

## IMPLICACIONES DE LA NORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE VENEZUELA (1999-2005)

José E. Rodríguez Rojas\*  
FACULTAD DE AGRONOMÍA, UCV

### Resumen:

La concepción de seguridad alimentaria de los grupos agrarios fue incluida como una norma constitucional en el año 1999. El propósito de este trabajo es analizar las implicaciones de esta norma constitucional sobre la seguridad alimentaria de Venezuela. El análisis se basa en un enfoque sistémico y se centra en el período 1999-2005. Se concluye que la norma constitucional mezcla dos concepciones de la seguridad alimentaria, acceso y autoabastecimiento, que revelan ser conflictivas. Esta contradicción se refleja en la instrumentación de las políticas y se resuelve en detrimento del autoabastecimiento; a lo cual contribuye la dinámica macroeconómica y la orientación de la política alimentaria, que incentivan al crecimiento de las importaciones.

**Palabras claves:** Seguridad alimentaria, norma constitucional, política alimentaria, sistema agroalimentario venezolano.

### INTRODUCCIÓN

En el contexto de un debate dirigido a reformular el marco legal que regían las relaciones entre los agentes económicos del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV) durante los años 1994-1998, se perciben dos concepciones de la seguridad alimentaria. Los representantes de los gremios agropecuarios enfatizan una concepción que da prioridad al autoabastecimiento, mientras los representantes de la industria enfatizan la problemática del acceso, en el marco de una estrategia de apertura (Llambí, 1998). Con motivo de la discusión y aprobación de una nueva constitución en el año 1999, la concepción de seguridad alimentaria auspiciada por los grupos agrarios es incorporada en el artículo 305 de la misma. El propósito del presente trabajo es analizar las implicaciones que esta concepción, dominante en la norma constitucional ya señalada, tiene sobre la seguridad alimentaria del país, una vez que la misma es instrumentalizada a través de políticas específicas.

Como veremos en el siguiente punto el concepto de seguridad alimentaria es polémico, pues es un concepto en evolución que posee múltiples facetas. La concepción que priva en la actualidad enfatiza la problemática del acceso de la

---

\* joseri@cantv.net

población a los alimentos básicos (Gutiérrez, 2005b). Sin embargo la norma constitucional mezcla una concepción basada en el logro de niveles estratégicos de producción nacional con otra basada en el acceso de la población a los alimentos. La tesis que se persigue validar en este trabajo es que esta concepción incorpora dos componentes que mantienen una elevada incompatibilidad, pues una estrategia de autoabastecimiento tiende, en los países pobres, a deteriorar el acceso de la población a los alimentos. Al instrumentalizarse esta concepción en políticas concretas, las mismas tienden a reproducir el conflicto presente en la norma entre acceso y autoabastecimiento. En un contexto de acentuado deterioro social, como el que priva en Venezuela en la década de 1990 y años posteriores, los diseñadores de políticas públicas tienden a privilegiar la solución de los problemas de acceso en detrimento de la autosuficiencia alimentaria.

La estructura del trabajo contempla tres secciones: en una primera se abordan los aspectos teórico y metodológicos de la investigación que sustenta el trabajo. En una segunda se analiza la concepción de seguridad alimentaria contenida en la norma constitucional y el conflicto entre los dos componentes que integran la misma. En una tercera sección se analiza la instrumentación de la norma constitucional en las políticas implementadas en el periodo bajo análisis y sus implicaciones en la seguridad alimentaria del país.

## 2. ASPECTOS TEÓRICO Y METODOLÓGICOS

### 2.1 *Enfoque sistémico*

Para llevar a cabo el análisis planteado utilizaremos un enfoque sistémico, en el cual se estudia la agricultura en sus relaciones con los diversos componentes del Sistema Agroalimentario; enfatizando las relaciones con el entorno y las políticas macroeconómicas, las cuales han evidenciado ser fuertes condicionantes del comportamiento del SAV y de la seguridad alimentaria en particular. Por un lado, en relación al acceso, las políticas que acentúan los desequilibrios económicos generan estancamiento económico, deteriorando el salario real y el nivel de empleo e incrementando la pobreza. Las políticas monetarias y fiscales expansivas incrementan las presiones inflacionarias deteriorando el poder de compra de los asalariados. La política fiscal puede a través de las transferencias (subsidios), mejorar el poder de compra de los sectores beneficiarios (Gutiérrez, 2005a).

La autonomía del Sistema Alimentario tiende a ser fuertemente influenciada por el comportamiento del tipo de cambio y las políticas que lo afectan. Hecho este que reviste particular importancia en los países petroleros, donde diversos autores han encontrado que tiende a desarrollarse un proceso de desindustriali-

zación, el cual va acompañado de una tendencia hacia la apreciación cambiaria que lesiona la competitividad de los sectores de producción interna (Corden et al, 1982; Gómez, 1991; Rivera-Batiz, F. L. et al, 1994). En el caso de Nigeria, Saleh-Isfahani (1989) analiza cómo el boom de los precios petroleros de la década de 1970 estimuló un fuerte crecimiento de la apreciación cambiaria y de las importaciones agroalimentarias, en detrimento de la producción interna. En el caso venezolano diversos autores han documentado y presentado evidencias sobre el agudo deterioro de la autonomía del SAV en la década de 1970 e inicio de los 80 (Abreu et al, 1993; Rodríguez, 1997; Universidad Central de Venezuela, 1983, Morales, 2002) y el rol que la apreciación cambiaria ha jugado en el estímulo al crecimiento de las importaciones agroalimentarias en diversos momentos (Gutiérrez, 2002; Kim et al, 1987; Machado et al, 2002; Rodríguez, 2005).

