes de Estados Unidos al gobierno de Venezuela, a PDVSA, al BCV y a la banca pública. En cuanto a los servicios públicos (electricidad, agua y telecomunicaciones, principalmente), estos se encuentran en crisis y la situación se ha agravado. La gasolina y el gas natural escasean, y esto, por su puesto, tiene efectos negativos sobre la actividad económica y el empleo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé para el año 2019 una caída del PIB en el orden del 35 %⁹. La inflación prevista para 2019 (9.000 %-10.000 %), aunque menor que la de 2018 (1.698.848,2 %), no evitará que los salarios reales y el consumo de la población continúen disminuyendo y que la pobreza y la desigualdad sigan aumentando.

Venezuela: evolución y situación actual de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996¹⁰, se estableció que:

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Por su parte, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá¹¹ define la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como:

Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica,

⁹Voz de América. (2019). *FMI: La economía de Venezuela se contraerá en un 35 % en 2019*. Recuperado de: <https://www.voanoticias.com/a/fmi-la-economia-de-venezuela-se-contraera-un-35-en-2019/5021472.html>.

¹⁰Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996). *Plan de acción de la cumbre mundial sobre la alimentación*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>.

¹¹Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). (s.f.). *Marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)* (Publicación INCAP MDE/154). Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.

garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo.

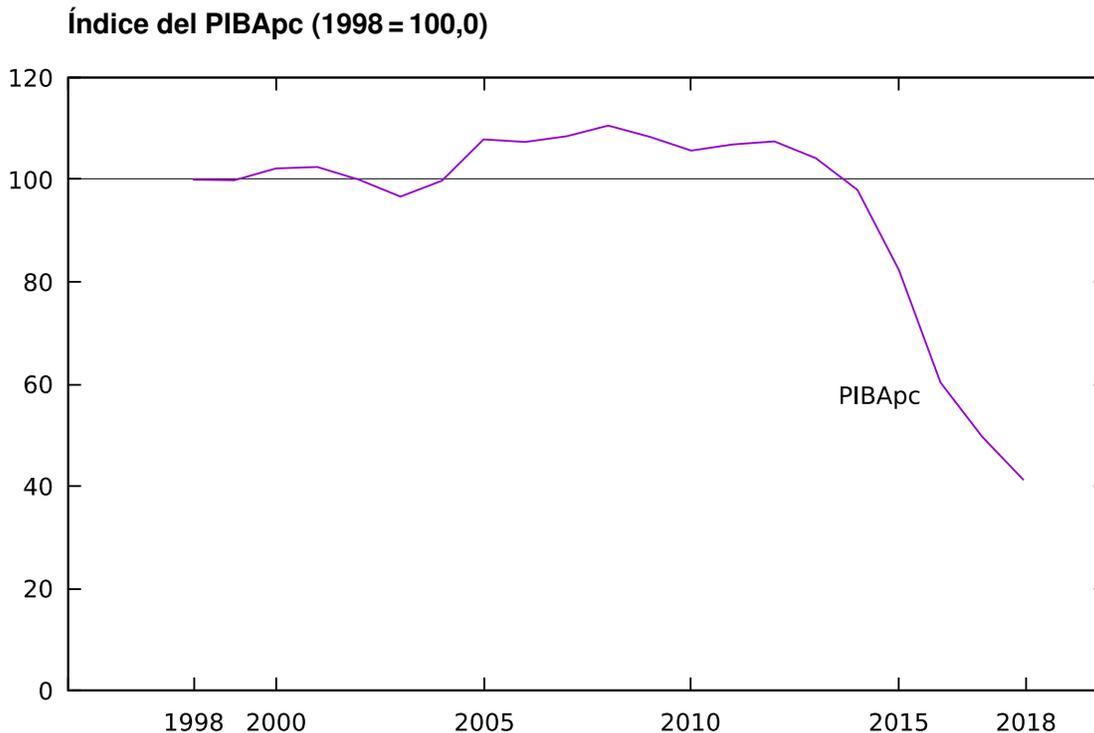
La seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, disposición biológica de los alimentos y estabilidad. Sobre la disposición biológica, se puede afirmar que Venezuela es un país en crisis: su sistema de salud ha originado la reaparición de todo tipo de enfermedades (malaria, chikunguya, dengue, difteria, zika, diarreas y otras enfermedades infecciosas), la provisión de servicios básicos (agua potable, electricidad, gas doméstico y otros) es defectuosa y las condiciones de hábitat e infraestructura (ambiente sano, cloacas y disposición de excretas, otras) se han deteriorado. Esta situación dificulta cocinar los alimentos apropiadamente, impide mantener su inocuidad, crea condiciones para que aumenten las enfermedades y hace que a las personas les sea cada vez más difícil tener una buena salud y así lograr una buena disposición biológica de los alimentos. El reciente informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹² hace referencia a estas violaciones del Derecho a la salud.

