

EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO (SAV) EN TIEMPOS DEL CHAVISMO *

Alejandro Gutiérrez S.

Miembro Correspondiente Nacional de la ANCE

**Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Investigaciones Agroalimentarias Edgar Abreu Olivo
(CIAAL-EAO)**

Mérida, Marzo 2019

***Documento preparado para el libro interacadémico 2017. Capítulo de la
Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE) de Venezuela.**

EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO (SAV) EN TIEMPOS DEL CHAVISMO¹

El hambre está relacionada no solo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía e – incluso en términos más generales – con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos, y para gozar de salud y alimentarse.

Amartya Sen (2000, p. 201), en Desarrollo y Libertad. Barcelona: Planeta

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas el país, su economía y su sistema alimentario experimentaron importantes transformaciones, sin que se llegara a superar la crisis estructural que existía antes de que el chavismo llegara al poder. En estos años de gobiernos chavistas se acentuó la dependencia del país de la renta petrolera, se avanzó progresivamente en la intervención del Estado en la economía, en el control de los poderes del Estado por el Presidente de la República y se llevó al país a una crisis política, económica y social sin precedentes en su historia moderna. Desde 2005, en medio de la bonanza de ingresos petroleros más prolongada en la historia económica del país, el gobierno se propuso como objetivo central la instauración de un modelo denominado socialismo del siglo XXI. Este se basaba en el control de los mercados y del comercio exterior, la propiedad social de los medios de producción considerados estratégicos y en la ocupación por el Estado, con participación protagónica de los militares, de los espacios de gobierno antes reservados a los civiles. Todas estas políticas económicas y cambios institucionales terminaron por agravar la crisis del modelo de acumulación de capital basado en la captación de una renta internacional del petróleo. Venezuela hoy vive una crisis histórica, superior a la que existía antes de que el chavismo asumiera el control político. La economía venezolana se encuentra destruida, los ciudadanos se han empobrecido y emigran masivamente mientras que la imperfecta democracia ha sido sustituida por una autocracia.

Ante el auge de precios del petróleo la renta petrolera aumentó. Desde 2004 Venezuela vivió una bonanza que se prolongó hasta mediados de 2014. En medio del auge rentístico se pensó que en Venezuela se podía instalar una economía socialista, con miras a su exportación como modelo hacia otros países. Hubo subestimación de la crisis estructural del país, ya existente cuando el chavismo arribó al poder. También privó la confianza en que la abundancia de la renta petrolera se mantendría por tiempo indefinido. Al mermar la renta emergieron los viejos problemas del país y los desequilibrios

¹Este capítulo es una versión ampliada, revisada y actualizada de tres trabajos previos del autor (Gutiérrez S., 2015a, 2015b y 2017).

macroeconómicos, mientras que la economía se derrumbó y de nuevo aumentó la pobreza y la desigualdad. Consecuentemente, el chavismo perdió apoyo popular. Ante esta nueva realidad, la única vía para mantenerse en el poder fue el abandono definitivo de las formas democráticas, el aumento de la represión contra los opositores y avanzar hacia la instauración de una autocracia, con apoyo del componente militar.

Después de la muerte de Hugo Chávez Frías (HCHF), Nicolás Maduro (NM) fue electo Presidente, con escasa ventaja (1,49%), en los controversiales comicios del 14 de abril de 2013. NM ha continuado en la presidencia hasta el momento de escribir este capítulo. Durante el período de NM (abril 2013-hasta el presente) la crisis de Venezuela se ha agravado. No obstante, los cambios institucionales producidos desde 1999 subordinaron a la presidencia los demás poderes del Estado (con la excepción de la actual Asamblea Nacional electa en 2015) y a ello se sumó el apoyo militar. De esta forma se ha impedido que la voluntad del pueblo de Venezuela se exprese en elecciones libres y no fraudulentas para generar un cambio político constitucional, democrático y pacífico.

El 20 de mayo de 2018, Venezuela realizó elección presidencial adelantada, por orden de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), organismo no reconocido por la Asamblea Nacional (AN) y demás sectores de la oposición, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y varios gobiernos latinoamericanos y del mundo. Los resultados de esas elecciones tampoco fueron reconocidos por la oposición. Los comicios estuvieron precedidos por la parcialidad del poder electoral, la inhabilitación política de partidos de oposición y de posibles candidatos presidenciales así como su encarcelamiento. Por lo demás fue notoria la alta abstención electoral el día de los comicios. Los resultados de dichas elecciones tampoco son reconocidos por la oposición, la Legítima Asamblea Nacional (AN), la Organización de Estados americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y diferentes gobiernos de la región (Grupo de Lima) por considerar que no hubo elecciones libres e imparciales.

No obstante su ilegalidad, a partir del 10 de enero de 2019 NM inició un nuevo período presidencial respaldado por los poderes del Estado que se han subordinado y por la Fuerza Armada Bolivariana, piedra angular del poder chavista, la susodicha alianza cívico-militar. Este será un gobierno con poco reconocimiento nacional e internacional, aislado políticamente y del sistema financiero internacional, fuertemente endeudado, insolvente en el pago de su deuda externa, lo que agravará la crisis de la nación.

Durante las últimas dos décadas el país, su economía y el sistema alimentario venezolano (SAV) sufrieron importantes transformaciones sin que se superará su crisis estructural. En estos años se acentuó

la dependencia del país de la renta petrolera y se avanzó progresivamente en la intervención del Estado en la economía y en el control de los poderes públicos por el Presidente de la República. Venezuela hoy tiene una economía destruida, con tendencia marcadamente decreciente de la producción de su principal producto de exportación (petróleo), con un proceso hiperinflacionario que revela la magnitud de sus desequilibrios macroeconómicos, con aumento de la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria y nutricional, en tanto que su población emigra masivamente en busca de mejores condiciones de vida en otros países.

Ese es el contexto en el cual se ha desenvuelto el SAV. Es por ello que este capítulo tiene como objetivos los siguientes: a) describir y analizar las tendencias del sistema alimentario venezolano (SAV) en el contexto de las transformaciones políticas, económicas y sociales que ha impulsado el chavismo durante dos décadas, y b) presentar los objetivos de una nueva estrategia agroalimentaria, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo nacional, incluyendo una estrategia agroalimentaria de corto plazo, en el contexto de una transición política hacia la democracia.

El análisis que aquí se presenta se nutre principalmente de la teoría económica convencional, la teoría económica del capitalismo rentístico, la teoría y el análisis económico de sistemas alimentarios y de la seguridad alimentaria. Está también influenciado por algunos desarrollos de la ciencia política y del neoinstitucionalismo económico. La investigación cubre el período 1999-2018. A lo largo del capítulo, hasta donde sea posible, se hará uso de información estadística oficial, aún con las reservas del caso. Uno de los rasgos característicos del chavismo ha sido el de usar las estadísticas oficiales con fines políticos hasta llegar a una situación de no publicación de información, con la finalidad de ocultar la realidad. Cuando no existan fuentes oficiales o de organismos internacionales se hará uso de estadísticas y estimaciones realizadas por organizaciones nacionales (académicas, gremiales, no gubernamentales), internacionales, empresas consultoras y del propio autor.

2. Una breve nota sobre la naturaleza del chavismo

En este capítulo se entiende por Chavismo el movimiento político que luego del fracasado golpe de Estado contra el Presidente Constitucional Carlos Andrés Pérez (4 de febrero de 1992) logró arribar a la Presidencia de la República, mediante la elección, el 6 de diciembre 1998, del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías (HCHF), líder del movimiento golpista. El período Chavista en el gobierno se inició en 1999 (2 de febrero de 1999) y no ha culminado para el momento de escribir este documento. Aunque HCHF murió oficialmente el 5 de marzo de 2013, su legado de políticas y cambios institucionales hacia

un gobierno cada vez más autoritario ha sido continuado por Nicolás Maduro (NM). Luego de dos décadas en el poder, el balance del Chavismo es negativo, pues ha conducido al país a la crisis más severa desde que el petróleo emergió como el hilo conductor del destino nacional.

La naturaleza del chavismo como movimiento político y en el ejercicio del poder ha sido analizada ampliamente, aunque sin consensos. Petkoff (2010: p. 40) se preguntaba ¿qué es exactamente el chavismo? Y se respondía: no es un movimiento revolucionario porque no ha generado suficientes transformaciones estructurales. Tampoco lo consideraba una dictadura militar, como las ya conocidas en América Latina, porque todavía, aunque con restricciones, para ese momento operaban los partidos políticos y quedaban espacios de expresión para el ejercicio de la democracia. Concluye que el chavismo: *“Es, ya lo hemos dicho, un régimen autocrático; no existe separación real de poderes. El poder está concentrado en una sola persona”*. Corrales y Penfold (2011) definieron inicialmente al chavismo como un régimen híbrido (ni totalmente democrático ni totalmente autocrático), que combinaba formas democráticas y competitivas (elecciones) con el ejercicio autocrático del poder. El chavismo exhibía rasgos marcados del populismo clásico latinoamericano al debilitar o pasar por encima de las instituciones y despilfarrar los recursos económicos para favorecer al pueblo². Sin embargo, señalan que el chavismo también presentaba elementos de los populismos contemporáneos (soporte de ONGs, movimientos sociales, trabajadores informales, poca clase media, los desempleados y muy pobres, contratistas del Estado, intelectuales radicales de izquierda, especuladores, otros). Arenas y Gómez Calcaño (2006) concluyen que aunque Chávez tiene elementos del populismo clásico y del moderno tiene como rasgo distintivo haberle dado inmenso poder a los militares, entre ellos derecho al voto y atribuciones de la sociedad civil en la tarea del desarrollo del país. Más aun, HCHF manejó la política con concepción militarista y consideraba que los oponentes políticos no eran adversarios sino enemigos. Estos autores califican al chavismo como un populismo autoritario. López Maya y Panzarelli (2011) afirman que el chavismo se presenta como una alianza cívico-militar, pero que en los últimos tiempos comenzó a prevalecer el ideario militar sobre lo cívico. En ese mismo orden de ideas Petkoff (2010: p. 26), concluía que:

“REPRODUCE EL CHAVISMO, aumentados, los peores vicios del populismo latinoamericano y venezolano, acompañados de un rampante autoritarismo, del control autocrático de todos los poderes

² Para Corrales y Penfold (2011) el populismo clásico tiene las siguientes características: a) esfuerzo sistemático del líder para minimizar el rol de intermediación entre el Estado y la sociedad de las instituciones formales y establecer un vínculo directo del líder con las masas (hiperpersonalismo), b) la tendencia a usar y abusar de los recursos del Estado (no es exclusivo de los populistas), c) mantiene una soporte político de base multclasista y así evitar la movilización de las elites contrarias, y d) imposición de restricciones a las organizaciones y grupos que son autónomos del Estado o que hacen oposición.

del Estado y de un fuerte militarismo. Existe una omnipresencia militar en todos los ámbitos de la administración pública y la tendencia a la militarización del cuerpo social mismo, no sólo mediante la creación de la Milicia Nacional Bolivariana, adscrita a la FAN, sino también de diversos cuerpos paramilitares de campesinos, estudiantes, trabajadores y empleados públicos que, aunque más bien precarios, proliferan por todo el país.”

No queda la menor duda que el chavismo produjo cambios para reducir los mecanismos de intermediación entre las instituciones y los ciudadanos, para controlar la sociedad y el resto de poderes, ha mantenido una permanente movilización de sus seguidores, ha agredido y perseguido a todos sus oponentes (líderes políticos, medios de comunicación, ONGs, dirigentes sindicales, la iglesia, las universidades, etcétera). El presidente en comunicación directa con el pueblo, en ejercicio de la democracia directa (López Maya, 2016), todos los poderes controlados por el presidente, líder supremo del movimiento. En materia económica, las políticas del chavismo contienen elementos de lo que Dornbusch y Edwards (1990) han denominado populismo macroeconómico³.

Aunque el poder carismático de NM no es el mismo de HCHF, los rasgos populistas, autocrático, autoritarios, represivos, intervencionista de los mercados e irrespetuoso de los derechos de propiedad de los privados no solo se han mantenido sino que se incrementaron en la medida que disminuía el apoyo popular, hasta llegar a una situación donde no importó el repudio de los venezolanos, de los organismos defensores de los derechos humanos y de la comunidad internacional ante la persistente violación de la Constitución. Así, en el transcurso del tiempo en el poder, el chavismo evolucionó desde un régimen híbrido-competitivo⁴ a uno autoritario. La situación actual es una donde ya no hay elecciones libres ni se guardan las formas democráticas. Esa tendencia autoritaria y de restricción de las libertades democráticas se acentuó desde diciembre de 2015, cuando el partido de gobierno y sus aliados fueron abrumadoramente derrotados en las elecciones de la Asamblea Nacional (AN). La oposición logró las dos terceras partes de los diputados (mayoría calificada), lo que según la Constitución vigente le daba un inmenso poder para controlar al poder ejecutivo y demás poderes del Estado. Lo que siguió fue la acción del chavismo con apoyo de los demás poderes del estado y de los militares para anular la victoria popular de la oposición en la AN y mediatizar las atribuciones de ese poder.

³ El populismo macroeconómico es un enfoque de la economía que hace énfasis en el crecimiento económico y en la distribución mientras que subestima los riesgos de la inflación, los déficits en las finanzas, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos a las políticas agresivas contra los mercados.

⁴ Corrales (2015) define al régimen híbrido autoritarismo-competitivo como uno en el cual el partido de gobierno compite en elecciones, las cuales usualmente las gana, y al Presidente se le dota de poderes autocráticos que erosionan los controles de la sociedad (*checks and balances*).

Ante el auge de precios del petróleo, Venezuela vivió una bonanza de ingresos rentísticos que se prolongó hasta mediados de 2014. En medio del auge rentístico se pensó que en Venezuela se podía instalar el socialismo del siglo XXI, con miras a su exportación como modelo hacia otros países. En el chavismo hubo subestimación de la crisis estructural del país y privó la confianza en que la abundancia de la renta petrolera se mantendría por tiempo indefinido. Al bajar los precios del petróleo emergieron los viejos problemas del país y se agravó la crisis estructural de Venezuela. Consecuentemente el chavismo continuó perdiendo apoyo popular. Ante esta nueva realidad, la única vía para mantenerse en el poder fue el abandono de las formas democráticas, utilizar medios anticonstitucionales para anular a la AN y avanzar hacia la instauración de una autocracia, con apoyo del componente militar, de los subordinados poderes del Estado y de algunos países aliados (Cuba, China, Rusia, Irán, los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y otros beneficiarios de la cooperación petrolera). Así, el régimen híbrido competitivo evolucionó con sus políticas y cambios institucionales hacia un autoritarismo no competitivo. Al final el chavismo condujo a Venezuela hacia la crisis más profunda de su historia post-petrolera, una crisis que supera con creces a la que existía en el momento de su llegada al poder.

3. Marco conceptual y teórico

3.1 El concepto de sistema alimentario (SA)

Malassis (1979: p. 437) definió el SA como: *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.* Para Shejtman (1994: p. 3), el SA es el: *Conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos agroalimentarios.* Pinstup-Andersen & Watson II (2011) consideran que el SA describe los elementos y procesos que producen alimentos y nutrientes para el consumo humano e incluye todas las actividades, interacciones críticas y factores que influyen en los resultados, así como los ambientes en los cuales se realizan.

En síntesis, dado el entorno físico, un SA se define como el conjunto de interrelaciones que se dan entre los actores: productores (de insumos, agrícolas y agroindustriales), comercializadores y consumidores-demandantes, gobierno, sistema financiero, empresas de servicios, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos multilaterales, otros) y componentes (producción agrícola, industria de alimentos,

comercialización doméstica, comercio exterior, restauración y consumo) para hacer posible que la producción y las materias primas agrícolas se transformen en alimentos, se auto-consuman, o se comercialicen en mercados domésticos o internacionales y sean finalmente demandados y consumidos en algún lugar. Los entornos biofísico-natural (clima, relieve, disponibilidad de agua, características agroecológicas, otras), el estatus, los cambios y las tendencias (demográficas, legales, económicas, sociales, políticas, tecnológicas, otras) de los entornos nacional y mundial inciden sobre los SA. No obstante, dichos entornos pueden ser influenciados por el SA de un país dependiendo de su importancia⁵. Así, dadas las características del entorno biofísico-natural y aquellas que se derivan de las características propias de un SA (fortalezas y debilidades), los agentes que participan toman decisiones en el marco de oportunidades y amenazas que surgen de los entornos nacional y mundial.