## *2.2 El concepto de seguridad alimentaria*

El concepto de seguridad alimentaria, es un concepto en evolución que en sus primeras etapas privilegiaba el tema de la autonomía, la cual se define como el grado de vulnerabilidad externa del sistema agroalimentario en términos de su mayor o menor dependencia del componente importado (FAO, 1994). Se desarrollaron propuestas que enfatizaron la existencia de una tendencia al deterioro de la autosuficiencia alimentaria de América Latina, proceso este en el cual las empresas transnacionales y sus filiales nacionales desempeñaban un rol clave (Raynolds et al, 1993). En el periodo más reciente los organismos internacionales, como la FAO, han cambiado su énfasis. En ese sentido los países reunidos en la Cumbre Mundial sobre la alimentación señalaron que existe seguridad alimentaria cuando "todas las personas tienen en todo momento acceso físico 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". En consecuencia, la seguridad alimentaria consta de cuatro componentes: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad (Salcedo, 2005). De esos cuatro componentes el énfasis se coloca en el acceso (Gutiérrez, 2005b) y en los factores que lo determinan como el empleo, el nivel de ingreso y la desigualdad del mismo (Salcedo et al, 2005). Las intervenciones gubernamentales para lograr la seguridad alimentaria, en relación a este componente, estarían enfocadas a buscar condiciones de inclusión social y económica de los más pobres y garantizar efectivamente el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad (Salcedo, 2005). Sin embargo en los países petroleros, como México y Venezuela, el tema de la autonomía y la precaria autosuficiencia de los sistemas alimentarios nacionales sigue siendo un tema de análisis, ya que los procesos de apertura comercial en boga en los años noventa han derivado en un incremento de la dependencia alimentaria o en todo

caso la misma se ha mantenido en elevados niveles (Celaya, 2004; Morales, 2002; Rodríguez, 2005).

### *2.3 Período a analizar*

En cuanto al período a analizar hemos seleccionado el inmediatamente posterior a la aprobación de la norma constitucional, el cual se inicia en 1999 y finaliza en el año 2005, año este que hemos seleccionado debido a la disponibilidad de información en relación a los indicadores de seguridad alimentaria.

Hemos construido varias series cronológicas con los indicadores que señalaremos en el siguiente punto, con el propósito de realizar un análisis comparativo del período 1999-2005 con los años previos. El período previo que seleccionamos comprende los años de la década de 1990 anteriores a 1999<sup>1</sup>.

### *2.4 Indicadores*

Como lo hemos señalado en el punto referente al análisis del concepto de seguridad alimentaria, el mismo posee múltiples facetas. A los efectos de este trabajo nos concentraremos en las dimensiones de acceso y autonomía las cuales son las variables más estrechamente relacionadas con la tesis a validar. A tal fin utilizaremos para medir el acceso alimentario la evolución de la pobreza extrema y el consumo (a través de la disponibilidad de calorías para el consumo humano). Para medir la autonomía utilizaremos la cuantía del déficit de la balanza agroalimentaria, el valor de las importaciones y el comportamiento del PIB agrícola per capita.

## **3. LA NORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 Y SUS CONTRADICCIONES**

### *3.1 Antecedentes*

Antes de analizar la coherencia interna de la norma constitucional, es conveniente que revisemos los antecedentes previos al desarrollo de la misma. Has-

---

<sup>1</sup> Se seleccionó la década de 1990 debido a que este trabajo forma parte de un proyecto más amplio, el cual está orientado a analizar la seguridad alimentaria durante el período de las reformas económicas auspiciadas por el FMI (a inicios de la década mencionada) y los años posteriores.

ta mediados de la década de 1990, los instrumentos legales que normaban las relaciones de los agentes económicos en el SAV se concentraron en la Ley de Reforma Agraria de 1960 y la Ley de Mercadeo Agrícola de 1971. Este marco legal se evidenciaba como inadecuado para regular estas relaciones con posterioridad a los programas de ajuste estructural implementados en el país (Boletín Agroplan, 1994, citado por Llambi, 1998).

En 1994 la Federación de Asociaciones de Productores Agropecuarios (FEDEAGRO) asumió la iniciativa de proponer un amplio debate sobre el marco jurídico que debería regular las relaciones entre los agentes del SAV, abarcando la intervención del Estado en el mismo. En respuesta a este planteamiento el gobierno nombró una comisión que, en octubre de 1996, culmina la elaboración de un anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria que incorpora en su contenido una definición de seguridad alimentaria en la cual se mezclan una concepción basada en el logro de niveles estratégicos de producción nacional, con una basada en el acceso de la población a los alimentos (Llambi, 1998).

### *3.2. El artículo 305*

La iniciativa mencionada es el punto de partida de una gestión que culmina en 1999 con la inclusión en la Constitución de ese año del artículo 305 en el cual se incorpora la seguridad alimentaria como un asunto de Estado y se establece la obligación de este de instrumentar medidas para el logro de la misma a través del estímulo a la producción interna.