Disponibilidad (de alimentos)

Los alimentos deben ser suficientes y de calidad (inocuidad) para satisfacer los requerimientos de energía y nutrientes mínimos. La condición de que esta disponibilidad sea suficiente puede lograrse mediante una combinación de la producción nacional, los inventarios y el comercio exterior neto de alimentos (importaciones-exportaciones, incluyendo la ayuda humanitaria). Sin embargo, la producción nacional agrícola y de la industria de alimentos (IDA) ha caído dramáticamente¹³. Igualmente, la reducción de las RMI y de la capacidad para importar han hecho que las importaciones agroalimentarias, tanto totales (MAA) como per cápita (MAApc), hayan disminuido sustancialmente.

¹²Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2019).

¹³Gutiérrez S., A. (2019). *El sistema alimentario venezolano (SAV) en tiempos del chavismo*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/45749>.



Fuente: BCV y cálculos del autor.

Los datos muestran que, aunque entre 2003 y 2008 el Producto Interno Bruto Agrícola per cápita (PIBApc) creció en un 14,3%, entre 1998 y 2018 este disminuyó en un 58,8% y entre 2008 y 2018 en un 62,8%. Según la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela (FEDEAGRO), entre 2009 y 2018 la producción en rubros agrícolas estratégicos para la fabricación de alimentos importantes en la ingesta calórica y proteínica de los venezolanos disminuyó notoriamente: la producción de arroz decayó en un 50,9%; de maíz, en un 55,9%; de caña de azúcar, en un 52,3%.

La información oficial del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, disponible hasta 2015, también reportó importantes reducciones en la producción de diferentes rubros del sector agrícola vegetal y animal. Según sus datos, durante el período 2008-2015, solo la palma aceitera, la papa y la leche tuvieron tasas medias de crecimiento anual positivas. Todos los demás rubros disminuyeron o se estancaron.

La escasez de insumos agrícolas y la baja rentabilidad han hecho que la producción agrícola vegetal y animal siga mermando en 2019 y que se profundice la crisis en la producción nacional de alimentos. En 2018 el PIBApc era apenas el 41,2% de lo que era en 1998. Entre 2008 y 2018 la disminución del PIBApc fue del 62,7%. En 2019 se acentuó el problema de la falta de insumos agrícolas y el favoritismo del gobierno por las empresas públicas de la Fuerza Armada para la entrega de insumos y se sigue manteniendo el ajuste de precios por debajo de los costos de producción. Todo ello apunta a que el año agrícola 2019 será, en términos de resultados, el peor año agrícola de la historia moderna.

La importante merma del PIBApc se explica principalmente por la política de controles de precios a lo largo de las cadenas agroalimentarias, las confiscaciones ilegales de la producción o la obligación de vender a precios regulados parte de la producción y el alza de los costos de producción, debido a la escasez de la mano de obra y los insumos agrícolas (semillas certificadas, fertilizantes, fungicidas y otros agroquímicos), lo que hace que el negocio agrícola no sea rentable. Además se suman el deterioro del parque de maquinaria agrícola por obsolescencia y falta de mantenimiento, el poco respeto por los derechos de propiedad —desde el gobierno se promueven las invasiones, expropiaciones y ocupaciones de fincas—, la inseguridad personal y el abigeato. Más recientemente, se suman también la falta de financiamiento suficiente y oportuno, la crisis del servicio eléctrico y la escasez de gasolina y diésel, necesarios para la producción agrícola.