El SA de un país, a un nivel intermedio o meso, contiene subsistemas denominados circuitos agroalimentarios (*filières*) o cadenas de valor agroalimentarias (cadena papa, cadena arroz, cadena azúcar, cadena lácteos, otras). Para Malassis (1986) el circuito agroalimentario (*filière*) se refiere al itinerario que realiza un producto (o grupo de productos) a lo interno del sistema alimentario. El circuito abarca el conjunto de agentes y de operaciones que se realizan (producción, transformación, distribución, financiamiento, etcétera) que contribuyen a la transformación, elaboración y transferencia del producto hasta su utilización final y los mecanismos de ajuste, de flujo de factores y de los productos a lo largo de la cadena hasta su estado final. Por su parte, Rastoin y Gherzi (2010) definen la *filière* o cadena de valor agroalimentaria como el conjunto de actores y de procesos tecnológicos y económicos que contribuyen a la producción y comercialización de un producto o grupo de productos. Para Martín, La Rivière, Gutiérrez y Reyes (1999: p. 19):

“Un circuito puede considerarse como el agrupamiento coherente y operacional de individuos o grupos de individuos que pueden denominarse actores o interventores, distribuidos en diferentes fases, que tienen en común el hecho de aumentar el valor agregado de un producto agroalimentario o de un grupo de productos en particular. El número de actores que participan en cada fase del circuito depende del tipo de relaciones que se establezcan, ya sea vertical u horizontalmente.”

⁵ Gutiérrez S. y Molina R. (2013: p. 30) afirman que: “El entorno mundial envía señales a los SA nacionales principalmente a través de variables como: el crecimiento de la economía y de la población, los cambios geopolíticos y conflictos entre naciones, las tendencias de los mercados mundiales de materias primas agrícolas y alimentos en cuanto a precios, cambios en los hábitos de los consumidores, cambios tecnológicos, normas de calidad, sanitarias, bioseguridad, etc. Por su parte el entorno nacional condiciona los sistemas alimentarios a través de las tendencias que muestran variables como: el crecimiento de la economía y de la población, políticas fiscales, monetarias y crediticias, cambiarias, comerciales, cambios en la legislación y en el marco institucional (reglas de juego), etc.”

Las cadenas de valor agroalimentarias también están influenciadas por los entornos nacional y mundial que generan oportunidades y amenazas. Internamente esas cadenas tienen fortalezas y debilidades. En un marco de planificación estratégica, las políticas para el SA y las cadenas de valor agroalimentarias deben evadir amenazas, superar las debilidades y aprovechar las oportunidades y las fortalezas.

3.2 Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

De acuerdo con Pinstруп-Andersen y Watson II (2011) el objetivo de lograr seguridad alimentaria para todos, incluyendo su dimensión nutricional, es una fuerza que orienta las políticas alimentarias en países de cualquier nivel de desarrollo. La seguridad alimentaria es un concepto que ha evolucionado a través del tiempo. En la actualidad dista mucho de su versión original, más identificada con la autosuficiencia en la producción de alimentos (oferta satisface demanda efectiva), sin tener en cuenta si esa oferta era suficiente para satisfacer los requerimientos de energía alimentaria (calorías) y nutrientes y si todos podían tener acceso a esa oferta de alimentos (Pinstруп-Andersen, 2009). El concepto más aceptado actualmente de seguridad alimentaria (al nivel del individuo, hogar o nación) es el acordado en la Cumbre Mundial de la Alimentación y en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996 (FAO, 1996). Establece 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”*. La seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones que deben ser cubiertas: disponibilidad, acceso, disposición biológica de los alimentos y estabilidad. La FAO al incluir como una de sus dimensiones la disposición biológica de los alimentos incluye la seguridad nutricional en el concepto de seguridad alimentaria (Stamoulis y Zezza, 2003). Por su parte, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP, sf, p. 6) 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, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”*.

Pinstруп-Andersen (2009) afirma que seguridad alimentaria no garantiza la seguridad nutricional pues esta última depende de factores diferentes a la ingesta de alimentos como las condiciones sanitarias, la calidad del agua, las enfermedades infecciosas y el acceso a atención primaria de salud. Desde ese punto de vista la seguridad alimentaria garantiza acceso permanente a una ingesta de alimentos inocuos,

suficiente para cubrir los requerimientos de energía alimentaria y nutrientes y para llevar una vida activa y saludable. Entonces, la seguridad alimentaria es un medio para lograr la seguridad nutricional. Esta última, como ya se dijo, depende de un conjunto de factores no alimentarios, de manera tal que la ingesta alimentaria sea utilizada biológicamente de manera apropiada y así tener un buen estado nutricional. Si la seguridad alimentaria es un medio para lograr la seguridad nutricional, la vigilancia o el monitoreo de la seguridad alimentaria debe ser complementada con la medición antropométrica de las personas (talla para la edad, peso para la edad y peso para la talla), especialmente de los niños, y un entendimiento de la conducta en los hogares en la distribución de los alimentos y la cobertura de sus necesidades (Pinstrup-Andersen, 2009).

3.3 El capitalismo rentístico

El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) funciona en el marco de una economía de capitalismo rentístico. Según Baptista (2010), el capitalismo rentístico es un modelo de acumulación de capital que se sostiene con la captación permanente y en cuantías importantes de una renta de la tierra (renta petrolera) en el mercado internacional. La renta es un excedente no generado por el esfuerzo productivo nacional. Es el resultado de la diferencia entre el costo de producir un barril de petróleo (incluida la tasa media de ganancia de la industria) y el precio al que está dispuesto a remunerarlo el mercado internacional.

Así, en el caso venezolano, al valor agregado nacional se agrega la renta petrolera, lo que representa recursos adicionales, que han sido permanentes y han tenido históricamente alta importancia relativa en relación con el producto total de la economía y con el valor agregado nacional no rentístico. Esos recursos adicionales le permitieron a Venezuela tener niveles de consumo e inversión superiores, sin que en la sociedad se hubiera dado un incremento de la productividad y del ahorro. Y esto invierte la lógica del desarrollo capitalista normal. (Mommer, 1988). Así, para Baptista (2005, 2010), la renta, configura una sociedad y una economía con ciertas especificidades: exceso de empleo público, baja presión tributaria, poca asociación entre la productividad del trabajo y los salarios reales, rol protagónico del Estado en la acumulación de capital, tendencia a apreciar el tipo de cambio real (TCR) que conlleva a una estructura productiva dominada por la producción de servicios y de bienes no transables. La tendencia a apreciar el TCR le resta competitividad a la producción nacional no petrolera (entre ellas la agroalimentaria) y obliga a compensaciones por la vía de subsidios estatales, proteccionismo arancelario y paraarancelario en la política comercial.

Las leyes de minas que vienen de la colonia le dan al Estado venezolano la atribución de administrar y percibir el excedente rentístico en representación de los ciudadanos. Es decir, el Estado venezolano al percibir la renta petrolera tiene una alta autonomía financiera que incide en la existencia de una baja presión tributaria. Esta característica termina por generar un desbalance de poder entre el Estado y los ciudadanos. En este caso a favor del Estado rentista frente a los ciudadanos, porque estos al disfrutar de una baja presión tributaria y de subsidios estatales no sienten la necesidad de exigirle rendición de cuentas y transparencia en su gestión, a la par que no hay la exigencia de instituciones que permitan hacer un contrapeso al inmenso poder del que capta y administra la renta (el poder ejecutivo). Para Baptista (2005) este desbalance de poder entre el Estado y los ciudadanos, característico del capitalismo rentístico, lo hace inviable como modelo de acumulación porque genera la ausencia de la autorregulación que existe en las economías no rentísticas, al ser los ciudadanos los que evalúan la acción del Estado por que este depende de ellos y no a la inversa. Al respecto, Baptista (2005: p. 109) ha planteado que:

“El capitalismo rentístico es una estructura inviable, en el estricto sentido de que carece de mecanismos de auto regulación, valga decir, y en los términos convencionales de la teoría económica, carece de un equilibrio estable...Ello significa, además, su imposibilidad de autoreproducirse, y por lo tanto de garantizar un crecimiento sostenido de su actividad económica”. Y consecuentemente, dado el alto nivel de autonomía financiera del Estado, en el capitalismo rentístico no hay equilibrio entre el poder del Estado y el de los privados-ciudadanos, para generar mecanismos de autorregulación. Es por ello que Baptista (2005: p.111) concluye que: *“El capitalismo rentístico carece de este balance primordial. Su Estado es económicamente autónomo, por ser propietario de unos medios de producción que remunera el mercado mundial. Ello cobra un altísimo precio, que no es otro que su inviabilidad”.*

Ross (2015) ha analizado las consecuencias sobre la democracia de los Estados que dependen de la renta petrolera. Para este autor, el petróleo puede fortalecer los gobiernos autoritarios y obstaculizar que estos transiten hacia la democracia. También el petróleo puede debilitar las instituciones democráticas y posibilitar la instauración de gobiernos autoritarios. Este parece ser el caso de Venezuela. La renta petrolera ayudó al fortalecimiento de la democracia instaurada desde 1958. No obstante, a partir de cierto momento las instituciones se fueron debilitando y la clase dirigente no percibió la necesidad de abordar la crisis, de fortalecer la democracia fomentando un mayor equilibrio de poder entre el Estado y los ciudadanos para cambiar el modelo de acumulación de capital altamente dependiente de la renta

petrolera. La crisis del sistema político y del modelo de acumulación de capital creó el escenario propicio para la llegada al poder del chavismo (López Maya y Panzarelli, 2011). Una vez en el poder, el chavismo logró con la ayuda de la renta petrolera, la subordinación de los demás poderes del Estado, el apoyo de los militares y los cambios institucionales su consolidación en el poder, así como el avance progresivo hacia la instauración de una autocracia. Sin embargo, el chavismo a pesar de su prolongada permanencia en el poder no logró resolver la crisis económica, social y política de la sociedad venezolana sino que la agravó, tampoco pudo superar el rentismo petrolero y hoy Venezuela es más dependiente del provento rentístico (López Maya, 2016).

4. La estrategia de desarrollo económico y social del Chavismo: bonanza petrolera, crisis del capitalismo rentístico y colapso⁶

4.1 Los inicios: confrontación, resistencia y crisis política

Venezuela era en 1998 un país en crisis. Desde finales de los setenta la tendencia del Producto Interno Bruto (PIB) Per Cápita (PIBPC) era claramente decreciente y altamente volátil⁷, dependiente de los vaivenes de los precios y la renta petrolera. La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso habían aumentado, los partidos políticos y el liderazgo tradicional habían perdido la confianza de los ciudadanos (Riutort, 2009; López Maya, 2016). Durante mucho tiempo la clase política había eludido cambios institucionales para fortalecer la democracia, balancear el poder entre el Estado y los ciudadanos y sustituir el modelo de acumulación de capital dependiente de la renta petrolera. En 1998, según se puede ver en la Tabla 1, los precios del petróleo estaban en un nivel muy bajo (alrededor de 10 USD/barril), hubo reducción del PIBPC con respecto a 1997 (-1,7%), déficit fiscal, alta tasa de inflación, déficit en la balanza de pagos, pérdida de reservas monetarias internacionales, alta tasa de desempleo y pobreza (ver Tablas 1 y 2). HCHF ganó las elecciones con un discurso antisistema, crítico de las reformas económicas promercado de los años precedentes, con promesas de dismantelar la estructura política tradicional y a las elites corruptas, construir una democracia participativa, reducir la pobreza y la

⁶ Sobre el desarrollo económico y social de Venezuela en las últimas dos décadas se recomienda leer a Gutiérrez S. (2017). Para un exhaustivo análisis macroeconómico del período 1999-2012, los años en que gobernó HCHF, se recomienda leer a Vera (2015).

⁷ La tasa media de crecimiento anual del período 1977-1998 fue de -0,8%, pero estuvo precedida de una fase de expansión y mejora de la calidad de vida de la población, gracias al impulso modernizador de la sociedad venezolana que fue posible por la renta petrolera. Entre 1950 y 1977 la tasa media de crecimiento anual del PIBPC fue de 3,2%. Hausmann & Rodríguez (2013) afirman que Venezuela fue el país de más rápido crecimiento económico en América Latina entre 1920 y 1980. Todo ello en un contexto de baja inflación, de fortalecimiento de la democracia y estabilidad política desde 1958.

desigualdad, implantar una nueva constitución y superar el modelo rentista petrolero (López Maya y Panzarelli, 2011, López Maya, 2016).

En una primera etapa, el gobierno de HCHF actuó cautelosamente y continuó la política macroeconómica del gobierno que lo precedió. En diciembre de 1999 se había aprobado una nueva Constitución que estableció amplios poderes para el Presidente y aumentó el rol de los militares en la vida del país al concederles el derecho a votar e incorporarlos como actores principales en la tarea del desarrollo nacional⁸. La política económica trató de estabilizar los precios con un anclaje del tipo de cambio nominal entre bandas (superior e inferior) lo que requería equilibrio en las cuentas fiscales (Guerra, 2004). Sin embargo, la desconfianza en las políticas del gobierno y la apreciación del tipo de cambio real estimuló la fuga de capitales.

A finales de 2001, en el marco de una Ley habilitante concedida al Presidente, el gobierno anunció un paquete de Leyes (49 en total) que causó amplio rechazo en el sector empresarial privado y también en los trabajadores. Las leyes fueron calificadas de inconsultas e inconstitucionales en algunos casos y aumentaron la conflictividad política. Esta tuvo uno de sus momentos críticos con el intento de golpe de Estado del 11 de abril de 2002. A esta crisis política le siguió una huelga petrolera, con amplio apoyo de los partidos políticos de la oposición, sindicatos, empresarios, medios de comunicación social y ONGS, la cual paralizó al país entre noviembre 2002 y enero de 2003.

En 2003 se sintieron los efectos negativos de la huelga petrolera, lo que sirvió de argumento para justificar una mayor intervención del Estado en la economía. Así, se inició una política económica y de cambios institucionales que introdujo controles sobre los precios de bienes básicos para la población (entre ellos algunos alimentos), sobre el tipo de cambio, las tasas de interés y sobre el comercio exterior, ignorando los compromisos del país en el marco de la Comunidad Andina (CAN) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Paralelamente, con la ayuda de Cuba, el gobierno inició algunos programas sociales, denominados Misiones, destinados a mejorar el acceso a los alimentos, salud, educación y en otras áreas a los sectores de menores ingresos. En el transcurso de la gestión gubernamental estas Misiones, asesoradas y con amplia participación del gobierno de Cuba, de las estructuras partidistas del chavismo y de los militares venezolanos consolidaron el poder político y la popularidad del gobierno. Las Misiones, han jugado un rol importante en la política de distribución de la

⁸ Corrales y Penfold (2011) consideran que la nueva constitución aumentó los poderes al Presidente y los beneficios de mantener el poder a la par que incrementó los costos de estar fuera del poder. Los autores consideran que la nueva constitución fue el primer paso en el camino del chavismo para controlar la sociedad.

renta petrolera, han sido un poderoso instrumento para discriminar a los ciudadanos y para lograr respaldo político para el gobierno y sus aliados.