Una vez aprobada la norma constitucional, la Asamblea Nacional discute un proyecto de ley sobre desarrollo agrícola y seguridad alimentaria donde se refleja con claridad la visión de seguridad alimentaria presente en la norma citada. Dicho proyecto de ley es fundamentalmente un instrumento legal que define las obligaciones del Estado en la promoción del desarrollo agrícola y establece las bases legales para una definición concertada de los precios entre la agroindustria y los gremios agropecuarios, donde el Estado actuará como árbitro. La seguridad alimentaria se aborda en forma sucinta y se restringe a la realización de programas formativos y de información, así como a la intervención del Estado en la promoción de la infraestructura de comercialización y la regulación de las actividades de almacenamiento (Comisión Permanente de Desarrollo Económico, 2004). En el proyecto de ley se observa que la actividad de comercialización promovida por el Estado se orientará básicamente a la comercialización de la producción nacional, tal como lo establece la norma constitucional. La problemática del acceso de la población a los alimentos que tiene que ver básicamente

con el tema de la pobreza y medidas orientadas a mejorar la capacidad adquisitiva de la población no es abordado en el proyecto.

### 3.3. *Las contradicciones al interior de la norma constitucional*

a) Plantea un concepto en desuso: La concepción sobre seguridad alimentaria incorporada en la constitución de 1999 plantea un enfoque en desuso que "privilegia el abastecimiento alimentario con producción nacional en lugar de enfatizar el concepto internacionalmente aceptado de seguridad alimentaria, el cual la define como la garantía de acceso para todos los habitantes, en todo momento, a una ingesta suficiente y sana de energía alimentaria y de nutrientes para llevar una vida sana y saludable (Gutiérrez, 2005b). "En este contexto,... una disponibilidad suficiente de alimentos puede lograrse mediante una combinación racional de producción nacional con importaciones, que tenga en cuenta las ventajas comparativas y competitivas del país, privilegiando en todo momento el derecho de los hogares y de los consumidores al acceso a alimentos a precios razonables, en condiciones de alta calidad e inocuidad" (Gutiérrez, 2005b). Carrizales señala en la misma línea de argumentación de Gutiérrez que el concepto de la FAO sobre seguridad alimentaria establece varias condiciones para la existencia real de seguridad alimentaria; una de ellas es la existencia de una oferta de alimentos capaz de cubrir los requerimientos nutricionales de la población, la cual incluye tanto los alimentos producidos en el país como los importados (Carrizales et al, 2003).

b) La relación entre las dos visiones de la seguridad alimentaria es conflictiva: Por otro lado la relación entre una estrategia orientada a promover el autoabastecimiento y el acceso de la población de bajos ingresos a una ingesta de alimentos básica es conflictiva, en la medida que tal estrategia implica normalmente medidas de protección a la producción nacional que se traducen en una elevación de los precios agrícolas que incrementa las dificultades de acceso a los alimentos, en particular de la población de bajos ingresos (Carrizales et al, 2003)<sup>2</sup>. Aunado a ello los instrumentos legales señalados y en particular la nor-

---

<sup>2</sup> El análisis clásico del arancel en los textos de comercio internacional persigue determinar las implicaciones que se derivan de la instrumentación de una medida de protección, como el arancel, sobre los grupos sociales involucrados (productores y consumidores). De dicho análisis se deriva que los consumidores son perjudicados debido al incremento en los precios de los rubros protegidos (Krugman et al, 1999).

En países como los asiáticos los precios agrícolas se incrementaron sustantivamente como consecuencia de la instrumentación de medidas de protección en el período posterior a 1950. En Japón, los precios agrícolas alcanzaron niveles tres veces superiores a los precios internacionales. En Corea los precios agrícolas, que se ubicaban por debajo de

ma constitucional, se desarrollan en un contexto en el cual se plantea el retorno a las llamadas políticas del “milagro agrícola”, las cuales cuando fueron instrumentadas (en el segundo quinquenio de la década de los 80) incrementaron las presiones inflacionarias y las dificultades de acceso de la población (Gutiérrez, 1995; Rodríguez, 2005).

La relación conflictiva entre los dos componentes de la norma constitucional generan tensiones que se suavizan en el caso de los países desarrollados o en países como los del sudeste asiático de rápido crecimiento. En estos países el peso de los alimentos en el presupuesto familiar es muy bajo por lo que incrementos en el precio de los alimentos tiene un efecto desdeñable en el costo de la vida urbana y en los salarios. Por otro lado el escaso impacto que los aumentos en los precios agrícolas tienen en cada consumidor y el elevado número de los mismos, hace difícil que estos se organicen en oposición a medidas de este tipo, por el contrario pueden apoyar tales medidas en casos donde la economía se convierta en una importadora neta de alimentos o el ingreso de los agricultores caiga por debajo de los ingresos urbanos. Debido a ello los gobiernos de estos países pueden sentirse inclinados a favorecer la demanda de los agricultores por protección (Anderson et al, 1986).