En el caso de la industria de alimentos (IDA), la producción per cápita durante el período 2008-2017 declinó, en promedio, en un 7,3% cada año¹⁴. Es previsible que el desplome del 31,8% del PIB de la industria manufacturera (PIBM) en 2018 haya arrastrado consigo al PIB de la industria de alimentos (PIBIDA). No debe olvidarse que el PIBIDA aporta más de la tercera parte del PIBM. Por su parte, la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (CAVIDEA) también reportó importantes reducciones en la producción total y de varios alimentos.

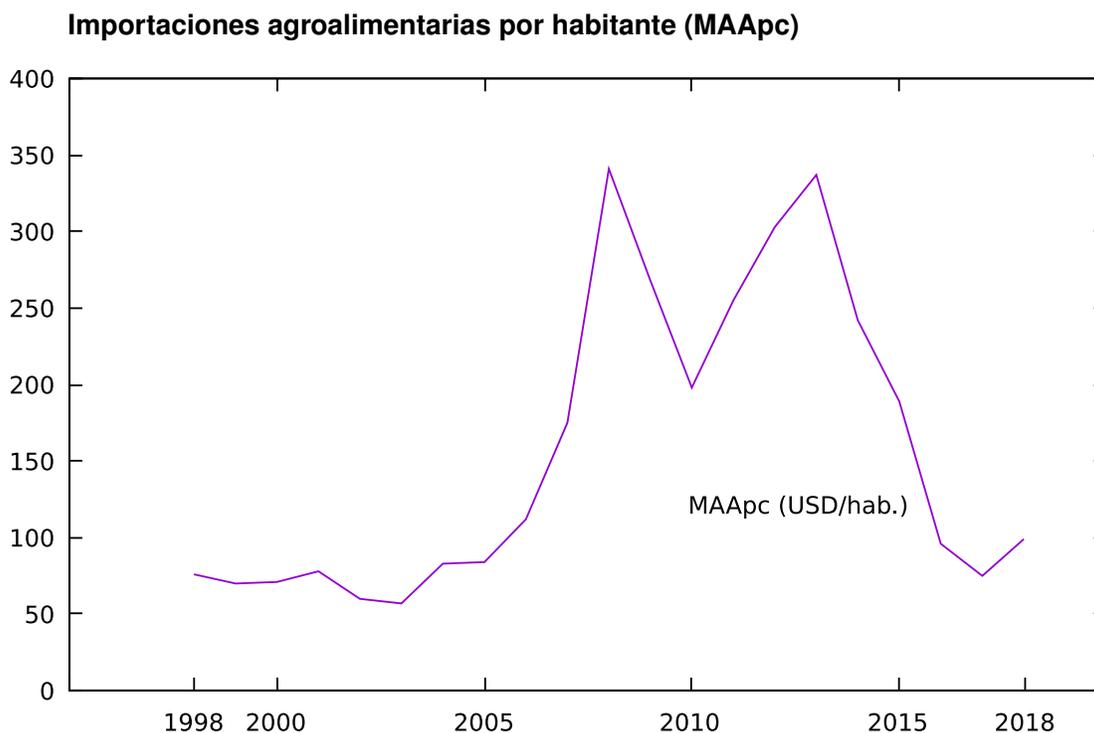
¹⁴Véase Gutiérrez S., A. (2019).

Durante las últimas dos décadas, el Estado venezolano creó empresas agrícolas y expropió y nacionalizó varias empresas en diversas áreas — cereales, azúcar, café, aceites vegetales, lácteos, frigoríficos, etcétera—. Entre 2005 y 2012 el ejecutivo nacional intervino 26 empresas que luego se convirtieron en empresas públicas¹⁵ —7 centrales azucareros, 2 empresas lácteas, 2 frigoríficos, 2 frutícolas/musáceas, 4 empresas procesadoras de cereales (maíz y arroz), 4 empresas en el área de la pesca y la acuicultura, 4 empresas procesadoras de café y 1 empresa en el área de oleaginosas—. ¿Cuál ha sido el balance de esta incursión del Estado como productor agroindustrial? Negativo. Las empresas agroindustriales públicas han tenido pérdidas económicas y la mayoría de ellas se encuentran paralizadas por falta de materia prima, equipos dañados, ausentismo laboral, fallas en el servicio eléctrico y otros factores.