Tabla 1. Venezuela: Evolución de algunas variables Macroeconómicas

Variación %	1998	2002	2003	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
PIB Per Cápita	-1,7	-10,3	-9,2	16,4	3,6	-4,6	-2,9	2,5	4,1	-0,1	-5,2	-7,4	-17,7	-16,9	-17,3
PIB Total	0,3	-8,9	-7,8	18,3	4,8	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,3	-3,9	-6,2	-16,5	-15,7	-16,1
PIB No Petrolero (PIBNP)	-0,8	-6,0	-7,4	16,1	5,7	-1,7	-1,6	4,5	5,8	1,8	-2,5	-6,2	-16,1	(-)	(-)
PIB Agrícola (PIBA)	3,5	-0,8	-1,8	4,9	3,5	-0,5	-1,0	2,6	2,0	-1,7	-4,6	-14,9	-25,4	-17,8	-16,1
PIB Ind. Manufacturera	-4,7	-13,1	-6,8	21,4	1,4	-6,4	-3,4	3,8	1,8	-0,3	-9,5	-6,8	-18,2	-25,0	-16
PIB Industria de la Construcción	-1,1	8,4	-39,5	25,1	10,5	-0,2	-7,2	4,8	16,6	-2,3	-10,9	-23,8	-22,9	-53,0	(-)
Índice de Precios al Consumidor (IPC)	29,9	31,2	27,1	19,2	31,9	25,1	27,2	27,6	20,1	56,2	68,5	180,9	403,6	2.586,3	1.698.488,2
Tasa de Pobreza de los Hogares (%) INE	43,9	48,6	55,1	47,0	27,5	26,7	26,9	26,5	21,2	27,2	32,6	33,1	(-)	(-)	(-)
Índice de Salarios Reales (2005=100,0 CEPAL)	128,0	117,9	97,2	97,5	101,6	95,7	90,6	93,3	98,8	94,5	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Tasa de Desempleo (%)	11,3	15,8	18,0	15,3	7,4	7,6	8,7	8,3	7,4	7,5	7,1	7,0	7,5	7,9	8,0
Tasa de Inversión (% PIB)	23,6	18,7	12,8	21,8	20,7	19,6	18,7	18,7	21,9	19,6	17,0	17,6	21,0	(-)	(-)
Deficit Fiscal Gobierno Central (% de PIB)	-6,6	-3,5	-4,4	-1,9	-3,6	-4,0	-4,8	-4,1	-4,8	-4,9	-1,0	1,6	2,5	0,7	-5,1
Var. % M2 real	-8,7	-12,1	24,0	26,1	-3,9	-6,5	-1,8	16,7	28,5	17,3	4,9	-14,0	-38,6	(-)	(-)
Tasa de Interés Activa (%)	45,3	38,4	25,7	17,3	22,8	20,5	18,2	17,4	16,2	18,9	20,1	21,8	24,0	20,8	23,3
Cesta Petrolera Venezolana-Precio Promedio del barril (US Dólares/barril)	10,6	22,0	25,8	33,1	86,5	57,0	72,0	100,7	103,2	99,5	88,4	44,7	35,2	45,2	61,4

Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Ministerio del Poder Popular de Energía, CEPAL, Torino Economics (2019), Asamblea Nacional (AN) y cálculos propios. (-) = Sin información.

En esta primera fase del gobierno chavista hubo una importante declinación de la actividad económica, la cual se acentuó en 2003 al sentirse los efectos de los desequilibrios económicos acumulados, de la inestabilidad política y del paro petrolero. Es bueno señalar que antes del paro petrolero ya se evidenciaba una caída de la actividad económica, por lo que la huelga petrolera solo agravó el decrecimiento de la economía. En 2002 ya existían fuertes desequilibrios macroeconómicos, los capitales salían del país por desconfianza en el gobierno y ante las expectativas de una devaluación del tipo de cambio. El PIB había caído en 8,9% con respecto a 2001, los salarios reales habían disminuido, la tasa de inflación se había acelerado y también el desempleo y la pobreza (ver Tabla 1). Para enfrentar

esta situación en 2002 se abandonó el sistema de bandas del tipo de cambio y este se depreció (nominal y real), para tratar de frenar la salida de capitales.

Tabla 2. Venezuela: evolución de cuentas externas (Millones de USD)

	1998	2002	2003	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Exportaciones de bienes	17.707	26.781	27.230	39.668	95.138	57.595	65.745	92.811	97.877	88.753	74.714	37.236	27.403	34.200	32.800
Exportaciones no Petroleras	5.529	5.249	5.201	6.797	6.010	3.394	3.428	4.679	4.308	3.150	2.944	2.100	1.461	1.600	2.600
Importaciones de Bienes	16.755	13.360	10.483	17.021	49.482	38.442	38.613	46.813	59.339	57.183	47.508	33.308	16.370	11.100	11.700
Cuenta Corriente de Balanza de Pagos	-2.562	7.599	11.448	15.519	37.392	8.561	12.071	24.615	2.586	4.604	4.919	-16.051	-3.870	6.500	5.700
Reservas Monetarias Internacionales (Stock)	14.849	14.860	21.366	24.208	42.299	35.000	29.892	29.890	29.877	21.478	22.077	16.367	10.992	9.500	8.800

Fuente: BCV, INE, Torino Economics y cálculos propios. Nota: los valores de 2017 y 2018 son estimaciones tomadas de Torino Economics (2019).

En el período 1998-2002 el PIBPC declinó a la tasa media de crecimiento anual (TMC) fue de -4,4%. En total, en el lapso 1998-2003, la TMC del Producto Interno Bruto per Cápita (PIBPC) y del PIB no petrolero per cápita (PIBNPPC) fueron respectivamente de -5,1% y -4,9%, mientras que la inflación y la tasa de desempleo se mantenían altas (ver Tabla 1). En 1998-2003 también se redujo fuertemente el PIBPC de bienes transables no petroleros (PIBPCTNP) a la TMC de -5,1%⁹.

El alza de los precios del petróleo en 2003 y la reducción de las importaciones mejoró el superávit en la cuenta corriente de balanza de pagos, lo cual sirvió para compensar el saldo negativo de la cuenta capital e incrementar las reservas monetarias internacionales (RMI). Estas cerraron en 2003 con un stock de 21.366 millones de USD, para un crecimiento del 43,8% con respecto al nivel de 2002 (ver Tabla 2). En el plano social, además del aumento de la tasa de desempleo, para 2003 había crecido también la tasa de pobreza de los hogares a los niveles más elevados de los últimos tres lustros (55,1%), los salarios reales disminuyeron con respecto a 1998 y la tasa de desempleo aumentó al 18,3% (ver Tabla 1). Este inicio del chavismo en el poder fue calificado por Rodríguez (2003), como el peor de todos los gobiernos desde 1950, en términos de crecimiento económico y de bienestar para la población.

⁹ El PIB de bienes transables no petroleros incluye el PIB agrícola, el PIB de la minería no petrolera y el PIB de la industria manufacturera.

4.2 Los años de bonanza petrolera: consolidación del poder político, socialismo del siglo XXI y auge del populismo macroeconómico (2003-2012)

Desde 2003 y hasta 2008 hubo un continuo incremento de los precios del petróleo. El promedio del barril de petróleo para la cesta venezolana en 2008 fue de 86,5 USD/barril en tanto que en 2003 fue de 25,8 USD/barril. El gobierno dispuso durante el período en referencia de abundantes ingresos fiscales para aumentar el gasto público, dinamizar la economía y financiar su proyecto político interna y externamente. En el ámbito de la política, el gobierno se consolidó con la victoria obtenida en el referéndum revocatorio presidencial de agosto de 2004, a lo cual se sumó el control absoluto de la Asamblea Nacional (AN) y demás poderes del Estado en 2005, lo que facilitó el cambio institucional hacia una economía con mayores controles y poderes para el Presidente HCHF.

En este contexto, el gobierno progresivamente fue intensificando su control sobre la economía y la sociedad. En esos años el chavismo aumento su control sobre PDVSA y sobre el Banco Central de Venezuela (BCV) con reformas a las leyes de Hidrocarburos y del BCV¹⁰. En 2005, el Presidente Chávez, lanzó su proyecto del socialismo del siglo XXI en el Foro de Sao Paulo, Brasil. En 2006 el HCHF fue reelecto para un nuevo período constitucional, y en 2007 se precisaron las directrices del primer plan socialista de la nación (2007-2013). Ese plan tenía como objetivo la construcción del socialismo del siglo XXI, incorporando como directrices: la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, la democracia protagónica y revolucionaria, el modelo de producción socialista, la nueva geopolítica nacional, Venezuela: potencia energética mundial y la nueva geopolítica internacional. El Plan establecía el control del Estado de todas aquellas actividades con valor estratégico para el desarrollo del país, promoviendo nuevas formas de generación, apropiación y distribución del excedente económico y de la renta petrolera, lo que: *...conlleva identificar cuál modo de propiedad de los medios de producción está mayormente al servicio de los ciudadanos y quienes la tendrán bajo su pertenencia para así construir una producción conscientemente controlada por los productores asociados al servicio de sus fines*. (República Bolivariana de Venezuela. Presidencia., 2007, p. 21). Para López Maya y Panzarelli (2011, p. 58) el modelo socialista que planteaba HCHF “...consolida las tendencias

¹⁰ Esas reformas permitieron que PDVSA no tuviera la obligación de vender la totalidad de sus divisas al BCV. También la reforma a la Ley del BCV en 2005 creó el concepto de reservas monetarias internacionales excedentarias. Mediante estas reformas, PDVSA y el BCV pudieron transferir ingentes recursos a los fondos creados por el gobierno nacional, los cuales fueron utilizados para la expansión del gasto público y el financiamiento de las misiones sociales. Según las estimaciones de Balza Guanipa, Paublíni & Puente (2019) entre 2005 y 2016 PDVSA y el BCV transfirieron al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), organismo controlado por el Presidente de la República, más de USD 160 mil millones de USD.

centralizadoras y autoritarias que se fortalecieron en la lucha hegemónica y guarda similitudes con experiencias socialistas del siglo xx como las de la Unión Soviética y Cuba”.

Un resumen de las medidas de política económica y social del período 2003-2008 incluye las siguientes: se amplió la cantidad de bienes y servicios con precios controlados, se mantuvo el control del tipo de cambio establecido en 2003 y se acentuó la política de apreciación del tipo de cambio real, se mantuvo el control de las tasas de interés y la fijación del salario mínimo sin consultar a los empresarios, aumentó el control de la presidencia de la República sobre los recursos de PDVSA y sobre el BCV, obteniendo la transferencia de importantes cantidades de divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). En el ámbito de la política monetaria, las tasas de interés real se fijaron por debajo de la tasa de inflación (reales negativas) y se expandió la oferta monetaria en términos reales junto con el crecimiento del gasto (su peso en el PIB) y del endeudamiento público. En esos años, el gobierno profundizó su lucha contra el latifundio, promovió invasiones de fincas, expropiaciones y nacionalizaciones de empresas para ampliar su rol como productor de bienes y servicios. En síntesis, aumentó el rol del Estado como regulador de precios, productor, distribuidor, comercializador e importador de diferentes bienes y servicios. Además, los subsidios gubernamentales crecieron junto con las misiones y programas sociales.

En cuanto a la política comercial se acentuó la discrecionalidad. En diversos momentos se discriminó a las importaciones provenientes de países considerados enemigos ideológicos (casos de Colombia y Estados Unidos) y se mantuvo la política comercial con protecciones arancelarias y paraarancelarias, con restricciones para importar y exportar. También Venezuela formalizó su salida de la Comunidad Andina (CAN) en abril 2006 y se retiró del Grupo de los tres (G3) en mayo de 2006. Posteriormente propuso y fortaleció su propuesta de integración: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Esta propuesta es fuertemente crítica de los acuerdos de integración existentes en la región y opositora de los tratados de libre comercio. Venezuela se declaró país opositor de la propuesta de Estados Unidos del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En diciembre de 2005 solicitó su ingreso como miembro pleno del Mercosur. En julio de 2006 se firmó en Caracas el protocolo de Adhesión al Mercosur y finalmente logró el objetivo de convertirse en miembro pleno del Mercosur a partir de agosto de 2012¹¹.

¹¹ Venezuela maneja sus relaciones con sus antiguos socios de la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) con acuerdos comerciales de alcance parcial. Todos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Durante el período 2003-2008, en medio del prolongado auge rentístico que vivió el país, la economía logró crecer a tasas elevadas, pero también lo hizo el endeudamiento público interno y externo. Al aumentar la renta petrolera y el endeudamiento público y comenzar a operar los mecanismos de financiamiento del déficit fiscal con emisión de dinero, el gobierno dispuso de abundantes recursos para dinamizar la economía. Así, a pesar de los controles de precios y de la apreciación del tipo de cambio real no se pudo reducir la tasa de inflación, pues la expansión de la oferta monetaria se tradujo en desequilibrios entre la oferta agregada y la demanda interna que se manifestaban en el incremento de los precios. La tasa de inflación alcanzó en 2008 el 31,9% (ver Tabla 1).

Tampoco se pudo evitar la salida de capitales y el aumento de la desconfianza, como lo evidenciaban los persistentes saldos negativos de la cuenta capital de la balanza de pagos. Los mayores ingresos fiscales petroleros, el endeudamiento y el financiamiento monetario del déficit fiscal permitieron cubrir un mayor gasto público. La consecuencia fue el incremento real de la masa monetaria, lo que aceleró el proceso inflacionario al producirse un crecimiento de la demanda agregada interna superior al del PIB. La brecha se cerraba con las crecientes importaciones de bienes. Esta política expansiva de la oferta monetaria en términos reales estimuló la demanda agregada interna por encima de la oferta presionando sobre los precios. Estos, en los mercados formales no podían ajustarse hacia arriba por la existencia de los controles, lo que derivó en el surgimiento de mercados negros y de episodios, cada vez más frecuentes e intensos, de escasez de bienes. En la tabla 1 puede observarse que la oferta monetaria real (M2) creció continuamente desde 2003 hasta 2007, y sólo se redujo ligeramente en 2008. El crecimiento de los precios por encima de las tasas experimentadas por los principales socios comerciales finalmente se tradujo en una fuerte apreciación del TCR que le restaba competitividad a la producción nacional de bienes transables no petroleros.

En el lapso 2003-2008, la tasa media anual de crecimiento del PIBPC y del PIBNPPC fue de 8,5% y 10,1% respectivamente. También hubo un crecimiento promedio anual del 6,0 del PIBPCTNP (agrícola, minería no petrolera e industria manufacturera), cifras positivas pero inferiores a las de los sectores productores de bienes no transables (construcción y servicios) y a las del PIBPC durante el período. Así, en medio de la bonanza, se evidenció una vez más el sesgo natural del capitalismo rentístico a favorecer la producción de bienes no transables. El PIBPCTNP creció al 6,0%, en medio del auge rentístico, pero su TMC fue inferior a la del PIBPC (8,5%).

El alto crecimiento de la demanda agregada interna, superior al del PIB, generó una brecha que se cerró con las crecientes importaciones, especialmente en el área de los alimentos. Las importaciones totales en 2008 alcanzaron a USD 49.482 millones, mientras que en 2003 habían sido de USD 10.483 millones. No sucedió lo mismo con las exportaciones no petroleras (XNP). Estas que habían sido de 6.797 millones de USD en 2004 disminuyeron a 6.010 millones de USD en 2008, desestimuladas por las restricciones administrativas para exportar y un TCR real apreciado que las encarecía y les restaba competitividad en los mercados foráneos.

Importantes avances en materia social hubo en el período 2003-2008. El alza de la renta petrolera permitió financiar los programas sociales (Misiones) con prevalencia del enfoque de subsidios universales, reactivar la economía y realizar una distribución del provento rentístico, sin detenerse a pensar en la sostenibilidad del gasto social y en sus consecuencias macroeconómicas. Hubo efectos positivos sobre el empleo, el alza de los salarios reales y la reducción de la tasa de pobreza. La tasa de desempleo que alcanzó el 18,0% en 2003 disminuyó al 6,9% en 2008. El índice de salarios reales mejoró entre 2003 y 2008 en 4,5%, mientras que paralelamente también se redujo la tasa de pobreza de los hogares (medida por la línea de pobreza) desde el 55,1% en 2003 al 27,5% en 2008. Ver Tabla1.

En 2009 y 2010 los precios del petróleo se redujeron con respecto a los alcanzados en 2008. Los efectos negativos de la crisis financiera mundial se hicieron sentir sobre los mercados de materias primas, y el petróleo no fue la excepción. Esos fueron años de ajustes en el gasto público y de retrocesos en materia de crecimiento económico. En 2009 y 2010 hubo un decrecimiento del PIBPC de -4,6% y -2,9% respectivamente. No obstante, la recuperación de los precios del petróleo ya se había iniciado desde 2010. Estos se ubicaron para la cesta petrolera venezolana por encima de los 100 USD/barril en 2011 y 2012. Con mayores ingresos fiscales, la continuidad en el financiamiento monetario del déficit fiscal, y el incremento de la deuda pública interna y externa nuevamente se incrementó el gasto público mientras que la oferta monetaria (M2) siguió creciendo en términos reales (ver Tabla 1). El PIBPC volvió a crecer en 2011 y 2012 (año de elecciones) 2,5% y 4,1% respectivamente. Sin embargo, a pesar de los controles y de la fuerte apreciación del tipo de cambio real¹², se mantuvo alta la tasa de inflación.