En el caso de los países pobres los asalariados urbanos tienen fuertes incentivos a oponerse a un aumento en los precios agrícolas dado que los alimentos tienen un elevado peso en el presupuesto familiar (Anderson et al, 1986). En los países petroleros se presentan circunstancias como un nivel de ingreso intermedio, menor proporción de población rural y una elevada capacidad de lobby de los agricultores que hacen viables políticas de protección a la agricultura. Venezuela es uno de esos casos donde se han logrado concretar este tipo de políticas, aunque no en la misma magnitud que en los países desarrollados.

### 3.4. Síntesis

En síntesis, la norma constitucional de 1999 incorpora un concepto de la seguridad alimentaria en desuso cuando la contrastamos con los criterios de organismos como la FAO. Por otro lado, es contradictoria dada la relación conflictiva existente entre los dos componentes que incorpora la seguridad alimentaria. A continuación analizaremos cómo estas contradicciones afectan a las políticas agroalimentarias que se instrumentan en el período y su impacto en el SAV.

---

los precios internacionales antes de las medidas de protección, subieron hasta alcanzar niveles dos veces superiores a los precios internacionales. Algo similar ocurrió en Taiwán. (Anderson et al, 1986).

#### 4. INFLUENCIA DEL ENTORNO MACROECONÓMICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÍODO 1999-2005

##### 4.1. *El comportamiento del entorno macroeconómico y las políticas agroalimentarias*

###### 4.1.1. El contexto

A partir de 1999 se produjo un incremento en los precios del petróleo que permitió una política fiscal expansiva, la cual permitió cifras de crecimiento de 3,2% en el año 2000 y 2,8% en el año 2001 superando así la contracción económica ocurrida en los años 1998-1999. Después de este ciclo de expansión se produce una fuerte depresión económica en los años 2002 y 2003 provocada por una mezcla de factores económicos y políticos, entre los cuales destacan una caída en los precios petroleros y un paro incentivado por los sectores empresariales a fines del 2002 e inicios del 2003. En una visión de largo plazo esta depresión evidencia ser coyuntural pues se produce durante el período 2004-2005 un boom del consumo, impulsado por un fuerte crecimiento del ingreso petrolero y del gasto público. Las presiones inflacionarias se incrementan, lo que, aunado a una política de anclaje cambiario<sup>3</sup>, provoca una revalorización de la moneda<sup>4</sup> impulsando el crecimiento de las importaciones, al igual que en la década de 1970 (Santos et al, 2006; Reporte, 2005)<sup>5</sup>. Si bien los niveles de pobreza se incrementaron hasta el 2003 debido a la depresión ocurrida en ese período, del 2004 en adelante se desarrolla una estrategia de transferencias o subsidios hacia los sectores de menores ingresos, materializada en diversas "misiones", en áreas como salud y educación, que logran incrementar el poder

---

<sup>3</sup> La política de anclaje cambiario ha sido utilizada por varios países para "quebrar" las expectativas inflacionarias. Dicha estrategia persigue dotar de credibilidad y disciplina a la política económica de un país. Para un país con problemas de inflación, adoptar un tipo de cambio (relativamente) fijo con una divisa fuerte (como el dólar) es una forma de "tomar prestada" la credibilidad del país o la institución que respalda la divisa (Tugores, 2002).

<sup>4</sup> "Si se trata de perpetuar este esquema de ancla nominal más allá de lo preciso puede derivar en problemas de sobrevaloración y deterioro de la competitividad" (Tugores, 2002).

<sup>5</sup> En declaraciones del economista Miguel Santos al periódico Reporte diario de la economía, señala que el gobierno "prefiere sobrevaluar la moneda, importar barato, mantener la inflación baja..." Chávez prefiere sobrevaluar la moneda... (Reporte, 2005).



de compra de estos sectores, reduciendo los niveles de pobreza<sup>6</sup> (España, 2006; The Economist, 2006).

#### 4.1.2. La política sectorial

Se orienta a incrementar los niveles de autoabastecimiento, a través de una mayor protección en frontera, tal como se plantea en la norma constitucional. A tal efecto se implementaron las siguientes medidas:

a. La política de precios y la política comercial agrícola. Se amplió el número de rubros en los cuales el Estado intervenía en la fijación de precios, en concertación con los actores de la cadena o sin ella, aunado a una política de contingentamiento de importaciones. A partir del año 2002 se decretó el control de precios para los principales alimentos. Se han introducido y aumentado, con respecto a 1998, las restricciones cuantitativas y administrativas de las importaciones. La participación en los acuerdos de integración comercial ha sido conflictiva, mientras el país se mantuvo en la CAN fue objeto de sanciones por la implementación del control de cambio en febrero del 2003. Todas estas medidas implican un incremento de la protección en respuesta a la pérdida de competitividad generada por la apreciación cambiaria y el descenso de precio de los bienes agroalimentarios en el mercado internacional. En consecuencia los precios reales de la mayoría de los productos agrícolas han declinado, lo que ha generado un crecimiento negativo de la producción. Solo en algunos casos se ha observado un crecimiento de los precios reales, como en maíz, sorgo, hortalizas, textiles, oleaginosas y pollo lo que se ha reflejado en una expansión de la producción (Gutiérrez , 2005b).