Las causas de los pésimos resultados de la IDA son las mismas: los controles de precios, las dificultades para importar materias primas debido al control del tipo de cambio, la inseguridad jurídica, la obligatoriedad de vender parte de la producción al gobierno a precios inferiores al costo de producción, el poco respeto por los derechos de propiedad y los acosos y excesivas supervisiones por parte de los organismos gubernamentales. La IDA también ha sufrido el impacto de las deficiencias de los servicios públicos (especialmente los racionamientos del servicio eléctrico). Y no ha podido obtener las divisas para importar la materia prima que necesita. En los últimos años ha tenido que recurrir a sus propias divisas para poder hacer las importaciones y establecer acuerdos con el gobierno para evitar penalizaciones por lo establecido en las leyes de control de precios.

La disponibilidad de alimentos también se ha reducido por la drástica disminución de las importaciones agroalimentarias per cápita (MAApc). En los años de bonanza petrolera las MAApc aumentaron sustancialmente, pero luego de 2008 tendieron a decrecer, sobre todo a partir de 2014. Entre 2003 y 2008 las MAApc aumentaron de 53 USD/hab.

¹⁵Agudo, R. y Briceño, G. (2018). *Empresas propiedad del Estado en Venezuela: un modelo de control del Estado*. Caracas: Transparencia Venezuela.



Fuente: INE, ITC Trade Map y cálculos del autor.

a 341 USD/hab. (un aumento del 543,9%). Posteriormente hubo una reducción seguida de una recuperación que duró hasta 2013 cuando las MAApc alcanzaron los 337 USD/hab. A partir de ese momento hubo una caída drástica; para el año 2018 las MAApc se ubicaron en 99 USD/hab., lo que representa una reducción del 70,6% entre los años 2013 y 2018.

La fuerte reducción de la producción doméstica de alimentos por habitante (agrícola y de la IDA) y la merma sustancial de las MAApc resultaron en una caída drástica de la disponibilidad de alimentos y de su estabilidad, con sus consecuentes efectos negativos para la seguridad alimentaria de la población, especialmente la de menores ingresos. Así, la disponibilidad de alimentos queda una vez más supeditada a lo que suceda con los ingresos rentísticos y con la crisis de la sociedad venezolana.

Partiendo de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de

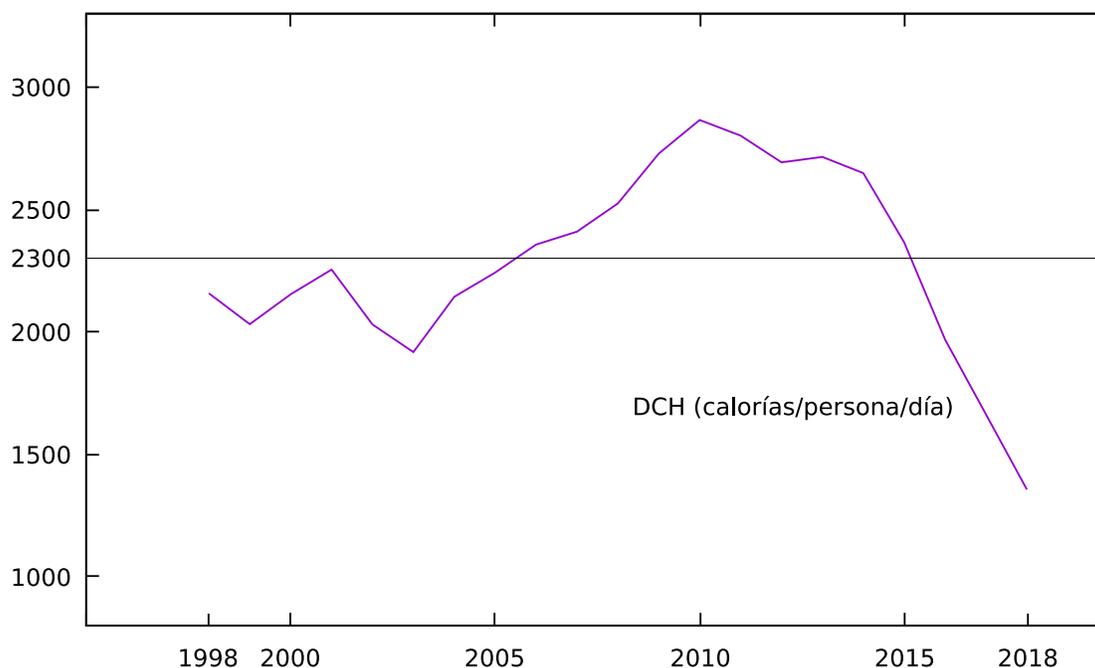
Nutrición (INN), a través de sus Hojas de Balance de Alimentos (HBA), y de la evolución del PIBpc se puede establecer, mediante una proyección, que para el año 2018 la disponibilidad de energía alimentaria para consumo humano (DCH) del venezolano fue de 1.418 calorías/persona/día¹⁶, mientras que para los años 2010 y 2013 este consumo energético fue de 2.866 y 2.715 calorías/persona/día respectivamente¹⁷, lo que revela una importante merma de la ingesta energética diaria. Tomando en cuenta que el requerimiento mínimo de ingesta calórica exigida por el INN para el habitante promedio venezolano es de 2.300 calorías/persona/día y aceptando, aunque con reservas, que las estimaciones del INN son confiables, se puede concluir que hemos pasado de un estado de suficiencia plena en 2010 y 2013 (la disponibilidad calórica era del 124,6 % y 118,0 %, respectivamente, con respecto a los requerimientos mínimos del INN) a un estado de insuficiencia crítica en 2018 (el consumo solo cubre el 59,0 % del requerimiento mínimo del INN). Esta dramática cifra ilustra la tragedia que vive Venezuela en materia alimentaria.