Durante el período 2008-2012 se mantuvo en vigencia el conjunto de políticas económicas del período 2003-2008. Entre las más importantes: controles de precios, de la tasa de cambio, de la tasa de interés y

¹² Entre 2008 y 2012, a pesar de los ajustes periódicos hacia arriba del tipo de cambio nominal, el tipo de cambio real se apreció 15,0 %.

del comercio exterior, expansión del gasto público (sobre todo en 2012), expansión de la oferta monetaria real y financiamiento del BCV del déficit de PDVSA y empresas públicas¹³. Hubo continuidad e intensificación de la política de rescate de tierras y expropiaciones-nacionalizaciones de empresas, con efectos negativos sobre las inversiones privadas nacional y extranjera y sobre la producción de bienes transables. Así, como se muestra en la Tabla 3, durante el lapso 2008-2012 el PIBPC y el PIBNPPC disminuyeron al ritmo promedio anual de -0,3% y -3,3% respectivamente, a pesar de su recuperación en 2011 y 2012. Los sectores productores de bienes transables fueron negativamente afectados. En total, la producción per cápita de bienes transables no petroleros (PIBPCTNP) cayó al ritmo promedio anual de -2,3%. La merma de la producción de bienes transables, en combinación con la apreciación del TCR incrementó el valor de las importaciones de bienes. Estas alcanzaron un valor máximo en 2012 de USD 59.339 millones (Tabla 2). Las exportaciones no petroleras continuaron disminuyendo hasta USD 4.308. Igualmente, debe señalarse que en este lapso, a pesar del control de cambios, continuó el saldo deficitario de la cuenta capital y que el saldo superavitario de la cuenta corriente de la balanza de pagos no evitó que el stock de reservas monetarias internacionales (RMI) disminuyera con respecto al valor máximo alcanzado en 2008, ubicándose en 2012 en USD 29.877 millones, cifra inferior al máximo de 2008 (USD 42.299 millones). En el plano de lo social, en 2012 hubo una reducción importante de la tasa de pobreza de los hogares que se ubicó en 21,2%. No obstante, los salarios reales entre 2008 y 2012 se redujeron en 2,8%, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo estable con respecto a su valor en 2008. (Ver Tabla 1).

Para 2012, la enfermedad de HCHF había avanzado, pero ganó las elecciones presidenciales de octubre de 2012. La economía venezolana comenzó a recuperarse en 2011 de la merma de precios del petróleo de 2009, pero estos comenzaron a crecer en 2010 y ya para 2012 superaron los 100 USD/barril. Sin embargo, a pesar del crecimiento de la renta petrolera, para ganar las elecciones del 7 de octubre de 2012 hubo que aumentar sustancialmente el gasto público. Para ello el país continuó endeudándose y se monetizó el déficit fiscal con financiamiento del BCV a pesar de las advertencias que se habían hecho de sus consecuencias inflacionarias. Como bien lo confesó en su carta de renuncia (18 de junio de 2014), Jorge Giordani (2014), quien fue el Ministro de Planificación y jefe del área económica durante la mayor parte del tiempo que estuvo HCHF en el poder:

¹³ Para vera (2015) el financiamiento del BCV a PDVSA se convirtió en uno de los factores que aumentaba la base monetaria con su consecuente efecto en la tasa de inflación. Este financiamiento era posible por la reforma a la Ley del BCV que se aprobó en 2009, la cual permitía el financiamiento del déficit a las empresas públicas.

“En este camino del proceso bolivariano era crucial superar el desafío del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos que requerirán de una revisión para garantizar la sostenibilidad de la transformación económica y social.”

Es por ello que al finalizar 2012 el déficit del sector público restringido era de 17,0%/PIB (Torino Economics, 2019) y las RMI habían disminuido en 29,4% con respecto a su nivel de 2008. Igual había sucedido con el PIBPC, inferior al de 2008 y los salarios reales que continuaron cayendo. Fue quizás el último año de auge de las Misiones y programas sociales (especialmente de la Misión vivienda). Aunque la pobreza había continuado disminuyendo los salarios reales habían caído y el deterioro institucional del país se había profundizado.

Durante el lapso 1998-2012, los años de HCHF al frente del gobierno, la TMC del PIBPC fue apenas de 0,9%, inferior a la que experimentaron muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) que también se beneficiaron del alza de precios de las materias primas mineras y agrícolas. Vera (2015) afirma que a pesar del alza prolongada de los ingresos petroleros en Venezuela, los resultados obtenidos en materia macroeconómica (crecimiento económico bajo y volátil, altas tasas de inflación, poca acumulación de RMI y salida de capitales, alto déficit fiscal) fueron inferiores a los de otros países de similar tamaño. Entre 1998 y 2012 el PIBPC de ALC tuvo una TMC del 2,0%, pero países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica y otros tuvieron TMC superiores al 2,0%, mientras el crecimiento del PIBPC de Venezuela fue de apenas 0,9%. En resumen, durante el tiempo que Chávez gobernó, Venezuela se hizo más dependiente que nunca de la renta petrolera. Para 2012, 95,7% del valor de las exportaciones totales provenía del petróleo, los desequilibrios macroeconómicos se manifestaron en el alto déficit fiscal, la pérdida de RMI y la tasa de inflación se mantenía alta a pesar del control de precios y de la apreciación del tipo de cambio real (TCR). Con respecto a 2008, para 2012 la tasa de pobreza había disminuido pero ya se advertía de la fragilidad de ese logro, mientras que los salarios reales se habían reducido 22,8% con respecto a 1998. En un trabajo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (Zambrano Sequín, Palma y Maza Zavala, 2011, p. 284) se advertía sobre el peligroso rumbo que estaba tomando la economía venezolana, cuyos desequilibrios se manifestaban en la persistente tasa de inflación de dos dígitos y se concluía que:

“ En general, puede decirse que en Venezuela se está siguiendo un camino que va en dirección contraria a lo que ha sido el desempeño prevaleciente a nivel internacional, La política fiscal y cuasifiscal no sólo es procíclica , sino que cada vez depende más del financiamiento con emisión monetaria que se produce por varias vías: la entrega de recursos monetarios, sin contrapartida alguna, por parte del BCV; la utilización de controles y múltiples tasas de cambio; el endeudamiento interno a tasas de interés reguladas muy por debajo de la tasa de inflación; la creación de la liquidez con la finalidad de crear un mercado para la colocación de bonos emitidos por el sector público; la dolarización de parte del gasto fiscal etc., todas prácticas que a fin de cuentas consisten en modalidades de financiamiento vía un impuesto inflacionario...En síntesis, la inflación venezolana está mucho más asociada a determinantes internos, que operan a través de los canales de la oferta y la demanda en los diferentes mercados y que acaban siendo validados por el comportamiento de los agregados monetarios.”

Más allá de los resultados económicos y sociales, López Maya (2016) concluyó que HCHF uso la renta petrolera para erosionar las instituciones y construir un régimen político autoritario, sin lograr superar la estructura dependiente de la renta petrolera y resolver la crisis que tenía Venezuela cuando llegó al poder.

4.3 Los años de Nicolás Maduro (NM): continuidad, autocracia, colapso y nueva crisis

Ante el agravamiento de la salud de HCHF, NM ya había venido dirigiendo el país en su condición de Vice presidente de la República. Después de la muerte de HCHF (5 de marzo de 2013), una vez realizadas las elecciones presidenciales de abril de 2013, NM fue declarado ganador por escaso margen (1,49%). A pesar de que NM fue advertido por algunos de sus partidarios de la necesidad de ajustar la economía, de flexibilizar la política de controles del tipo de cambio y de los precios así como la necesidad de mayor diálogo con el sector privado, decidió continuar con las políticas de HCHF. La gestión de NM se ha caracterizado por intensificar las políticas de controles de la economía y de la sociedad y el abandono de las formas democráticas, avanzando cada vez más hacia la instauración de una autocracia con firme apoyo de la institución militar, cuyo rol en las tareas de gobierno, en la producción y distribución de alimentos y en el manejo de empresas públicas aumentó considerablemente. NM consideró que cambiar las políticas y la estrategia global de desarrollo (Socialismo del Siglo XXI) era traicionar el legado de HCHF. Durante el período 2013-2018 se continuó con la política de control de precios y del tipo de cambio, se hicieron confiscaciones de la producción y de la mercancía ofertada por los comerciantes, se militarizó la distribución y parte de la producción de alimentos (Gran Misión Abastecimiento Soberano), se redujo el gasto social y las Misiones entraron en crisis al mermar la renta petrolera (Gutiérrez S., 2017), siguieron las invasiones, expropiaciones y

ocupaciones de fincas y empresas; continuó aumentando el déficit fiscal y usando al BCV para el financiamiento monetario de dicho déficit, con sus consecuentes efectos negativos sobre la tasa de inflación. También siguió aumentando el endeudamiento externo hasta que se incurrió en morosidad por no pagar el servicio de la deuda¹⁴. En materia cambiaria, entre 2014 y 2018 se apreció el tipo de cambio real oficial en 46,2 % mientras el tipo de cambio paralelo se depreció en 93,6% (Torino Economics, 2019).

En 2013 la Asamblea Nacional (AN) aprobó el segundo plan socialista de la nación o Plan de la Patria (2013-2019) (República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional, 2013) cuyos objetivos centrales eran: a) defender, expandir y consolidar la independencia nacional, b) continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, c) convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, económico y político, d) contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional para la construcción de un mundo multicéntrico y pluripolar, y e) preservar la vida en el planeta y salvar la especie humana.

A mediados de 2014 disminuyeron con fuerza los precios del petróleo y consecuentemente tanto la economía como los programas sociales sintieron el impacto de la merma de la renta petrolera. En 2015, el chavismo sufrió una derrota aplastante en la elección de los miembros de la AN. La oposición logro la mayoría calificada de 2/3 de los diputados. Seguidamente el gobierno tomó las medidas para anular el ejercicio de las atribuciones que le confiere la constitución a la AN. Para ello declaró un estado de emergencia económica que le daba amplios poderes al Presidente NM para legislar en materia económica y otras áreas, y así evadir la función contralora de la AN. Ese Decreto de emergencia económica, aunque fue considerado inconstitucional, se ha prorrogado en varias oportunidades para permitir que NM pudiera intensificar los controles sobre la economía y la sociedad. Todo ello en un contexto en que la producción y las importaciones declinaban simultáneamente, lo que aumento la escasez de bienes, de la tasa de inflación, de la pobreza y se reducía el índice de desarrollo humano y los salarios reales. En definitiva, en los años de NM hubo un deterioro acelerado de los indicadores económicos y sociales a la par que se reducía el soporte popular y político del régimen, lo que generó fuertes protestas populares en 2014 y 2017. Así, el gobierno de NM para poder mantenerse en el poder evolucionó hacia un régimen político cada vez más autoritario, con arreglo y manejo fraudulento de elecciones presidenciales (20 de mayo 2018), de gobernaciones y Alcaldías.

¹⁴ Según las estimaciones de Zambrano Sequín, Sosa y Barroso (2018) el coeficiente deuda externa pública/exportaciones de Venezuela aumentó desde el 115,6% en 2012 a 722,5% en 2018.

En agosto de 2018, cuando ya se había entrado en un proceso de hiperinflación (desde noviembre 2017) ante la grave situación económico y social, NM anunció un paquete de medidas en el marco de un programa para la recuperación y la prosperidad económica. Entre esas medidas de política económica estaban las siguientes: introducción de un nuevo cono monetario basado en el bolívar soberano (cinco ceros menos con respecto al cono monetario anterior), introducción de una criptomoneda (Petro), restablecimiento de la libertad cambiaria (derogación de la Ley de ilícitos cambiarios), aumento de los impuestos internos (IVA y otros), aumento del precio de la gasolina con subsidios para portadores del carnet de la patria (sin concretarse), devaluación del tipo de cambio oficial, aumento de la frecuencia de las subastas del tipo de cambio oficial (DICOM), exportadores no petroleros pueden conservar el 80% de las divisas obtenidas, aumento sustancial del salario mínimo, continuidad de los controles de precios para cincuenta productos, Exención del pago de impuesto sobre la renta para las empresas petroleras (PDVSA, empresas filiales y empresas mixtas), fijación de precios y del salario mínimo con base en el valor del Petro, actualización de las misiones, creación y aumentos de los montos de los bonos de protección social. Posteriormente, ante la continuidad del proceso hiperinflacionario y el distanciamiento del tipo de cambio del mercado paralelo con respecto al tipo de cambio oficial del sistema DICOM, con el objetivo de reducir la liquidez monetaria y la demanda de divisas en el mercado paralelo, el BCV aumentó los encajes legales (100% para reservas excedentarias de la banca y 60% para los depósitos) tanto el marginal (aplicado a las reservas excedentarias de la banca) y el aplicado a los depósitos bancarios. Estas medidas de política económica no han dado los resultados esperados y al finalizar 2018 continuaba el proceso hiperinflacionario, el PIB había disminuido en aproximadamente el 50% con respecto a su valor de 2012 y la situación social empeoraba en un contexto político de gobierno autoritario.

Tabla 3. Venezuela: tasas Medias de crecimiento anual (TMC) de la Producción

Período	PIB	PIBPC	PIBNP	PIBNPPC	PIBPCTNP
1998-2003	-3,3	-5,1	-3,1	-4,9	-5,1
2003-2008	10,4	8,5	12,0	10,1	6,1
2008-2012	1,2	-0,3	-1,9	-3,3	-2,3
1998-2012	2,7	0,9	2,4	0,6	-0,4
2012-2018*	-9,6	-10,8	-9,6	-10,8	-15,8
1998-2018*	-1,1	-2,7	-1,4	-3,0	-5,3

Fuente: BCV, Torino Economics, INE y Cálculos propios. (*) Los valores de 2017 y 2018 para el PIBPCNP y PIBPCTNP son estimaciones del autor. Los valores del PIBPC de 2018 se basan en las estimaciones del PIB de Torino Economics (January 2019).

En las Tablas 1, 2, 3, 4 y 5 se presenta la evolución de algunas variables económicas y sociales que revelan el fracaso económico de la gestión de NM.

En materia de producción, durante el lapso 2012-2018 el PIBPC disminuyó a la tasa media anual de 10,8%, con caídas muy fuertes desde 2015. Igualmente se observa las mermas del PIBPC no petrolero (PIBNPPC) y del PIBPC de los transables no petroleros (PIBPCTNP) por la merma de la producción de bienes transables (agrícola, manufactura y minería no petrolera). En el lapso analizado el PIBNPPC y el PIBPCTNP cayeron a la tasa media anual del -10,8% y del -15,8% respectivamente. Ver Tabla 3.

Tabla 4. Venezuela: Evolución de algunas variables Macroeconómicas (2012-2018)

Años	Var. % PIB	Var. % PIB per Cápita (PIBPC)	Var.% Consumo Privado Real	Var.% Consumo del Gobierno Real	Var.% inversión real	Reservas Monetarias Internacionales (millones de USD)	Déficit Fiscal Sector Público Restringido (%/PIB)	Tasa de inflación Acumulada (%)	Tasa de inflación Alimentos y Bebidas no Alcohólicas	Valor de Exportaciones (millones de USD)	Valor de Importaciones (millones de USD)	Importaciones por habitante (USD/hab.)	producción de Petróleo (Millones de b/día)
2012	5,6	4,3	7,0	6,3	23,3	29.877	-17,0	20,1	23,7	97.877	59.339	2.021	2,359
2013	1,3	0,0	4,7	3,3	-9,0	21.481	-15,3	56,2	73,9	88.753	57.183	1.920	2,389
2014	-3,9	-5,2	-3,4	0,6	-16,9	22.077	-9,0	68,5	102,2	74.714	47.508	1.573	2,373
2015	-6,2	-7,4	-7,8	-3,2	-20,4	16.367	-14,1	180,9	315,0	37.236	33.308	1.088	2,319
2016	-16,5	-17,7	-27,9	-14,7	-38,4	10.992	-23,7	403,6	700,0	27.403	16.370	528	2,154
2017*	-15,7	-16,9	-21,1	-14,8	-11,5	9.500	-21,2	2586,3	3.362,2	34.200	11.100	353	1,911
2018*	-16,1	-17,3	-13,0	-15,3	-26,1	8.800	-17,5	1.698.488,2	2.208.034,7	32.700	11.700	368	1,339

Fuente: BCV, Torino Economics, INE, OPEC y Cálculos propios. (*) Los valores de 2017 y 2018 de algunas de las variables son estimaciones con base en Asamblea Nacional, Torino Economics y del autor. Los datos de producción de petróleo son los que reporta la OPEP con base en fuentes secundarias.