b. La política de gasto público y financiamiento. El gasto público agrícola en términos reales disminuyó, así como su participación en el gasto público total. Se produjo una reestructuración en las instituciones financieras públicas, manteniéndose solo el Fondo de Crédito Agropecuario con el nombre de Fondo de Desarrollo Agrícola y Forestal (FONDAFA). Se produjeron varias reformas de la Ley de Crédito Agrícola estableciéndose una tasa preferencial para la agricultura, lo que ha determinado que la tasa de interés agrícola se haya mantenido por debajo de las que pagan otras actividades. La política de financiamiento agrícola continúa orientada por los viejos paradigmas de canalizar recursos a través de institucio-

---

<sup>6</sup> Si bien existe una polémica en cuanto a la magnitud de la reducción de la pobreza, centrada en los cambios metodológicos que introdujo el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de 1999, en adelante diversas fuentes coinciden en que los niveles de pobreza total y extrema se redujeron desde el 2004 en adelante (España, 2006; The Economist, 2006).

nes gubernamentales especializadas. Las tasas de interés han sido negativas lo cual debe haber contribuido a reducir los costos de producción y compensar la disminución de los precios reales. Sin embargo el porcentaje de la cartera que deben colocar los bancos en el sector se ha mantenido por debajo del mínimo establecido. El monto promedio mensual de financiamiento a precios constantes dirigido al sector disminuyó en relación a los años previos (Gutiérrez, 2005b).

c. Política de Tierras. Se aprobó una nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, a finales del año 2001 que tenía como propósito promover el Desarrollo Rural, combatir el latifundio y reducir las inequidades de la distribución de la tenencia. La ley en cuestión ha aumentado la discrecionalidad de los funcionarios públicos, lo que aunado a las invasiones de fincas ha agravado la inseguridad jurídica (Gutiérrez, 2005b).

#### 4.1.3. La política alimentaria

En el contexto de la depresión económica y aguda crisis política que se genera en el año 2003, en abril de ese año se crea el programa MERCAL, el cual es el más importante de los programas sociales alimentarios que se impulsan en el período. El programa MERCAL es un sistema de distribución de alimentos subsidiados por el Estado orientado a compensar a los consumidores por los efectos de la inflación (Gutiérrez, 2005b; Morales, 2006). En este programa se utilizan las importaciones para mejorar los problemas de acceso y compensar las presiones inflacionarias<sup>7</sup>. Para el año 2004, según la memoria y cuenta del Ministerio de Agricultura y Tierras, 52% de las compras realizadas por la Corporación de Abastecimientos y Servicios Agrícolas (CASA), abastecedora de MERCAL, fueron importadas y el restante 48% fueron de origen nacional (El Universal, 2005). Esta situación parece mantenerse hasta el presente<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Mercal como institución no guarda coherencia con el enfoque dominante en el Proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria y en el artículo 305 de la Constitución de 1999, ya que consiste en un sistema de distribución al detal que no se orienta en forma preferente a la colocación de la producción agroalimentaria nacional como lo establece el proyecto de ley mencionado y la norma constitucional. Esta orientación de MERCAL hacia la importación estuvo influenciada en sus inicios por las dificultades de abastecimiento interno que se derivaron de la conflictividad política y el paro auspiciado por los sectores empresariales. Sin embargo, esto fue un elemento coyuntural pues en los años posteriores al 2003, la vinculación de MERCAL a la importación se mantuvo como parte de una política de largo plazo que enfatizaba la solución de los problemas de acceso recurriendo preferentemente a la importación.

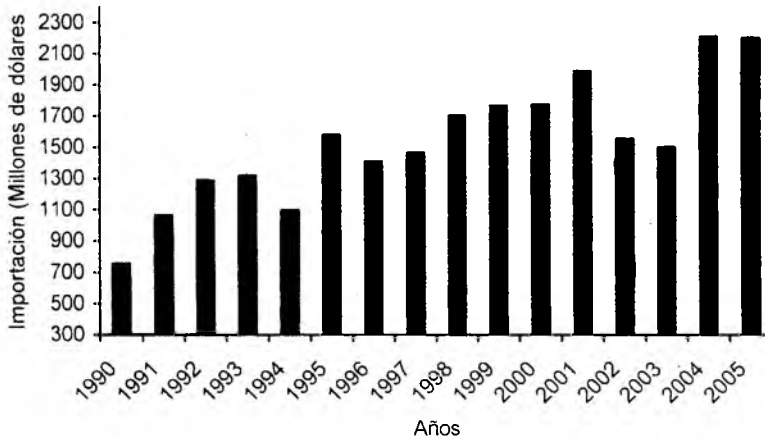
<sup>8</sup> Esto se puede deducir de las declaraciones del presidente de CASA (el organismo público que abastece a MERCAL) quien manifestó recientemente que "hay un volumen

## 4.2 Las implicaciones sobre la seguridad alimentaria

### 4.2.1 La autonomía del SAV

Como consecuencia de las importaciones de MERCAL y de las importaciones privadas, el valor de las importaciones agroalimentarias se incrementó entre 1998 y 2005, manteniendo la tendencia creciente de las mismas que se perfilaba en los años previos (Gráfico 1).

Gráfico 1. Importaciones agroalimentarias (Millones de dólares)



Fuente: a) Cálculos propios; b) Cálculos de AGROPLAN con base en OCEI (BOLPRIAVEN. Base de datos agroalimentaria de Venezuela) //www.bolpriaven.com/website/bdatop.asp

Al producirse una contracción de las exportaciones agroalimentarias después de 1998, el déficit de la balanza agroalimentaria se agudizó (Cuadro 1).