Esta grave situación en materia alimentaria es confirmada por los informes recientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 2018 y de la FAO en 2019 sobre la situación alimentaria en ALC y el mundo. Estos informes destacan el crecimiento de la subalimentación en los venezolanos.

En Venezuela, el porcentaje de personas subalimentadas en el trienio 2016-2018 fue del 21,2 % (6,8 millones de personas), casi 6 veces más que el porcentaje de personas subalimentadas en el trienio 2010-2012. Eso da una idea de la velocidad a la cual se ha deteriorado la seguridad alimentaria nacional. En el trienio 2016-2018, el porcentaje de personas subalimentadas en Venezuela superaba con creces el promedio de ALC

¹⁶Véase Gutiérrez S., A. (2019).

¹⁷Existen opiniones técnicas que cuestionan estas cifras por estar sobreestimadas (véase Gutiérrez S., A. 2019).

Disponibilidad para Consumo Humano (DCH) de energía alimentaria

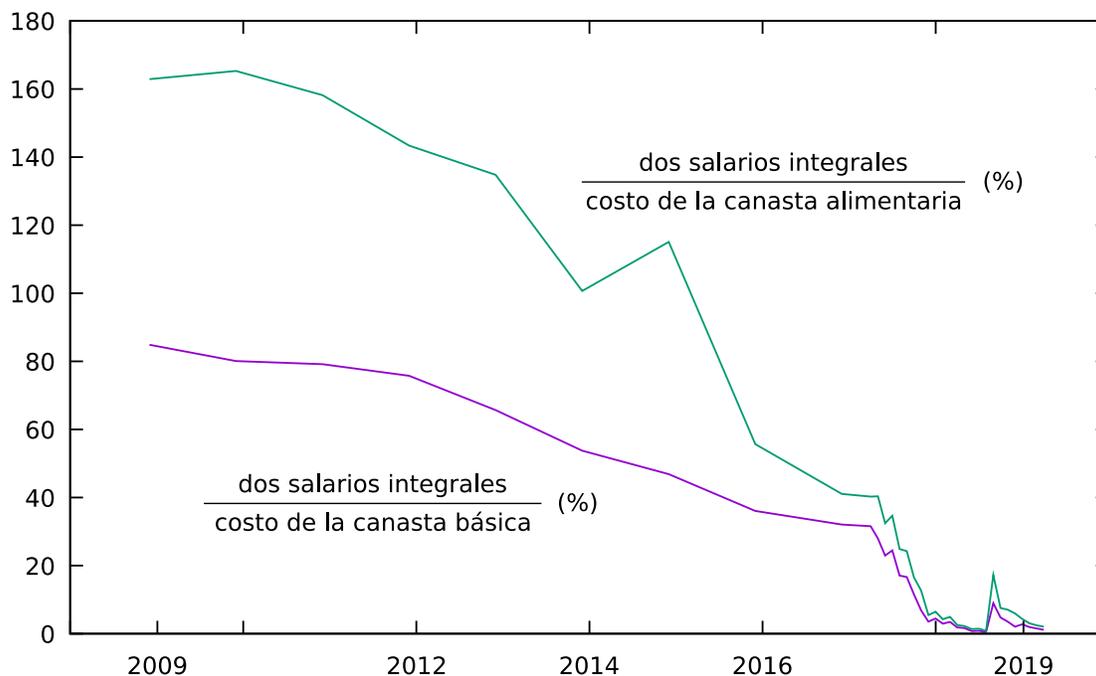
Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, INN y cálculos del autor.