En la Tabla 4 se puede observar además la dramática caída de los componentes de la demanda agregada interna, de las exportaciones totales de mercancías, la dramática caída de las importaciones por habitante y de la producción petrolera. Debe señalarse que al reducirse el valor de las exportaciones, principalmente por la merma de los precios y las cantidades exportadas de petróleo, el país se quedó sin recursos para cumplir con sus compromisos externos (pago de las importaciones de bienes y servicios y pago del servicio de la deuda externa). Es por ello que entre 2012 y 2018 se dio una caída sustancial de las importaciones de todo tipo de bienes (-80,3% las totales y -81,8 las per cápita), lo que agravó la caída de la producción al no contar con los insumos, bienes de capital y materia prima importada. En estos años la escasez aumentó junto con los mercados ilegales mientras el control de precios colapsó.

Adicionalmente, debido a la caída de las RMI y la poca disponibilidad de divisas al mermar el valor de las exportaciones petroleras (por efecto de la reducción de la producción de petróleo), el gobierno y PDVSA no pudieron cumplir con sus compromisos de pago del servicio de la deuda externa. La salida fue incurrir en un default selectivo al no pagar los intereses de algunos de los bonos de deuda. Tampoco pudo cumplir con las cantidades comprometidas de envío de petróleo a China para el pago de la deuda con ese país.

En la Tabla 5 se presenta la evidencia del deterioro social como resultado de la crisis económica que vive Venezuela. Obsérvese que Venezuela ha venido disminuyendo el índice de Desarrollo Humano¹⁵ desde 2014, convirtiéndose en uno de los pocos países que muestra retroceso en este indicador (UNDP, 2018). Por su parte, la tasa de pobreza, medida por la encuesta de condiciones de vida realizada por tres universidades públicas (ENCOVI) muestra el acelerado crecimiento de la tasa de pobreza total de los hogares y de la pobreza extrema (ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria normativa).

Tabla 5. Venezuela: índice de Desarrollo Humano y Tasas de Pobreza

Años	Índice de Desarrollo Humano	Tasa de Pobreza de los Hogares (%). ENCOVI	Tasa de Pobreza Extrema de los Hogares (%). ENCOVI	Tasa de Pobreza Multidimensional. Hogares (%). ENCOVI
2012	0,770	(-)	(-)	(-)
2013	0,771	(-)	(-)	(-)
2014	0,769	48,4	23,6	(-)
2015	0,767	73,0	49,9	41,0
2016	0,766	81,8	51,5	46,0
2017	0,761	87,0	61,2	48,0
2018	(-)	(-)	(-)	51,0

Fuente: UNDP (2018), Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Universidad Central de Venezuela (UCV) y Universidad Simón Bolívar (USB) (2014, 2016, 2018). Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI). (-) = Sin información.

Otro factor a destacar es el retroceso que hubo al aumentar la desigualdad. España y Ponce (2018), con base en las estimaciones de la ENCOVI concluyen que Venezuela era para 2017 el país más desigual de América Latina y el Caribe (ALC), considerado, a su vez, una de las regiones más desiguales del mundo. La desigualdad medida por el índice de Gini aumentó desde 0,407 en 2014 a 0,681 en 2017. Igualmente, mientras en 2014 el 10 % más pobre de los hogares captaba el 2,1% de los ingresos totales y el 10% más rico captaba 30%, para 2017 el 10% más pobre de los hogares captó solo el 0,7% del ingreso total mientras el 10% más rico de los hogares captó el 61% de los ingresos totales (ver España y

¹⁵ El índice de desarrollo humano es una media geométrica de los subíndices de ingreso nacional por habitante, salud y educación.

Ponce, 2018). En materia de salario real, las estimaciones de la Academia Nacional de Ciencias Económicas afirma que desde que el país entró en hiperinflación el salario mínimo, incluyendo el bono de alimentación, redujo su poder adquisitivo en más de 96 %, a pesar de que se decretó su aumento en cinco oportunidades (ANCE, 2019). En la misma dirección, el informe de Coyuntura de la UCAB (Zambrano Sequín, Sosa y Barroso, 2018) también señaló la pérdida de poder adquisitivo y concluye que al comparar el salario mínimo real de diciembre de 2013 con el de diciembre de 2018, este se había reducido en un 98%.

En síntesis, durante el período 1998-2018 el PIBPC de Venezuela decreció a la tasa media anual de -2,7%, mientras el PIBPCNP y el PIBPCTNP lo hicieron a la tasa media anual de -3,0% y -5,3% (ver Tabla 3). Al finalizar 2018, Venezuela vivía una crisis económica, social y política superior a la que tenía el país en 1998. Ninguna de las promesas en materia económica y social planteadas por HCHF, para ganar las elecciones de 1998, se cumplieron. La dependencia de la renta petrolera se había acentuado, la pobreza y la desigualdad habían aumentado, la principal empresa del país (PDVSA) estaba con balances financieros deficitarios y endeudada, la producción de petróleo había retrocedido a niveles de la cuarta década del siglo pasado, el aparato productivo agrícola, minero y manufacturero estaba destruido, el país estaba inmerso en un proceso hiperinflacionario sin que se asomara un plan económico creíble para estabilizar la economía, el PIBPC de 2018 había disminuido 42,7% con respecto a su valor de 1998 y aproximadamente el 50% con respecto a su valor de 2012. Pero más importante aún, el país había retrocedido en materia de libertades democráticas, la calidad institucional estaba en su nivel más bajo y se vislumbraba la consolidación de un gobierno autoritario, violador de derechos humanos y de las libertades políticas.

5. El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) durante los tiempos del Chavismo

5.1 Los objetivos generales y las políticas agroalimentarias relevantes

En la década previa a la llegada de HCHF al poder, los resultados en materia agroalimentaria habían sido insatisfactorios. Durante el período 1988-1998, en el marco de políticas macroeconómicas y reformas pro mercado el producto interno bruto agrícola per Cápita (PIBAPC) decreció a la tasa media anual de -2,4. Pero, como lo plantearon Gutiérrez y Fontana (2002), debe destacarse que hubo mejoras en los rendimientos y en la producción de rubros para los cuales el país tenía y continúa teniendo ventajas comparativas (arroz, café, cacao, frutas tropicales, banano y plátanos, hortalizas, palma africana, carne bovina, productos de la pesca y del mar). También hubo progreso en las exportaciones

agroalimentarias (XAA), las cuales alcanzaron un nivel máximo en 1998 de USD 689 millones. Hubo una mejora del saldo estructuralmente negativo de la balanza comercial agroalimentaria. Esta pasó de USD -1.391 millones en 1988 a USD dólares 1.077 millones en 1998. Del lado negativo, se observó durante el período 1988-1998 una disminución del consumo de alimentos. La adecuación de la disponibilidad para consumo humano (DCH) de energía alimentaria, esto es, la relación entre la disponibilidad para consumo humano (DCH en calorías/persona/día) en relación con los requerimientos nutricionales (2.300 cal./persona/día) fijados por el Instituto Nacional de Nutrición (INN), o índice de Suficiencia de la disponibilidad calórica, disminuyó desde el 109,0% (1988) al 93,8% (1998). En síntesis, la situación de la seguridad alimentaria nacional era grave al finalizar 1998, y los niveles de la DCH de energía alimentaria podrían calificarse de insuficiencia alimentaria crítica, según los criterios de Schejtman (1988).

La nueva Constitución, aprobada en diciembre de 1999, estableció el concepto de seguridad alimentaria (Artículo 305). Esta, según el texto constitucional, debe alcanzarse con el aporte prioritario de la producción nacional agrícola¹⁶. Posteriormente, en los Planes de la Nación 2001-2007, 2007-2013, 2013-2019 (República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del poder Popular para la Planificación, 2001; República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la república, 2007; República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, 2013), se definieron más claramente los objetivos de las políticas agroalimentarias. Las orientaciones expresadas en el Art. 305 de la Constitución y los objetivos de los planes de la nación (2001-2007 y 2007-2013) se concretaron en el Decreto Presidencial con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Decreto Presidencial 6.071, de fecha 14 de mayo de 2008 (República Bolivariana de Venezuela, 2008)). Desde 1999, y con mayor fuerza desde 2003, los objetivos y las políticas instrumentadas para alcanzarlos se han caracterizado por una fuerte intervención del Estado en los mercados agroalimentarios. El Estado aumentó su poder en los

¹⁶ Art 305: *“El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.*

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.”

mercados como regulador de precios, como productor, distribuidor-comercializador e importador de alimentos e insumos para la producción. También ha ampliado el Estado su acción interventora expropiando, nacionalizando, ocupando o rescatando tierras y empresas procesadoras, distribuidoras de alimentos e insumos para la producción, mediante cambios en el marco legal e institucional¹⁷.

Las políticas agroalimentarias del período 1999-2018 han planteado como objetivos generales los siguientes: a) garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria¹⁸, priorizando el abastecimiento con la producción interna y promoviendo el desarrollo rural¹⁹; b) consolidar la revolución agraria y eliminar el latifundio; c) promover el cambio de las relaciones sociales de producción en el sector agroalimentario, acorde con el objetivo más general del Plan de la Nación (2007-2013) de *“Transformar las relaciones sociales de producción construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social”*; d) concentrar esfuerzos en las cadenas productivas con ventajas comparativas; e) mejorar y ampliar el marco de acción, los servicios y la dotación para la producción agrícola mediante el financiamiento en condiciones preferenciales para la inversión, la producción y el comercio agroalimentario, acorde con el desarrollo agrícola endógeno, la capacitación y apoyo a los productores para la agricultura sustentable, la dotación de maquinarias, insumos y servicios para la producción, el mejoramiento de los servicios de

¹⁷ El Art. 3° de la Ley de seguridad y soberanía agroalimentaria le dio carácter legal a las acciones del Estado en materia de expropiaciones. Allí se plantea que: *“Se declaran de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades... El Ejecutivo Nacional, cuando existan motivos de seguridad agroalimentaria podrá decretar la adquisición forzosa, mediante justa indemnización y pago oportuno, de la totalidad de un bien o de varios bienes necesarios para la ejecución de obras o el desarrollo de actividades de producción, intercambio, distribución y almacenamiento de alimentos.”*

¹⁸ Ambos conceptos se definen así: *“La seguridad agroalimentaria es la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación”* (Art. 5° de la Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria). *“La soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población”* (Art. 4° de la Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria).

¹⁹ El Art. 9° de la Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria establece lo siguiente: *“...El Estado incentivará la producción nacional de alimentos y la disminución progresiva de las importaciones y la dependencia de alimentos, productos e insumos agrícolas extranjeros.”* Por su parte, el Art. 60° de la Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria plantea que: *“La importación de determinados alimentos, rubros agroalimentarios e insumos para la producción agroalimentaria, sólo podrá ser autorizada cuando no haya producción nacional de los mismos, la producción nacional de éstos sea insuficiente o, medien causas excepcionales de interés general que justifiquen la importación. Asimismo, la exportación de determinados alimentos, rubros agroalimentarios e insumos para la producción agroalimentaria podrá ser autorizada cuando la producción nacional de los mismos sea suficiente, la demanda interna se considere satisfecha y exista un excedente en la producción nacional.”*

sanidad agropecuaria y de los alimentos; y f) rescatar y ampliar la infraestructura para el medio rural y la producción (República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la República, 2007).

El plan de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019, presentado como el segundo plan socialista de desarrollo económico y social 2013-2019 (República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, 2013) avanzó en el carácter intervencionista del Estado en la economía y en los mercados agroalimentarios. El gran objetivo planteado en materia agroalimentaria fue el “*logro de la soberanía alimentaria para garantizar el sagrado derecho a la alimentación de nuestro pueblo*”. Seguidamente, se enunciaron objetivos específicos entre los cuales vale la pena mencionar: a) eliminar el latifundio y asegurarle a los campesinos el acceso a los recursos necesarios para producir, fortalecer el catastro rural y elaborar la zonificación agrícola del país; b) fortalecer el desarrollo de los polos de producción socialistas; c) crear y consolidar centros de distribución de alimentos a precios justos, gestionados a través de empresas socialistas y de los sistemas de distribución Mercal, Pdval, red de supermercados bicentenarios y otros; d) consolidar el aparato agroindustrial bajo control de empresas socialistas, garantizando al menos un 60% de la capacidad de almacenamiento y procesamiento en rubros básicos (cereales, oleaginosas, leguminosas, azúcar, carne y leche) y un 30% en el resto de los rubros alimenticios; e) desarrollar un sistema de apoyo e incentivos para la promoción del comercio internacional de exportación de rubros agrícolas.

Seguidamente se presenta una breve descripción de las principales políticas formuladas con miras a alcanzar los objetivos de los planes de la nación en materia agroalimentaria.

Política de precios. Para Timmer (1991) la política de precios y subsidios es fundamental para reconciliar los objetivos de producción y consumo de alimentos. Los precios unen todos los eslabones y mercados de la economía y del sistema alimentario. Según Mellor (1969), los precios desempeñan las funciones de i) asignación de recursos entre los sectores productores y los no productores de alimentos; ii) asignación de recursos al interior del sector productor de alimentos; iii) generación de recursos excedentarios para financiar inversiones y el crecimiento económico; y, iv) distribuir el ingreso entre regiones, sectores de la producción y grupos sociales. En definitiva, los precios son las señales con las cuales los productores, consumidores y en general los actores de un sistema alimentario toman sus decisiones sobre qué y cuánto producir o consumir, cómo producir (con qué tecnología, qué inversiones realizar), cuándo y dónde vender y para quien producir.

Desde 1999 el gobierno comenzó a fijar precios mínimos al nivel del productor para una gran cantidad de rubros agrícolas: cereales (maíz, arroz, sorgo), caña de azúcar, café y leche entre otros. No obstante, a lo largo del período 1999-2018 se mantuvo la libertad de precios en todos los eslabones de las cadenas productivas para los denominados productos perecederos (hortalizas, raíces y tubérculos y frutas). Desde 2003, paralelamente al control de cambios se fijaron precios máximos de venta al público (PMVP) para una gran cantidad de bienes y servicios, entre ellos los principales alimentos de la dieta básica (arroz blanco de mesa, harina de maíz precocida, carne de pollo, carne de bovino, carne de cerdo, sardinas, leche en polvo completa, pan, pastas alimenticias, atún, aceites vegetales, margarina, leche para lactantes, queso blanco fresco, huevos, leguminosas,

Para el gobierno chavista, el control de precios y la apreciación del tipo de cambio real (TCR) son instrumentos fundamentales de la política antiinflacionaria, aunque sin lograr buenos resultados. Desde 2003, los controles de precios, mediante modificaciones en el marco legal (decretos presidenciales, Ley de costos y precios justos (2011), Ley Orgánica de precios justos (2014) con sus reformas hasta llegar a la Ley de precios acordados (2017)) se han intensificado y ampliado en cuanto a los alimentos incluidos. Los controles se aplican a diferentes eslabones de las cadenas agroproductivas (productor, mayoristas, fabrica, detal-consumidor). La consecuencia ha sido que los mercados de alimentos no funcionan adecuadamente. Dado que los PMVP que fija el gobierno se encuentran por debajo de aquel que iguala las fuerzas del mercado (oferta y demanda) surgieron cada vez con mayor frecuencia excesos de demanda, episodios de escasez y mercados negros e ilegales con precios muy superiores a los regulados.

Para algunos rubros agrícolas y alimentos se establecieron subsidios tanto al nivel del productor como del consumidor con el objetivo de reducir la tasa de inflación de alimentos. No obstante, durante la mayor parte del período 1999-2018, la tasa de inflación de alimentos ha sido superior a la general (Zambrano Sequín & Sosa, 2018). Por lo tanto, el precio real de los alimentos ha aumentado mientras que también ha disminuido el salario real, con su consecuente efecto negativo sobre el poder de compra de los asalariados y su seguridad alimentaria. Esta situación se ha tratado de compensar con los programas alimentarios del gobierno que subsidian explícita e implícitamente los alimentos que distribuían las redes gubernamentales a través de las misiones (MERCAL, PDVAL, casas de alimentación y ahora los Consejos Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP).

Con base en los resultados obtenidos, puede concluirse que los controles de precios alcanzaron los objetivos que se propuso el gobierno, entre ellos, reducir la tasa de inflación. Pero también debe

concluirse que, siendo el precio la señal clave para coordinar verticalmente los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias, los controles obstaculizaron dicha coordinación, generando cuellos de botella y descoordinación en los mercados. En muchas ocasiones se aumentaba el precio al nivel de productor mientras se rezagaba el incremento al nivel de la agroindustria y del detallista. Como consecuencia, se restringía la oferta en los sectores formales al disminuir la rentabilidad. Así, los mercados de los eslabones de la cadena no se coordinaban ni ajustaban y aumentaba la escasez de los productos con precio controlado. La consecuencia fue el surgimiento de mercados ilegales (“*black markets*”) donde los productos se vendían a precios muy superiores a los que hubieran existido si se hubiera dejado actuar libremente las fuerzas del mercado.