---

parejo entre las negociaciones hechas por mercancía local y las hechas por proveedores extranjeros”, sin embargo agregó que hay “un poco de sesgo hacia la importación” en el volumen total de compras de CASA (El Universal, 2007).

Cuadro 1. Saldo de la balanza agroalimentaria 1990-2005  
(Millones de dólares)

Año	Saldo balanza agroalimentaria
1990	-398
1991	-730
1992	-919
1993	-888
1994	-634
1995	-1056
1996	-873
1997	-814
1998	-1123
1999	-1178
2000	-1300
2001	-1448
2002	-1028
2003	-1150
2004	-1868
2005	-1929

Fuente: Cálculos de AGROPLAN con base en OCEI (BOLPRIAVEN. Base de datos agroalimentaria de Venezuela): //www.bolpriaven.com/website/bdatop.asp

#### 4.2.2 El acceso: la pobreza extrema, el poder de compra y el consumo

El fuerte repunte de la economía observado a partir del 2004 que se refleja en una expansión del empleo público y privado y la estrategia social materializada en las "misiones", aunado a la política alimentaria, se tradujeron en una reducción de la pobreza extrema (asociada al valor de la canasta alimentaria) a partir del 2004 (España, 2006; The Economist, 2006).

Cuadro 2. Proporción de Hogares en Situación de Pobreza Extrema, 1997-2005

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
55,6	49,0	42,8	41,6	39,1	41,5	54,0	53,1	38,5

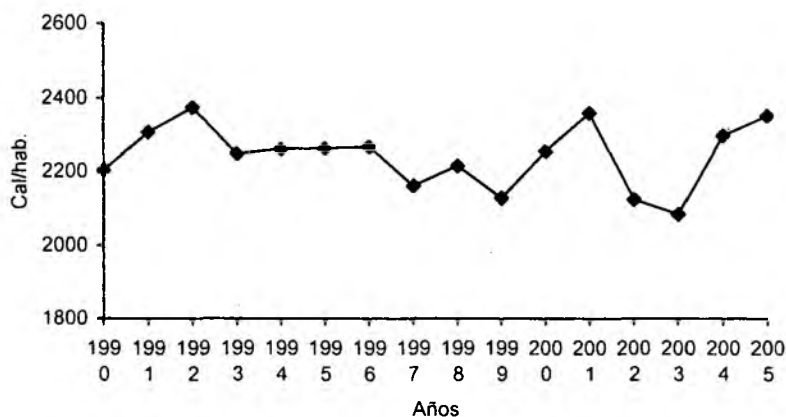
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, (España, 2006: 81).

Como podemos observar en el Cuadro 2, la pobreza extrema se incrementó hasta el año 2002 y 2003 debido a la depresión económica ocurrida en esos años. Luego de la coyuntura mencionada, la pobreza extrema desciende en el año 2004 y en el 2005 se observan cifras inferiores a las existentes en los años previos a

1999. Ello es consecuencia de un fuerte incremento en la capacidad de compra de los sectores de menor ingreso que constituyen el grueso de la población<sup>9</sup>.

La situación descrita se refleja en el consumo de alimentos: la disponibilidad de calorías para el consumo humano per cápita, después de mostrar una tendencia al descenso en el período previo al 99, alcanza en los años 2000 y 2001 valores superiores a los predominantes en el periodo previo. La disponibilidad desciende durante los años de la depresión económica (2002-2003), pero en los años posteriores tiende a retomarse la tendencia de los años 2000-2001 como reflejo del incremento de la capacidad adquisitiva de los sectores de más bajos ingresos (Gráfico 2).

Gráfico 2. Disponibilidad calórica por habitante



Fuente: a) Cálculos propios; b) Instituto Nacional de Nutrición. Fundación Polar y Universidad de Los Andes, Hoja de Balance de Alimentos (BOLPRIAVEN). Base de datos Agroalimentaria de Venezuela: [//www.bolpriaven.com/website/bdtop.asp](http://www.bolpriaven.com/website/bdtop.asp)

<sup>9</sup> Como ya lo hemos señalado, hay una polémica sobre las cifras del INE debido a los cambios metodológicos que este organismo introdujo a partir de 1999. Sin embargo, algunas fuentes muy críticas de la gestión económica del gobierno, como la prestigiosa revista *The Economist*, refiriéndose a la caída de las cifras de pobreza la misma indica: "Algunos científicos sociales discrepan pero ello debe ser correcto, pues se produjo un 43% de incremento en el ingreso de la clase E en el 2005 (la más pobre) y 18% en la clase C, según Datanalisis, una firma encuestadora" (*The Economist*, 2006). La misma fuente cita a un economista del IESA (una escuela de negocios), Armando Barrios, quien señala que el nivel de consumo de la clase E se ha duplicado desde 1999; por otro lado el desempleo ha caído desde 20% en el 2003 a 10% a inicios del 2006 (*The Economist*, 2006).