y Sur América. Por su parte, la ENCOVI (en su informe de 2018, realizado por la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar) determinó que para 2017 el 80,0% de la población estaba en situación de inseguridad alimentaria. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH):¹⁸

Además de la hiperinflación y la contracción de la economía, las políticas económicas y sociales adoptadas durante la última década han debilitado los sistemas de producción y distribución de alimentos, aumentando la cantidad de personas que dependen de programas de asistencia alimentaria. El Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura reportó que 3.7 millones de venezolanos/as se encuentran en estado de desnutrición y la ONG Caritas confirmó particularmente altos niveles de desnutrición entre niños/as y mujeres embarazadas

¹⁸Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2019).

Relación entre dos salarios mínimos integrales y el costo de la canasta básica y alimentaria



Fuente: CENDAS y cálculos del autor.

Acceso (a los alimentos)

Las personas deben tener ingresos y recursos (derechos sobre tierras, ingresos u otros bienes) para tener la capacidad de acceder a una ingesta de alimentos suficiente para llevar una vida activa. Esa capacidad de acceso debe ser permanente y no debería existir el riesgo de perderse debido a catástrofes naturales, desempleo, ingresos inferiores al costo de una canasta de alimentos, escasez por malas políticas o crisis económicas. Hay que tener presente que aunque exista una disponibilidad suficiente de alimentos las personas pueden no tener acceso a los mismos por no disponer de ingresos reales suficientes o de otras formas de conseguirlos. Cuando la pobreza crece aceleradamente y la capacidad del Estado para subsidiar los alimentos está en declinación, la capacidad para acceder a una ingesta suficiente de alimentos obviamente disminuye.

El salario real de los venezolanos se ha deteriorado debido a las elevadas tasas de inflación. El salario mínimo real entre 2013 y junio de 2019 se contrajo en un 97%¹⁹. Según la ENCOVI en 2017 la tasa de pobreza extrema afectó al 61,2% de los hogares. Esto significa que en 2017 el 61,2% de los hogares no tenían ingresos suficientes para comprar la canasta normativa de alimentos. Es decir, todos estos hogares se encontraban en situación de inseguridad alimentaria.

Desde diciembre de 2008 la relación entre el salario mínimo y el costo de la canasta básica (alimentos y otros gastos del hogar) y alimentaria se ha ido deteriorando de manera constante hasta tal punto que en abril de 2019 dos salarios mínimos integrales solo cubrían el 2,1% del costo de la canasta alimentaria y el 1,2% del costo de la canasta básica. El reciente informe de la ACNUDH²⁰ sobre Venezuela describe la agobiante situación:

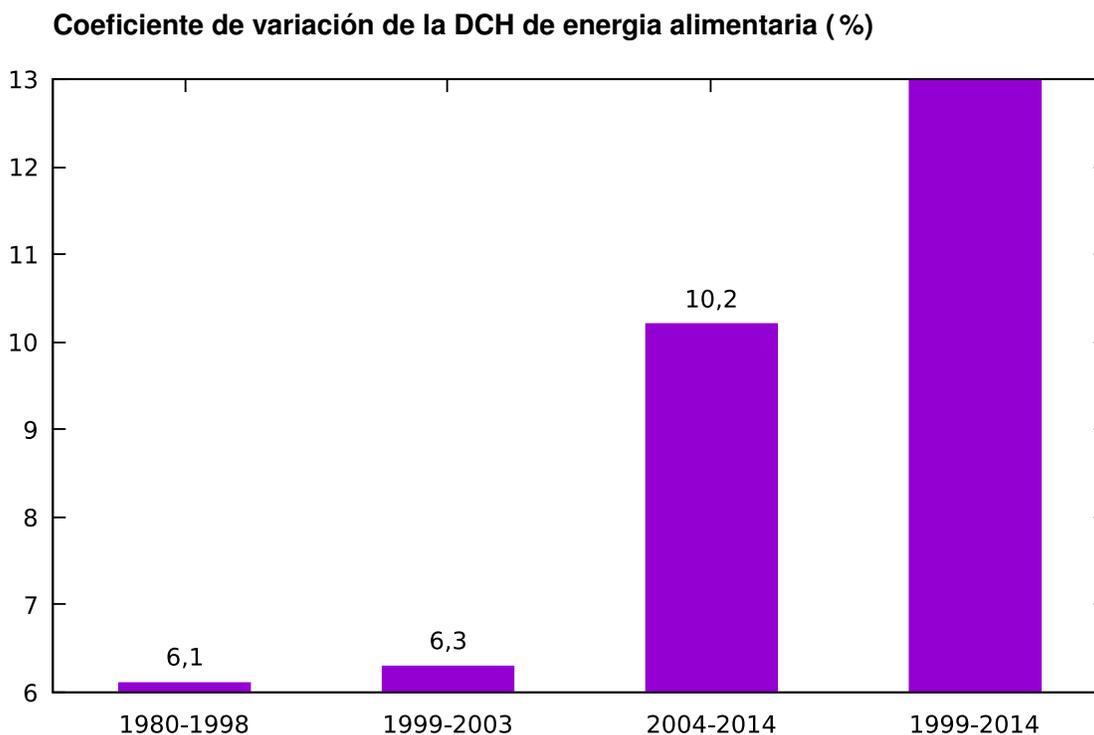
Las personas entrevistadas constantemente refirieron una falta de acceso a alimentos, debido tanto a la escasez como a los precios inasequibles. La disponibilidad de suficiente comida de calidad es deficiente, y los entrevistados dijeron que comían una vez, o como mucho dos veces, al día y que consumían pocas proteínas o vitaminas. La falta de acceso a alimentos tiene un impacto especialmente adverso en las mujeres que son las principales encargadas y/o las jefas de familia, quienes se ven obligadas a dedicar un promedio de 10 horas al día a hacer filas para obtener comida. Fuentes locales reportaron algunos casos de mujeres que se vieron forzadas a intercambiar comida por sexo.

Estabilidad (de la disponibilidad de alimentos)

La disponibilidad de alimentos y la capacidad para acceder a los mismos debe ser estable. Debe haber políticas apropiadas para evitar que por crisis económicas, por desastres naturales, inestabilidad política o eventos inesperados se corra el riesgo de no acceder temporal o permanentemente a una ingesta suficiente de alimentos.

¹⁹Véase Zambrano Sequín, L., Sosa, S. y Barroso, M. (2019).

²⁰Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2019).



Fuente: INN y cálculos del autor.

Venezuela tampoco cumple con esta dimensión de la seguridad alimentaria. En los años de gobierno chavista la inestabilidad aumentó a tal punto que el coeficiente de variación del período 1999-2014 con respecto al del período 1990-1998 se duplicó.

Hacia una nueva estrategia agroalimentaria

En el corto plazo, un gobierno de signo ideológico diferente al actual deberá tener como objetivos prioritarios:

- 1) Atender la compleja emergencia humanitaria que vive la población.
- 2) Diseñar y ejecutar un plan de estabilización económica que permita sentar las bases para el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, liberar el mercado cambiario y reducir la tasa de inflación.

Ambos objetivos requerirán la obtención de financiamiento, ayuda humanitaria de la comunidad internacional y de los organismos multilaterales y formular y ejecutar políticas fiscales, monetarias y cambiarias apropiadas para lograr el objetivo de estabilizar y reducir al mínimo la tasa de inflación.