Política comercial. Esta se refiere a las intervenciones gubernamentales para regular los flujos de comercio exterior. A diferencia de lo que sucedió en la década de 1990 cuando hubo una política de mayor libertad, ahora el comercio exterior se encuentra fuertemente intervenido por el gobierno, especialmente desde febrero de 2003. El gobierno ha aumentado su papel como regulador e importador de alimentos e insumos para la producción agrícola (semillas, agroquímicos, maquinarias y equipos agrícolas otros). El gobierno establece exoneraciones discrecionales para el pago de aranceles, restricciones cuantitativas y administrativas para importar alimentos (sujetos a la emisión de certificados de insuficiencia de producción nacional, licencias previas para importar, certificados sanitarios, entre otras) y también para exportar.

Las restricciones para importar y exportar aumentaron desde febrero de 2003, cuando se decretó el control de cambios y de precios. Los alimentos y materias primas agrícolas debían incluirse en una lista de bienes autorizados para poder ser importados con divisas al tipo de cambio oficial. Por otra parte, la política de apreciar el TCR ha ejercido el efecto equivalente de un subsidio a las importaciones generales y en particular las agroalimentarias (MAA). Estas tuvieron un fuerte crecimiento, sobre todo en los años en que hubo aumento de la renta petrolera y el consumo creció más que la producción doméstica.

En cuanto a las exportaciones agroalimentarias (XAA) debe señalarse que según las estadísticas oficiales estas han disminuido hasta niveles insignificantes. Las XAA se han enfrentado a una serie de obstáculos y fuertes restricciones gubernamentales (certificados previos de abastecimiento nacional, retardo en la entrega de permisos sanitarios, TCR apreciado que reduce su competitividad, otros) y a la ausencia de una política destinada a diversificar y promover las exportaciones no petroleras (XNP), cuyo

valor se ha reducido. No obstante, debe destacarse que las estadísticas oficiales no reflejan la verdad de las XAA, pues existen exportaciones ilegales hacia los países vecinos, estimuladas por los controles de precios internos y el amplio margen de diferencia que existe entre los tipos de cambio oficial y los del mercado paralelo (mercado negro, ilegal durante mucho tiempo).

Según Gutiérrez S. (2018), un breve resumen de la política comercial vigente en Venezuela en la actualidad es el siguiente:

- Para el año 2016 Venezuela aplicaba una tarifa arancelaria promedio de nación más favorecida de 12,7%. Esta se desagregaba en 14,1% para las partidas arancelarias agrícolas y de 12,5% para las partidas arancelarias no agrícolas²⁰.
- Se aplicaban restricciones cuantitativas para importar y exportar (cuotas controladas con la emisión de licencias para importar con exigencia previa de certificación de compra de la producción nacional, permisos para exportar sujetos a certificación de pleno abastecimiento en el mercado doméstico). En algunos casos hay prohibición de exportaciones de ciertos bienes, especialmente alimentos de la canasta básica, generalmente, pero no siempre, sujetos a subsidios y a la regulación de precios.
- En algunos casos se usan medidas administrativas y sanitarias (retardo en la entrega de permisos y de origen, otros) para obstaculizar las importaciones y las exportaciones no petroleras, entre ellas las agroalimentarias.
- Desde 2011 el gobierno monopolizó la importación de algunos alimentos y materias primas agrícolas (leche en polvo, trigo, arroz, maíz blanco y amarillo, café, azúcar, soya, aceite vegetal y otros) e insumos para la producción agrícola (semillas, agroquímicos). El gobierno importa para luego distribuir y vender a las empresas públicas y a los privados.
- En marzo de 2018, el Vicepresidente de la República anunció que con el Programa País el gobierno dejaría de importar algunos alimentos para aumentar la producción local. Los alimentos que el gobierno dejaría de importar son: maíz, arroz, azúcar, leguminosas, café y soya. No se anunció para compensar un plan para sustituir las importaciones con la producción nacional.

²⁰ La información sobre las tarifas arancelarias aplicadas por Venezuela se puede obtener con mayor detalle en: http://stat.wto.org/TariffProfiles/VE_e.htm

- Existe un estímulo a los exportadores, quienes ahora pueden retener hasta el 80% del ingreso en divisas que perciban por sus exportaciones para atender gastos o pagos que deban realizar. El restante 20% de las divisas obtenidas deberán venderla al BCV, al tipo de cambio DICOM vigente para el momento de la operación, reducido en 0,25%. Con esta medida se trata de corregir la penalización cambiaria a la que estuvieron sometidos los exportadores durante mucho tiempo, pues estaban obligados a vender las divisas obtenidas al tipo de cambio oficial fijo, claramente apreciado-sobrevaluado en términos reales. Tal medida ejercía el efecto equivalente de un impuesto a la actividad exportadora de bienes no petroleros, entre ellos los agroalimentarios.
- Se han creado organismos como la Corporación Venezolana de Comercio exterior y el Centro Nacional de Comercio exterior (CORPOVEX, CENCOEX Decreto 621, de fecha 21 de noviembre de 2013) para coordinar las importaciones y las exportaciones no petroleras, entre ellas las agroalimentarias. Sin embargo, como se mostrará en el capítulo siguiente estas siguen en niveles muy bajos con respecto a su valor máximo alcanzado en 1998.
- Uso del trueque. Mediante este mecanismo, se permite a los países miembros de PETROCARIBE y de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) pagar parte de su deuda petrolera con alimentos y otras mercancías que no necesariamente requiere el país.
- Desde 2003 y hasta enero de 2018, con la implantación del control de cambios, el acceso a divisas al tipo de cambio oficial fijo y preferencial estaba sujeto a la inclusión de los ítems a importar en una lista. Desde el 26 de enero de 2018 (Gaceta Oficial N° 41.329) se eliminó la tasa de cambio fija y preferencial denominada DIPRO de 10 Bs. / 1USD (altamente apreciada-sobrevaluada en términos reales) y solo se obtienen divisas legales, en cantidades restringidas, a la tasa DICOM (flotante), cuyo valor se fija mediante subasta intervenida por el BCV. Esta Tasa DICOM, a pesar de su importante depreciación con respecto a su valor de 2017, estuvo hasta finales de 2018 muy distanciada de la tasa de cambio del mercado flotante, ilegal.
- Hay exoneraciones en el pago de aranceles para las importaciones realizadas por el gobierno nacional y sus organismos, especialmente en el caso de alimentos.
- Acuerdos específicos (“*ad-hoc*”) entre gobiernos regionales y gobierno central con grupos de empresarios para que con sus propias divisas importen materias primas agrícolas, insumos y alimentos de consumo final. Los bienes importados bajo esta modalidad pueden ser distribuidos

y vendidos en el territorio nacional a precios superiores a los establecidos en las regulaciones del gobierno nacional. Esta es otra evidencia del colapso del control de precios.

- En materia de integración económica se destaca la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y del Grupo de los tres (G3), ambos eventos sucedidos en 2006, para luego insertarse, después de un largo y complicado proceso, como miembro pleno del Mercosur desde agosto de 2012. Venezuela en la actualidad se encuentra suspendida de este acuerdo de integración. No obstante, debe señalarse que Mercosur se convirtió en el más importante proveedor de importaciones agroalimentarias para Venezuela, al menos hasta 2014. También se destaca el liderazgo de Venezuela, compartido con Cuba, en la propuesta alternativa de integración que representa la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), aunque este acuerdo de integración es fundamentalmente una alianza con objetivos geopolíticos, con pocos beneficios comerciales para Venezuela, país que financia la cooperación en varias áreas.

Política de subsidios a los alimentos y comercialización doméstica. Por varias vías trató el gobierno de mejorar la distribución e incrementar el consumo de alimentos entre las clases de menores recursos. La Misión Alimentación del gobierno²¹ se convirtió en un poderoso instrumento de distribución de la renta petrolera y control político de la población. Fue creada en abril de 2003, y llegó a tener alrededor de 22.000 puntos de distribución. La Misión Alimentación contemplaba además de la red Mercado de Alimentos (MERCAL) y la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) una serie de programas como las casas de alimentación (Fundación Programa de Alimentos Estratégicos-FUNDAPROAL) que repartían raciones de comida para indigentes, los programas de comedores escolares en las escuelas bolivarianas, el programa de suplemento nutricional para sectores de extrema pobreza, el programa de comedores populares, el programa de areperas socialistas, los programas de panaderías socialistas y otros.

La mayoría de estos programas en sus inicios tuvo un fuerte y positivo impacto en la alimentación de los sectores sociales de menores ingresos, pero desde 2007 declinaron en su desempeño. Con el tiempo los programas alimentarios se hicieron altamente dependientes de las importaciones de alimentos y surgieron casos, cada vez más frecuentes, de corrupción y pérdida de alimentos. Así lo revelan varios estudios (Puente & López, 2009; Hernández, 2009; Banco Central de Venezuela, (2010)). Otro factor

²¹ La Misión alimentación inicialmente se denominó Misión Mercal (2003-2007). En 2008-2015 se denominó Misión Alimentación y en julio de 2016 se le cambió el nombre a Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro (GMAS).

negativo de estas redes gubernamentales de distribución de alimentos es que la mayor parte de los productos que distribuyen son de origen importado, llegando a significar en 2010 hasta el 78% del total de compras realizadas.

En las Memorias y Cuentas del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, 2012, 2015) se evidenciaba una tendencia decreciente desde 2008 en las toneladas de alimentos distribuidas por las principales Redes del Gobierno (MERCAL y PDVAL). Así, mientras en 2008 MERCAL y PDVAL distribuyeron 1.824.619 t. de alimentos para 2014 esta cifra había bajado a 1.628.335 t., esto es, una reducción del 10,8%.

Con la merma de la renta petrolera, particularmente desde 2014, los programas más importantes de la Misión Alimentación, concebidos como subsidios generalizados, poco efectivos para beneficiar a los sectores pobres y generadores de mayor desigualdad (España y Ponce, 2018), se hicieron insostenibles financieramente. Esto obligó a racionar dichos subsidios y eliminar a MERCAL y PDVAL. Así, en abril 2016 surgió el programa de los Consejos Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Este programa consiste en la entrega de una caja o bolsa contentiva de alimentos, con frecuencia irregular (aunque originalmente se contemplaba entregas mensuales), con fines de control social y político de la población. Las bolsas incluyen mayoritariamente productos importados a un precio subsidiado. El gobierno, al menos hasta finales de 2018, importaba los alimentos del programa con dólares a un tipo de cambio oficial ampliamente apreciado en términos reales. Aponte (2018) al analizar el programa CLAP concluye que tiene objetivos políticos y una incidencia clientelar superior a la de los programas alimentarios anteriores, pues ahora se involucran directamente en la distribución de los CLAP el Partido de gobierno (Partido Socialista Unido de Venezuela, conocido por sus siglas: PSUV). Además, proliferan los actos de corrupción y la desviación de las bolsas CLAP para ser vendidas en mercados ilegales y para el contrabando de extracción y continúa la dependencia de las importaciones de alimentos.

Posteriormente, el gobierno, en el marco del Decreto de estado de emergencia económica, obligó a las empresas de la industria de alimentos a venderle al gobierno hasta el 50% de la producción para fortalecer el programa CLAP. En julio de 2016 el gobierno creó la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro (GMASS) para impulsar un nuevo esquema productivo y combatir la especulación, la usura y el contrabando de extracción. El mando de la GMASS se asignó al Presidente de la República

y al Ministro de la Defensa, con lo cual el estamento militar pasaba en la práctica a ejercer control sobre parte importante de la producción, distribución e importación de alimentos y de insumos para la producción agrícola y agroindustrial. Los resultados que se mostrarán en el capítulo siguiente revelarán que en lugar de mejorar empeoró la situación de los venezolanos en materia de seguridad alimentaria, y que tanto la producción de alimentos (agrícola y de la industria de alimentos) y las importaciones declinaron fuertemente agravándose el problema del abastecimiento de alimentos. Otros problemas asociados a la GMAS y al programa CLAP lo constituyen los cada vez más frecuentes casos de corrupción, y confiscaciones ilegales de la producción agroalimentaria (ver Aponte, 2018).

Política de tierras. Para Delahaye (2018: p. 11) las políticas de tierras son el “*conjunto de medidas promulgadas y aplicadas por el Estado en relación con la regulación del uso y de la propiedad de las tierras agrícolas*”. A pesar de que Venezuela, cuando llegó el chavismo al gobierno, ya era un país donde la mayor parte de la población vivía en áreas urbanas y allí también residía la mayor cantidad de pobres, los gobiernos chavistas han dedicado esfuerzos y recursos financieros a las políticas de tierras.

En 2001, mediante Decreto Ley, se promulgó la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA), con reformas en 2005 y 2010. La política de tierras ha tenido como objetivo el desarrollo rural, combatir el latifundio y reducir las iniquidades en la distribución de la tenencia. La aplicación de la LTDA con sus reformas ha sido controversial y ha promovido múltiples conflictos. El gobierno ha sido acusado de violar principios constitucionales y de no respetar los derechos de propiedad de los privados.

A partir de 2004, una vez consolidado el poder político de HCHF, aumentaron las invasiones, expropiaciones, recuperaciones e intervenciones de tierras. Esto creó un clima de incertidumbre para los productores, con efectos negativos sobre las nuevas inversiones, situación que para finales de 2018 todavía se mantenía. Tampoco, a pesar de los abundantes financiamientos se obtuvieron buenos resultados con la organización de los productores campesinos en cooperativas, fundos zamoranos y las denominadas Empresas de Producción Socialista (Molina R., 2013).

Se estima, según la compilación de PROVEA (2013) con base en fuentes oficiales, que entre 2003 y 2012 el Estado rescató 6.303.759 ha., regularizó 7.596.288 ha. También emitió 91.052 cartas agrarias, 47.197 declaratorias de permanencia y adjudicó 74.562 títulos. No se puede concluir que la política de tierras se ha traducido en un incremento sustancial de la producción agrícola ni de la superficie cosechada. Igualmente, no se puede hablar de saltos espectaculares de la superficie incorporada a la producción. La superficie cosechada del período 2004-2015 promedió por año, según las estadísticas oficiales fue de 2.091.218 ha. Tal cifra es superior a la de 1998 (1.638.295 ha.) pero inferior al valor

máximo logrado en 1988 de 2.311.475 ha. Vale la pena señalar que la superficie de 1988 se logró cosechar sin la aplicación de una política de tierras tan radicalmente irrespetuosa de los derechos de propiedad de los privados y tan controversial como la aplicada durante los gobiernos del chavismo. Puede afirmarse que durante las últimas dos décadas la política de tierras y su aplicación ha generado un clima de conflictividad e incertidumbre sobre el ejercicio de los derechos de propiedad, con repercusiones negativas sobre las inversiones privadas agrícolas y sobre la producción. Finalmente, debe señalarse que persisten los problemas de orden institucional, así como la no implementación del impuesto a la tierra, la poca vinculación del catastro rural con los registros de propiedad, los mercados informales de tierras por la venta de bienhechurías no autorizadas en tierras del Estado, lo que genera inseguridad jurídica de la tenencia.

Delahaye (2018), considera que las políticas de tierras en Venezuela y las leyes promulgadas enfatizan la lucha contra el latifundio, pero este es un enemigo ya desaparecido, pues la acción de los mercados de tierras en Venezuela ha hecho que la estructura de la tenencia haya evolucionado hacia la mediana propiedad, en lugar de la pequeña como se esperaba con las reformas agrarias y las leyes de tierras. Esta mediana propiedad duplicó su importancia en superficie de las explotaciones agrícolas censadas en el tiempo, pero dicha realidad fue ignorada por el gobierno chavista y también por los anteriores. En su lugar privaron los dogmas agraristas y las ideologías.

Política de gasto público y financiamiento agrícola

De acuerdo con Hernández (2009) no es fácil determinar con exactitud la magnitud del gasto agrícola, dado que este se encuentra disperso en varios entes, fuera del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y la Tierra (MPPAT), incluyendo a Petróleos de Venezuela (PDVSA). Sobre el gasto público agrícola expresado en el presupuesto de la nación se dispone de información oficial hasta 2015. La razón es que desde 2016 el presupuesto nacional no se presenta, como lo establece la Constitución, ante la Asamblea Nacional (AN), sino que se somete a aprobación del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) o a la cuestionada Asamblea Nacional constituyente (ANC). Ahora, no se conoce públicamente información oficial del presupuesto de ingresos y gastos y sus modificaciones. Hecha esta salvedad, con la información disponible se procede a hacer un análisis breve de la política de gasto público y financiamiento agrícola.