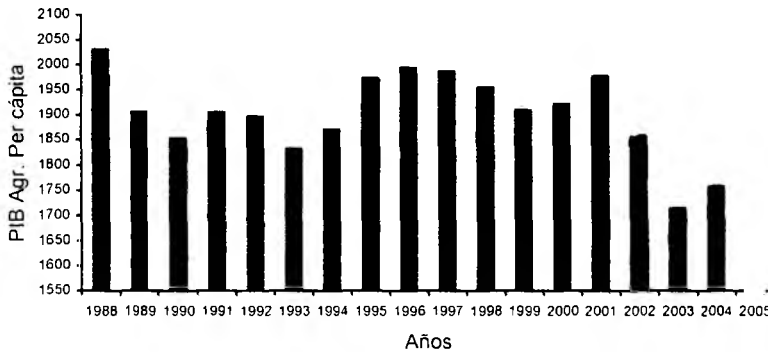
#### 4.2.3 El comportamiento de la producción agrícola

La actividad agrícola muestra una tendencia a recuperarse durante los años de expansión económica 2000-2001, lo que se refleja en el incremento del producto agrícola per cápita. Sin embargo la depresión económica del período 2002-2003 y la disminución de los precios reales de la mayoría de los productos agropecuarios, aunado al ambiente negativo a la inversión creada por el aumento de la inseguridad jurídica (Gutiérrez, 2005b), genera una contracción en la actividad agrícola; en consecuencia, el producto agrícola per cápita disminuye (Gráfico 3). Si bien en cereales y, particularmente en maíz se genera un incremento de la producción (Gutiérrez, 2005b) favorecido por el incremento de los precios reales y la disminución de los costos financieros. Si bien después del 2003 se observa una recuperación del producto agrícola, no se logran alcanzar los niveles observados al inicio del período bajo análisis. En consecuencia, en una visión de largo plazo se observa una tendencia al descenso del producto agrícola en comparación con los años previos a 1999. El descenso de los precios reales generados por la política de control de precios y el aumento de las presiones inflacionarias, unido al incremento de la inseguridad jurídica continúa actuando como un freno a la expansión de la producción<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Los señalamientos de Gutiérrez [(b) 2005] que hemos utilizado como material de referencia, se extienden hasta el año 2003; sin embargo estimaciones más recientes indican que la tendencia de los precios reales a disminuir como consecuencia de la política de control de precios y las crecientes presiones inflacionarias, se mantienen más allá del 2003. Germán Briceño (presidente del Instituto de Políticas Agrícolas de FEDEAGRO) aseveró que existe una tendencia de los precios reales a disminuir, tanto en los cereales como en caña de azúcar. Señaló, en el marco de una conferencia ante la asamblea anual de FEDEAGRO, que esta afirmación esta basada en una revisión de las estadísticas de precios y costos de los años 2005 y 2006 (Noticiero Agropecuario, 2007).

Gráfico 3. PIB agrícola per cápita (bolívares de 1984).  
1988-2005



Fuente: a) Cálculos propios; b) Banco Central de Venezuela (BOLPRIAVEN). Base de datos Agroalimentaria de Venezuela: [//www.bolpriaven.com/website/bdtop.asp](http://www.bolpriaven.com/website/bdtop.asp)

## 5. CONCLUSIONES

La norma constitucional mezcla dos concepciones de la seguridad alimentaria que revelan ser conflictivas, pues las políticas orientadas a incrementar el autoabastecimiento aumentan las dificultades de acceso de la población a los alimentos, en los países pobres. La norma constitucional logra traducirse en política sectoriales que persiguen incrementar el autoabastecimiento. Sin embargo, un balance de dichas políticas nos revela que su implementación no se refleja en la dinámica que se impone en el SAV, pues no logró traducirse en un incremento del autoabastecimiento y la producción interna. El producto agrícola per cápita muestra una clara tendencia a contraerse después del año 2002, con respecto a los niveles existentes en los años previos. Paralelamente a ello, el acceso de la población a los alimentos tiende a mejorar como consecuencia del incremento de los niveles de empleo y de programas de transferencias (subsidios). En este contexto el consumo de calorías por habitante tiende a incrementarse alcanzando niveles superiores a los existentes en el período anterior a 1999. La expansión del consumo, mientras el producto agrícola se contrae, es posible gracias al aumento de las importaciones, las cuales evidencian, en particular en los últimos años, un fuerte crecimiento. Esto es consecuencia de la dinámica macroeconómica generada por el shock petrolero y la política de anclaje cambiario. Pero también es consecuencia de la orientación de la política