En ese contexto, la estrategia agroalimentaria para el corto plazo deberá establecer los siguientes objetivos:

- 1) Eliminar los controles de precios a lo largo de los eslabones de las cadenas agroalimentarias y reactivar las Juntas Nacionales de Cadenas Agroalimentarias para concertar políticas en el ámbito de la emergencia nacional.
- 2) Liberar las importaciones de insumos, maquinaria y equipos agrícolas.
- 3) Poner en marcha un programa de transferencias monetarias directas condicionadas (TMDC) para la población en condición de pobreza extrema, para que pueda, rápidamente, satisfacer sus necesidades alimentarias.
- 4) Atender con urgencia las necesidades de la población afectada por la desnutrición.
- 5) Garantizar el cese de la política de nacionalización y expropiación de empresas y prohibir taxativamente las ocupaciones e invasiones de fincas y empresas agroindustriales, las confiscaciones de producción por parte de alcaldías y gobernaciones y la obligatoriedad de vender la producción a empresas del Estado.
- 6) Desarrollar un programa de abastecimiento alimentario basado en importaciones para afrontar la emergencia en el corto plazo e iniciar la reactivación de la producción nacional agrícola y de la IDA.
- 7) Reponer a sus legítimos dueños las explotaciones agropecuarias expropiadas, invadidas u ocupadas e iniciar la privatización de las

empresas públicas relacionadas con la producción y distribución de bienes agroalimentarios e insumos agrícolas.

- 8) Restablecer el financiamiento de la producción agrícola y agroindustrial.
- 9) Eliminar las trabas existentes para exportar productos agroalimentarios.

En el mediano y largo plazo el país deberá proponer una nueva estrategia de desarrollo nacional que permita superar la dependencia de la renta petrolera diversificando la economía, respetando los derechos de propiedad privada, otorgando a la inversión privada nacional y extranjera un rol protagónico y manteniendo los equilibrios macroeconómicos básicos. La política cambiaria deberá garantizar un tipo de cambio real competitivo para la producción doméstica no petrolera. Se deberá desarrollar la democracia, la descentralización y otros cambios institucionales para que los ciudadanos puedan controlar a las élites políticas y se garantice la alternabilidad.

La estrategia agroalimentaria de largo plazo deberá tener los siguientes objetivos:

- 1) Lograr la seguridad alimentaria y nutricional nacional. La disponibilidad de alimentos debe ser el resultado de una racional combinación de producción nacional e importaciones. El crecimiento económico sostenido e inclusivo y una política social focalizada deberán proveer empleo bien remunerado y garantizar que haya acceso permanente de toda la población a una ingesta suficiente de energía alimentaria y nutrientes.
- 2) Permitir el funcionamiento de los mercados y la libertad de precios como principio básico para orientar la asignación de recursos y las decisiones fundamentales sobre qué, cuánto y cómo producir y dónde vender. El Estado complementa a los mercados, no los sustituye. El Estado promoverá alianzas con el sector privado para desarrollar las cadenas agroalimentarias y se reservará

el derecho de intervenir, principalmente, para corregir fallas de mercado debido a la existencia de externalidades (para proteger el ambiente y la biodiversidad), de estructuras de competencia imperfecta (monopolios y oligopolios, monopsonios y oligopsonios), de asimetrías de información, de mercados incompletos y a la ausencia de mercados.

- 3) Asumir el mejoramiento permanente de la productividad como elemento central del incremento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias. Este objetivo requiere de la cooperación internacional y el desarrollo de alianzas entre el Estado, los actores de las cadenas agroalimentaria y el sistema nacional de innovación.
- 4) Sustituir importaciones agroalimentarias, por medio del estímulo a las cadenas de valor agroalimentarias que producen materias primas y alimentos importantes aportadores de energía alimentaria, proteínas y otros nutrientes (maíz, arroz, leche, azúcar, carne leguminosas, oleaginosas e insumos para la alimentación animal) para los cuales el país tiene ventajas comparativas (dotación de factores como tierra-suelos y clima, tecnología mínima y recursos humanos) y potenciales ventajas competitivas. La producción nacional se rige por el principio de ventajas comparativas. El apoyo y la protección a la producción nacional de alimentos se realiza en el marco de los compromisos asumidos en la Organización Mundial del Comercio y de los acuerdos de integración económica en los cuales participe el país.
- 5) Estimular y facilitar las exportaciones agroalimentarias con el mayor valor agregado posible (cacao, café, productos de la pesca y el mar, camarones y productos acuícolas, bebidas alcohólicas, semillas de ajonjolí, frutas y jugos tropicales, preparaciones alimenticias de la IDA, otros).