Al inicio, en materia de gasto agrícola la acción del gobierno chavista fue muy tímida. Sin embargo, desde 2003, con la mejora de los ingresos fiscales y para tratar de salvar el año agrícola, en medio de las consecuencias de la huelga petrolera, hubo un repunte importante. En el período 1998-2003 el Gasto Agrícola Real del Gobierno Central (GARGC) presentó una tasa media de crecimiento anual negativa del -11,0%, con un valor mínimo en 2002. En 2002 el gasto agrícola apenas representó apenas el 0,5% del presupuesto del gasto del gobierno central, cifra inferior a la de 1998 (1,8 %). La tendencia anterior se revirtió a partir de 2003. En ese año se comenzó a incrementar el GARGC, al asignarse recursos para salvar el año agrícola, además del gasto para cubrir los subsidios y gastos de la Misión Alimentación y de los insumos agrícolas. Así, en el lapso 2002-2008 el GARGC creció a la elevada tasa media anual de 25,3%, con un valor máximo en 2008, año a partir del cual la tendencia del GARGC tiene clara tendencia decreciente. Es por ello que en el período 2008-2015 el GARGC se redujo a la tasa media anual de -16,8%, reflejo de la pérdida de interés del sector público por el sector agrícola y de las dificultades financieras derivadas de la merma de la renta petrolera. En 2015, la asignación presupuestaria para el sector agrícola apenas representó el 1,2% del total, cifra inferior a la importancia relativa que tenía el gasto agrícola en el presupuesto de 1998 (1,8%) e inferior también al 3,4% que representó en 2008.

Debe señalarse que existe una baja efectividad del GARGC en el valor de la producción agrícola (VPA). Las estimaciones realizadas por Gutiérrez S. (2015a, 2015b) muestran que para el período 1998-2013 había una baja correlación ($R = 0,06$), no significativa estadísticamente, entre el GARGC y el VBPA, ambos medidos en términos per cápita y reales. Tal resultado evidencia que, contrariamente a lo que se espera, no hay una asociación positiva entre el gasto público agrícola y la producción agrícola, lo que sugiere una baja efectividad del gasto público para impulsar la producción agrícola, por lo que se debe hacer una revisión profunda de la política.

En cuanto al financiamiento para el sector agrícola, puede afirmarse que en los tiempos de bonanza petrolera fue abundante. Pueden mencionarse entre las políticas: las reformas a la Ley de crédito agrícola, la creación del Fondo Agrario Socialista (FONDAS, antes FONDAFA) y del Banco Agrícola de Venezuela (BAV) en 2008, con su correspondiente reforma en julio de 2011. En 2011 se creó la Misión Agro-Venezuela y en 2012 se creó el Fondo Zamora para financiar la Misión Agro-Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 2012, 2014b), reformada mediante Decreto Ley en 2014. En cuanto al crédito agrícola se ha obligado a la banca comercial y universal a dedicar una porción de su

cartera crediticia al sector agrícola (incluye pagos de la agroindustria y de los comercializadores a los productores), generalmente por encima del 20% de la cartera total, porcentaje variable según los meses del año. Se le asigna mayor porcentaje de la cartera a los rubros agrícolas considerados prioritarios. Además, la tasa de interés que la banca le cobra al sector agrícola (tasa activa) es menor que la que se le cobra al resto de actividades económicas y por debajo de la tasa de inflación, lo que origina tasas de interés activas reales negativas con sus consecuentes efectos distorsionantes. Al igual que en el caso del gasto público agrícola, el financiamiento otorgado al sector agrícola en términos reales creció a tasas muy elevadas. Sin embargo, se pueden distinguir tres períodos en cuanto al financiamiento agrícola real. En el período 1998-2003, la tendencia fue decreciente (-0,7%). En el período 2003-2015, la cartera crediticia de la banca comercial y universal, en términos reales, creció al ritmo promedio anual de 22,6%. No obstante, en los años posteriores tal tendencia se revirtió, y los financiamientos agrícolas han perdido mucho poder adquisitivo debido a la hiperinflación que vive Venezuela desde noviembre de 2017. Así, en el lapso 2015-2018 la tasa media de crecimiento anual de la cartera crediticia de la banca comercial y universal, en términos reales fue de -78,8%. Un desplome dramático, debido a que la hiperinflación que vive el país reduce el poder adquisitivo de los financiamientos agrícolas otorgados.

Un aspecto que debe llamar la atención es que, la abundancia de recursos-bien sea a través del gasto público agrícola o a través del financiamiento agrícola-no tuvo como contrapartida un aumento sustancial de la producción agrícola per cápita, lo que evidencia una pérdida de eficiencia de cada bolívar que el gobierno gasta en el sector agrícola o que se utiliza para financiarlo.

En otra investigación (Hernández, 2013) se reportó que, para el período 1998-2011, entre el financiamiento público agrícola per cápita y el producto interno bruto agrícola per cápita aunque existe una correlación positiva ($R = 0,41$), esta no era estadísticamente significativa. Igualmente estimaciones realizadas por el autor (Gutiérrez S., 2015a) muestran una disminución de la relación Producto Interno Bruto Agrícola real (PIBA)/crédito agrícola) lo que evidencia la reducción de la eficiencia de cada bolívar con que se financia al sector agrícola. Así, en el lapso 1998-2003 por cada Bolívar constante (precios de 1997) de crédito agrícola se obtenía 7,1 Bs. de PIBA. Sin embargo, en el lapso 2008-2013, esta relación disminuyó a 1,2 Bs. de PIBA por cada Bs. de crédito agrícola²².

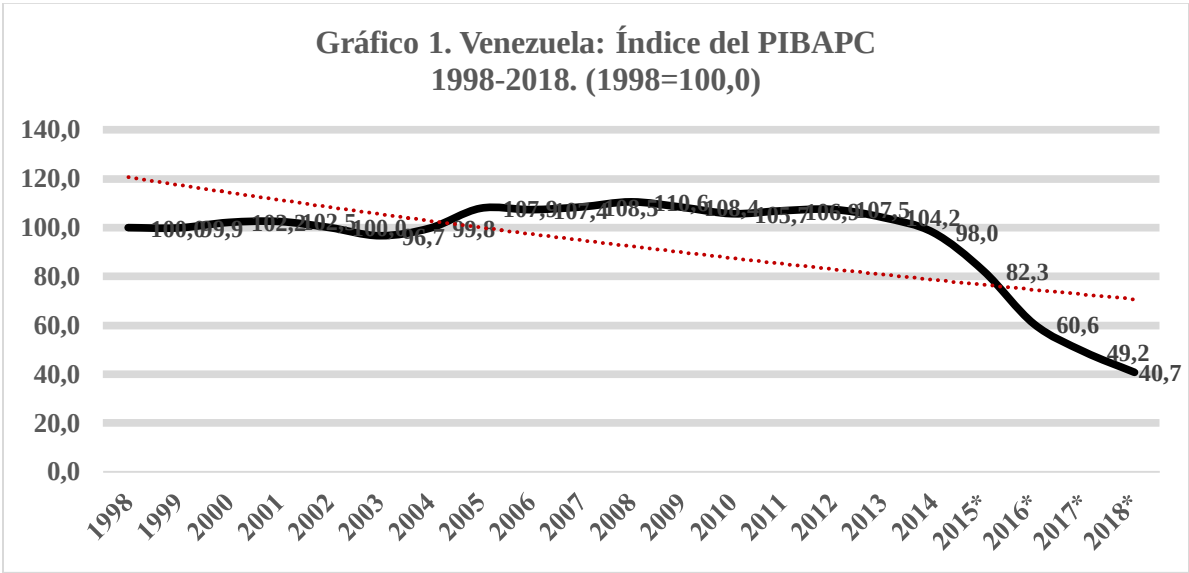
²² Dado el desplome que ha habido en el financiamiento agrícola real en medio del proceso hiperinflacionario, es muy probable que dicha relación haya mejorado.

Los resultados reportados previamente evidencian la poca efectividad y eficiencia del gasto público y del financiamiento agrícola. Este es un tema para la reflexión y obliga a pensar en una revisión a fondo de las políticas de gasto público y de financiamiento agrícola.

5.2 El SAV: tendencias y transformaciones durante el período del chavismo

5.2.1 La producción agrícola

Durante el lapso 1998-2018 el producto interno bruto agrícola (PIBA) per cápita (PIBAPC) presentó un comportamiento inestable pero con tendencia decreciente para todo el período, en el orden de -2,8% como promedio de crecimiento interanual (ver Gráfico 1). Hubo decrecimiento durante el período 1998-2003, fuerte crecimiento durante la bonanza petrolera (2003-2008) y fuerte caída nuevamente en el período 2008-2018, afectado por la crisis económica mundial (2008), la merma de la renta petrolera, especialmente desde mediados de 2014, el colapso macroeconómico, el agotamiento de las políticas de estímulo y de subsidio a la producción por parte del gobierno y la dramática caída del financiamiento agrícola real por la hiperinflación. Puede afirmarse que durante el lapso analizado, la producción agrícola ha mostrado una tendencia similar a la del resto de la economía. En el período 1998-2003 el PIBPC tuvo tasas de crecimiento negativas (-5,1%), pero el PIBA logró crecer a la tasa media anual de 1,6 %, inferior al crecimiento de la población, por lo que el PIBAPC presentó crecimiento promedio anual negativo de -0,3 %. En la Tabla 5 se presentan los resultados de la dinámica de crecimiento de la producción para los principales rubros agrícolas.



Fuente: BCV, INE y cálculos propios. (*) Los valores de 2016-2018 son estimados.

Los principales productos que presentaron una tasa media anual de crecimiento (TMC) negativa durante el lapso 1998-2003, afectados por factores como merma de los precios reales recibidos por los productores²³, problemas de financiamiento y pocas mejoras en los rendimientos, fueron: arroz (-2,6 %); caraotas (-8,0 %); palma aceitera (-5,9%), papas (-5,7 %), yuca (-1,0%) ; cambur (-9,0 %); plátano (-8,3%), ajo (-3,8 %), tomate (-5,2%), cacao (-4,2%), café (-2,7%), bovinos (-2,0%), leche (-5,4%) ;aves (-4,7 %), huevos de consumo (-1,6%). Productos que tuvieron mejor respuesta, con TMC positivas y mayor al crecimiento de la población para el mismo período fueron: maíz (11,0%); sorgo (4,4%); cebolla (2,4%) y caña de azúcar (2,2%). Factores explicativos del crecimiento de la producción de estos rubros fueron: mejora de los rendimientos; seguridad de mercados debido a las restricciones para importar y condicionamiento de entrega de licencias de importación a la compra previa de la cosecha nacional; reducción en los precios reales de algunos componentes de costos: fertilizantes, alimentos para animales, maquinarias y equipos y salarios reales, mejoras en precios reales pagados a productores, especialmente en los casos de maíz, sorgo y caña de azúcar.

En el período 2003-2008, en un contexto marcado por el auge de los precios del petróleo y el alza de la renta petrolera, aumentó el gasto público, los subsidios explícitos e implícitos a las actividades productivas y se expandió con fuerza la demanda agregada interna (consumo privado, gasto público y la formación bruta de capital fijo). En ese contexto, tanto el PIBA como el PIBAPC tuvieron un importante crecimiento, aunque inferior a la del PIB y del PIBPC. En 2003-2008 el PIB y el PIBPC tuvieron una TMC de 10,4% y 8,5% respectivamente, mientras que el PIBA y el PIBAPC lo hicieron al 3,6% y 1,9% respectivamente. Sin embargo, debe señalarse que la expansión que hubo en la producción agrícola vegetal fue extensiva, principalmente explicada por el aumento de la superficie cosechada, cuya TMC en 2003-2008 fue del 5,6%, mientras que el valor de la producción agrícola vegetal a precios constantes por ha. Cosechada (indicador de rendimiento) decreció a la TMC de -5,6%.

Entre los rubros agrícolas que mostraron mayor dinamismo por su TMC de la producción per cápita, en el período 2003-2008 (Ver Tabla 6), estuvieron: arroz (11,5 %), maíz (8,8%), caraota (18,9 %), papa (7,6%) palma aceitera (3,2%), tomate (6,7%), cacao (4,2%), café (1,3%), aves (1,9%), bovinos (1,5%),

²³En el caso del sector agrícola el efecto desestimulante se debió a la caída del precio real recibido por los productores del subsector agrícola vegetal (-0,7 % promedio anual 1998-2003). No es sino hasta 2003 cuando repuntan los precios agrícolas recibidos por los productores con la intención de salvar el año agrícola y tratar de minimizar los efectos negativos del paro petrolero (noviembre 2002-enero 2003). Durante el lapso 1998-2002 las tasas medias de crecimiento de los precios reales recibidos por los productores agrícolas disminuyeron así: agrícola general -0,9 %; agrícola vegetal -4,0 %, agrícola pesquero -3,7 %, mientras que el subsector agrícola animal aumentó al 1,7 %.

leche (7,1%). Retrocesos en la TMC de la producción per Cápita hubo en: sorgo (-2,8%), yuca (-1,3%), cambur (-1,7%), plátano (-4,4%), cebolla (-1,2%), (caña de azúcar (-2,1%) y huevos de consumo (-0,2%).

Tabla 6. Venezuela: Producción per cápita principales rubros agrícolas 1998-2015

Rubro	Arroz (kg.hab.)	Maíz (kg.hab.)	Sorgo (kg.hab.)	Caraota (kg.hab.)	Palma aceitera (kg./hab.)	Papa (kg./hab.)	Yuca (kg./hab.)	Cambur (kg./hab.)	Plátano (kg./hab.)	Cebolla (kg./hab.)	Tomate (kg./hab.)	Cacao (kg./hab.)	Café (kg.hab.)	Caña de azúcar (kg./hab.)
1998	30,2	42,3	19,3	0,8	14,6	16,8	22,3	35,0	26,5	9,6	9,2	0,8	2,9	349,0
1999	30,4	48,5	15,3	0,6	14,2	16,2	25,1	33,3	25,5	8,4	9,3	0,6	3,4	358,6
2000	27,7	69,3	23,8	0,6	15,3	14,0	23,4	31,3	34,7	7,2	8,7	0,7	3,2	362,0
2001	31,7	72,6	22,3	0,5	14,0	13,3	24,4	29,6	30,9	9,5	7,3	0,6	3,7	357,3
2002	26,5	55,2	20,2	0,3	12,7	13,9	20,7	23,4	18,3	11,0	7,8	0,6	3,4	338,2
2003	26,5	71,2	24,0	0,5	10,8	12,6	21,3	21,8	17,1	10,8	7,0	0,6	2,5	388,3
2004	37,4	81,7	21,6	0,7	12,7	13,4	19,6	17,8	16,4	9,1	7,6	0,7	2,7	338,6
2005	38,0	82,9	14,6	0,7	11,5	16,8	20,1	20,0	18,6	10,0	8,0	0,6	2,4	365,1
2006	41,8	87,0	21,8	0,4	11,4	16,9	18,2	19,0	12,5	9,5	7,3	0,6	2,8	347,1
2007	38,7	94,3	14,0	0,8	12,0	16,7	15,3	18,8	14,3	9,4	7,7	0,7	2,6	355,3
2008	45,7	108,3	20,7	1,2	12,6	18,1	20,0	20,1	13,6	10,1	9,7	0,7	2,7	348,8
2009	42,5	70,5	15,2	1,2	14,8	17,8	17,5	14,4	14,2	12,9	0,8	0,7	2,2	316,9
2010	25,4	87,5	16,6	1,2	15,7	18,0	17,4	14,4	11,1	11,8	7,9	0,7	2,6	319,3
2011	29,2	73,2	17,0	1,4	15,2	19,2	25,1	15,7	10,5	12,6	10,4	0,8	2,6	281,0
2012	28,0	59,7	13,0	0,8	16,1	19,7	18,0	14,5	11,7	14,5	9,0	0,8	2,5	227,8
2013	36,4	82,4	5,1	0,2	13,3	14,1	12,3	15,2	17,8	5,8	5,1	1,0	2,1	218,6
2014	38,3	75,2	4,4	0,3	17,0	21,1	15,0	16,6	21,9	8,3	7,8	0,7	1,6	204,0
2015	27,3	60,1	2,2	0,3	13,7	19,7	14,9	16,0	17,9	8,1	7,7	0,7	1,6	165,8
TMC 1998-2015 (%)	-0,6	2,1	-12,1	-5,7	-0,4	0,9	-2,4	-4,5	-2,3	-1,0	-1,1	-0,3	-3,4	-4,3
TMC 1998-2003 (%)	-2,6	11,0	4,4	-8,0	-5,9	-5,7	-1,0	-9,0	-8,3	2,4	-5,2	-4,9	-2,7	2,2
TMC 2003-2008 (%)	11,5	8,8	-2,8	18,9	3,2	7,6	-1,3	-1,7	-4,4	-1,2	6,7	4,2	1,3	-2,1
TMC 2008-2015 (%)	-7,1	-8,1	-27,6	-18,6	1,2	1,2	-4,1	-3,2	4,0	-3,1	-3,4	-0,2	-7,2	-10,1