gubernamental de privilegiar el mejoramiento del poder de compra de los sectores de más bajo ingreso y de la política alimentaria (Mercal), de recurrir en forma preferente a las importaciones agroalimentarias a fin de abaratar la canasta alimentaria, contribuyendo así con los objetivos de la política global. Ello plantea una orientación contradictoria de las políticas agrícolas y alimentarias, pues mientras la primera privilegia el autoabastecimiento, la segunda enfatiza la problemática de acceso. La dinámica del SAV es impuesta por el entorno macroeconómico, pero la política alimentaria es un elemento que se añade favoreciendo el sesgo importador. Las tensiones e incompatibilidades al interior de la norma constitucional se reflejan en la práctica en este comportamiento contradictorio de la política alimentaria y la política agrícola.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, Edgar; Gutiérrez, Alejandro; Fontana, Humberto; Cartay, Rafael; Molina, Luisa; Vankestern, Alfredo y Guillory, Miguel (1993), *La agricultura componente básico del sistema agroalimentario venezolano*, Fundación Polar, Arte, Caracas.
- Anderson, Kim and Hayami, Yujiro (1986), *The political economy of agricultural protection, East Asia in International Perspective*, Allen & Unwin, Sidney.
- Carrizales B. y Elsi M. (2003), *La seguridad alimentaria en la Constitución de 1999 y sus implicaciones en el diseño de políticas públicas para el sector agroalimentario*, Trabajo de Grado Ingeniero Agrónomo, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay.
- Celaya F., Roberto (2004), "La apertura comercial, la agricultura y la autosuficiencia en México y China", *Comercio Exterior*, Vol. 54, No. 11, México.
- Comisión Permanente de Desarrollo Económico (2004), *Proyecto de Ley Orgánica de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria*, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela, Caracas.
- Corden M., W. y Neary Peter J. (1982), "Booming sector and deindustrialization in a small open economy", *The Economic Journal*, No. 92.
- El Universal (2005), "Crece el Estado agroindustrial", *El Universal*, Jul. 6: 2-1, Caracas.
- (2007), "Consumo presiona compras hacia la importación", *El Universal*, Nov. 8: 1-14, Caracas.
- España N., Luis P. (2006), "La política de inclusión social", *Equipo Acuerdo Social. 2006, Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Publicaciones UCAB, Caracas.



- FAO (1994), *La política Agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile.
- Gómez, Emeterio (1991), *Dilemas de una economía petrolera*, Panapo, Caracas.
- Gutiérrez, Alejandro (1995), *Políticas de ajuste macroeconómico. Efectos sobre la producción y el consumo de alimentos en Venezuela*, Fundación Polar, Caracas.
- (2002), "El comercio agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa", Machado-Allison, C. (ed.), *Agronegocios en Venezuela*, IESA, Caracas.
- (2005a), "Políticas macroeconómicas que impactan la seguridad alimentaria", *Archivos Venezolanos de Nutrición*, Vol. 18 No. 1.
- (2005b), "Políticas macroeconómicas y sectoriales: impactos sobre el sistema agroalimentario nacional (1999-2003)", *Agroalimentaria*, No. 20, Mérida.
- Kim, C. S., Bolling, Christine and Wainio, John (1987), "Import demand for feed grains in Venezuela", *The Journal of Agricultural Economic Research*, Vol. 39, No. 3.
- Krugman, Paul. R. and Obstfeld, Maurice (1999), *Economía Internacional. Teoría y Política*, Cuarta edición, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Madrid.
- Llambi, Luis (1998), *La reforma del Estado en el sector agrícola*, Fundación Polar, Caracas.
- Machado-Allison, Carlos y Ponte, Verónica (2002), "Cereales", Machado-Allison C. (ed.), *Agronegocios en Venezuela*, IESA, Caracas.
- Morales, Agustín (2002) "El sector agroalimentario y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: el caso venezolano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, No. 2, Caracas.
- Morales, Agustín (2006), "Situación actual y perspectivas del abastecimiento urbano de alimentos en Venezuela", *VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Quito.
- Noticiero Agropecuario (2007), "Sin rentabilidad en el sector agrícola se dificulta la seguridad alimentaria", *Noticiero Agropecuario*, Abril 6, Caracas.
- Raynolds, Laura.; Myhre, David; Mcmichael, Philip; Carro-Figueroa, Viviana and Buttel, Frederick (1993), "The "new" internalization of agriculture: a reformulation", *World Development*, 21 (7).
- Reporte (2005), "Chávez prefiere sobrevaluar la moneda, importar barato, mantener la inflación baja y cubrir el gigantesco déficit comercial no petrolero con los ingresos provenientes del petróleo", *Reporte Diario de la Economía*, Dic. 5, Caracas.

- Rivera-Batiz, Francisco L. and Rivera-Batiz, Luis A. (1994), *Internacional finance and open macroeconomics* (second edition), Mac Millan Publishing Company, New York.
- Rodríguez R., José (1997), *Procesos de ajuste y seguridad alimentaria en América Latina: el caso venezolano 1972-1993*, Tesis de Doctor, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- (2005), "Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del Sistema Agroalimentario Venezolano 1973-2000", *Agroalimentaria*, No. 20, Mérida.
- Salehi-Isfahani, Djavad (1989), "Oil exports, real exchange appreciation and demand for imports in Nigeria", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 37, No. 3.
- Salcedo B., Salomón (2005), "El marco teórico de la seguridad alimentaria", FAO, 2005, *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Salcedo B., Salomón. y Lora A., Alberto (2005), "Los problemas de la seguridad alimentaria desde la perspectiva regional andina", FAO, 2005, *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Santos, Miguel A. y Villasmil B., Ricardo (2006), "La economía Venezolana durante el último cuarto de siglo: análisis y propuestas para alcanzar el desarrollo", *Equipo Acuerdo Social, 2006, Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Publicaciones UCAB, Caracas.
- The Economist* (2006), "Venezuela. Mission Impossible", *The Economist*, Feb, 18th.
- Tugores Q. Juan (2002), *Economía Internacional, Globalización e Integración Regional*, Quinta edición, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U., Madrid.
- Universidad Central de Venezuela-Rectorado. Comisión de Estudios Interdisciplinarios (1983), "Seguridad Alimentaria en Venezuela: Hacia un Plan Alimentario y Agrícola para el país", Maracay.