Tabla 6. Continuación

Rubro	Aves (Cabezas/hab.)	Bovinos (Cabezas/hab.)	Huevos de consumo (unidades/hab.)	Leche (lts./hab.)	Porcinos (cabezas/hab.)
1998	18,6	0,09	113,2	62,0	99,7
1999	15,3	0,09	108,5	55,3	99,2
2000	16,6	0,09	110,7	56,2	98,4
2001	19,6	0,09	117,9	54,8	88,7
2002	19,5	0,09	116,1	53,4	89,1
2003	14,6	0,09	104,3	46,9	90,1
2004	14,6	0,07	108,5	46,1	79,6
2005	16,2	0,09	119,4	49,4	88,9
2006	16,3	0,09	120,7	51,7	87,5
2007	17,1	0,09	101,7	63,2	72,7
2008	16,0	0,09	103,5	66,2	106,2
2009	16,6	0,08	141,1	77,7	114,7
2010	16,8	0,09	141,1	86,8	128,8
2011	16,7	0,09	147,4	95,5	138,4
2012	16,9	0,07	151,8	83,8	103,7
2013	16,4	0,07	102,2	70,5	103,1
2014	15,9	0,07	99,1	89,4	100,6
2015	16,1	0,06	94,9	91,7	95,3
TMC 1998-2015 (%)	-0,9	-2,5	-1,0	2,3	-0,3
TMC 1998-2003 (%)	-4,7	-2,0	-1,6	-5,4	-2,0
TMC 2003-2008 (%)	1,9	1,5	-0,2	7,1	3,4
TMC 2008-2015 (%)	0,0	-5,5	-1,2	4,8	-1,5

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y la Tierra (MPPAT), INE y cálculos propios

El balance positivo en materia de crecimiento de la producción agrícola durante el lapso 2003-2008) se explica por:

- a) Incremento de precios reales para productores desde 2003. Los precios reales recibidos por los productores agrícolas en el lapso 2003-2008 aumentaron a las tasas medias anuales de: 5,5 % (agrícola general); 6,0 % (agrícola vegetal); 6,1 % (agrícola animal) y 4,4 % (pesquero).
- b) Hubo un importante aumento de la superficie cosechada. Esta se incrementó desde 1.805.053 has. En 2003 hasta 2.375.000 ha. en 2008.
- c) A pesar de la apreciación del tipo de cambio real hubo seguridad de mercado para la producción nacional, debido a las restricciones para arancelarias para importar (contingentamientos-cuotas de importaciones con entrega de licencias para importar condicionadas a la compra de la producción nacional y certificación de insuficiencia de la producción nacional), el control de cambios y los programas de compras gubernamentales.
- d) Por su parte los subsidios redujeron los precios reales de los insumos (fertilizantes, alimentos balanceados para animales, semillas). El crédito agrícola fue abundante con tasas de interés reales negativas. Esta disminución de los costos de producción junto con el alza de los precios reales recibidos por los productores y la seguridad de mercados incrementó la rentabilidad del negocio agrícola, estimulando la producción. Del lado de la demanda aumentaba el consumo de alimentos gracias a los programas de la misión alimentación que vendía los alimentos a precios subsidiados y también por el crecimiento del ingreso por habitante y de los salarios reales.

Luego de ese período de auge hubo una caída muy fuerte de la producción agrícola, en la medida que se fue deteriorando la renta petrolera, la capacidad del Estado para seguir aumentando el gasto público agrícola, mantener los subsidios a la producción y el financiamiento agrícola real mientras mantenía controles de precios en las cadenas agroalimentarias. Esto redujo fuertemente la rentabilidad del negocio agrícola. En el plano más general, los desequilibrios macroeconómicos aumentaron y se reflejaron en el progresivo avance hacia la hiperinflación en la que se encuentra sumido el país desde noviembre de 2017 y en el deterioro de todos los indicadores económicos y sociales.

En el período 2008-2018 el PIBA y el PIBAPC presentaron TMC de -8,2% y 9,5% respectivamente. Adicionalmente, debe hacerse notar el poco avance en materia de productividad de la tierra. Para el período 1998-2015²⁴ la TMC del valor de la producción vegetal por ha cosechada fue de apenas 0,3%, lo

²⁴ La información oficial de la producción agrícola suministrada por el Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras (MPPAT) se publicó hasta 2015. Desde 2009 el gremio de los productores de la agricultura vegetal FEDEAGRO publica

que evidencia problemas en la incorporación de progreso tecnológico en el sector agrícola vegetal, situación que debió empeorar en los años recientes debido a la escasez de insumos (semillas certificadas, agroquímicos, alimentos para animales, repuestos para la maquinaria) y maquinaria agrícola.

Según las estadísticas oficiales, en el período 2008-2015, se observaron TMC positivas solo para la producción per cápita de palma aceitera (1,2%), papa (1,2%), plátano (4,0%) y leche (4,8%) plátano (4,0). Por el contrario, los siguientes rubros presentaron TMC negativas: arroz (-7,1%), maíz (-8,1%), sorgo (-27,6%), caraota (-18,6%), yuca (-4,1%), cambur (-3,2%), cebolla (-3,1%); tomate (-3,4%), cacao (-0,2%) café (-7,2%), caña de azúcar (-10,1%); bovinos (-5,5%); huevos de consumo (-1,2%) y porcinos (-1,5%) y aves se mantuvo estable (0,0%). Las estadísticas publicadas por FEDEAGRO (www.fedeagro.org) para algunos rubros agrícolas, reafirman la profunda caída de la producción agrícola. Así en el lapso 2009-2017 las TMC fueron las siguientes: arroz -8,9%, maíz -5,4%, sorgo -22,2%, caña de azúcar -8,0 % y café -10,2%.

Por subsectores, según las estadísticas oficiales del MPPAT, el valor de la producción agrícola por habitante en el lapso 2008-2015, tuvo TMC negativas, así: Agrícola Vegetal -5,5%, Agrícola Animal -1,1% y Agrícola pesquero -4,9%.

Los resultados del período 2008-2018, revierten los avances que se habían logrado durante el período de bonanza petrolera 2003-2008, cuando se observó un importante crecimiento de la producción de los principales rubros agrícolas, gracias al alza de los precios recibidos por los productores agrícolas, los subsidios a insumos y al crédito y la seguridad de mercados, lo que mejoró la rentabilidad del negocio agrícola. Con el colapso macroeconómico, la merma de la renta petrolera y la profundización de la crisis nacional todos esos estímulos desaparecieron y el resultado fue una fuerte disminución de la producción agrícola, simultáneamente a la también fuerte caída de la importación de alimentos, lo que agravó los problemas de escasez, desabastecimiento y la inseguridad alimentaria nacional.

Factores explicativos de esa importante disminución de la producción agrícola están relacionados con el mantenimiento de los controles de precios en diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias (incluye al componente primario agrícola), la merma del financiamiento agrícola real cuyo poder

cifras de producción para un conjunto de rubros agrícolas. Estas cifras generalmente son inferiores a las suministradas por el MPPAT y evidencian la tendencia a sobreestimar la producción agrícola en las estadísticas oficiales. Dicha sobreestimación tiene efectos también de sobreestimación de los balances alimentarios que publica el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El resultado es que se dio una imagen distorsionada y sobreestimada de los avances del país en materia de ingesta de alimentos y de seguridad alimentaria.

adquisitivo se deterioró debido a la hiperinflación que sufre el país, las amenazas sobre la propiedad privada (ocupaciones, invasiones de fincas, expropiaciones) y la inseguridad personal. Un factor clave para explicar la merma de la producción agrícola en los últimos años ha sido la imposibilidad de disponer de insumos en cantidades suficientes y en el momento requerido por los ciclos agrícolas. Además se ha deteriorado la maquinaria agrícola por razones de obsolescencia, carencia de repuestos, ausencia de financiamiento y la escasez de divisas al tipo de cambio oficial para hacer las importaciones. Este es un factor clave, limitante de la producción agrícola que deberá ser atendido con urgencia por un nuevo gobierno. El monopolio de importación de gran parte de los insumos agrícolas y su distribución a través de la empresa pública AGROPATRIA colapsó y fracasó. La escasez de divisas redujo las importaciones de insumos, pero a ello se agrega el desvío hacia mercados ilegales de parte de los insumos que debían ser vendidos por AGROPATRIA. Así, la corrupción persiste desde la expropiación de la empresa AGROISLEÑA que dio origen a AGROPATRIA. La militarización de esta actividad contemplada en la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro (GMASS) agravó el problema, con sus consecuentes efectos negativos sobre la producción agrícola²⁵.

En síntesis, para el período 1998-2018 el PIBAPC decreció al ritmo promedio anual de -4,4%, lo que evidencia que al finalizar 2018, el valor agregado agrícola era inferior al que existía en 1998. Las estadísticas oficiales del MPPAT (información hasta 2015) revelan que en el lapso 1998-2015 el valor de la producción agrícola por habitante a precios constantes disminuyó a la tasa media anual de -1,4%. Para el mismo período 1998-2015, el valor de la producción agrícola vegetal, animal y pesquera por habitante (medido a precios constantes) también tuvo TMC negativas de -1,5%.-0,8% y -4,8%. La superficie cosechada entre 2008 y 2015 disminuyó en 27,2%. Las estimaciones de FEDEAGRO, como ya se dijo antes confirman la fuerte caída de la producción agrícola de arroz, maíz, sorgo, caña de azúcar y café.

En cuanto a la mejora de la productividad de la tierra, para el lapso 1998-2015, en un plano general, debe señalarse que el valor de la producción agrícola vegetal a precios constante por ha. cosechada decreció a la tasa media anual de -1,4%. Así, ese indicador del rendimiento de la tierra, para 2008, había

²⁵ Debe señalarse también que ante el fracaso de AGROPATRIA, los empresarios privados y productores agrícolas han obtenido insumos haciendo uso de sus propios recursos para comprar divisas en el mercado paralelo y así poder importar y producir. Sin embargo, esta alternativa es viable solo para algunos productores con suficientes recursos, además eleva los costos de producción y los precios de venta, lo cual no siempre se puede hacer debido a los controles de precios a lo largo de cadenas muy importantes (cereales, oleaginosas, azúcar, leche, avícola, otras).

decrecido en un 39,0% con respecto a su valor de 1998. Tal resultado revela un retroceso en la introducción de progreso tecnológico en la producción agrícola vegetal. Los productores agrícolas, en un contexto en el cual se mantiene el control de cambios y bajan las reservas monetarias internacionales a niveles críticos, no han tenido acceso a divisas para importar insumos y bienes de capital (semillas, fertilizantes y agroquímicos, maquinarias, repuestos y equipos agrícolas). A ello se le agregan los problemas en las zonas rurales de insuficiencias en el servicio de energía eléctrica y para abastecerse de gasolina y diésel. Mientras tanto, se mantienen las amenazas de expropiaciones y ocupaciones e invasiones ilegales de fincas, la inseguridad personal en las áreas rurales, las importaciones con un tipo de cambio real apreciado (subsidio cambiario), los controles y ajustes de precios para los productores, rezagados con respecto a la tasa de inflación. Estas circunstancias afectaron a cadenas de importancia para la seguridad alimentaria: cereales, oleaginosas, azúcar, avícola, carne bovina y otras. La permanencia de estas políticas y factores impiden hacer inversiones y obtener una rentabilidad que estimule aumentos de la producción agrícola primaria.

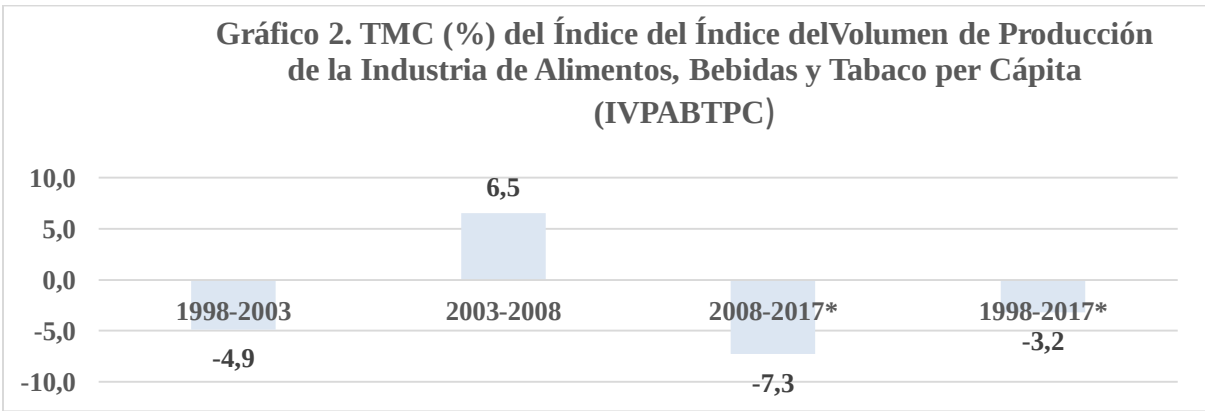
5.2.2 La producción de la industria de alimentos (IDA)

La IDA, por su capacidad para captar y difundir progreso tecnológico (aguas arriba y aguas abajo) a lo que se agrega que la mayor parte de la producción agrícola doméstica es objeto de transformación, es un eslabón determinante para el dinamismo de las cadenas agroalimentarias. Para finales de la primera década de este siglo, la industria de alimentos, bebidas y tabaco contribuyó con más del 30 %, casi la tercera parte del PIB manufacturero (Banco Central de Venezuela, 2008). Esto significa que sus resultados inciden de manera determinante en la evolución del PIB manufacturero (PIBM). Adicionalmente debe destacarse que según los datos del Censo Económico 2007-2008, la IDA representaba el 26,6% del total de establecimientos de la industria manufacturera (INE, 2010). Los datos anteriores confirman la elevada importancia relativa que tiene la IDA en la producción de la industria manufacturera del país.

Durante las últimas dos décadas Venezuela ha vivido un proceso de desindustrialización que se manifestaba en la pérdida de importancia relativa en la contribución del PIBM al PIB total. Para el período 1998-2018 el PIBM per cápita (PIMPC) presentó una TMC de -5,8%, pero en el lapso 2012-2018 la TMC del PIBMPC fue de -16,0%, superior a la del PIBPC (-10,8%). En ese contexto, la producción per cápita de la industria de alimentos tuvo un comportamiento inestable, marcado por los ciclos petroleros, pero con clara tendencia a disminuir sobre todo después de 2008, cuando se agravó la

posibilidad de obtener divisas para importar materias primas e insumos y se intensificaron los controles de precios, las expropiaciones-nacionalizaciones y acosos gubernamentales junto con el colapso de los servicios públicos. Aunque se diseñaron políticas para el financiamiento de la IDA, con tasas de interés reales negativas, puede afirmarse que no hubo un marco institucional y de políticas que estimulara la inversión privada y la producción de manera sostenida.

La IDA ha estado seriamente afectada por los controles de precios y del tipo de cambio, la apreciación del tipo de cambio real, la inseguridad jurídica, el poco respeto de los derechos de propiedad, ha sido víctima de expropiaciones, confiscaciones, nacionalizaciones, ocupaciones del gobierno, 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). Un problema que influyó en su declive fue el control de cambios que impedía obtener divisas en cantidades y en la oportunidad requerida para importar materias primas y bienes de capital, sobre todo después de 2008 cuando las divisas comenzaron a escasear. En la medida que el país se fue quedando sin reservas monetarias internacionales esa situación se fue agravando hasta llegar a la situación de los últimos años, donde prácticamente la agroindustria ha tenido que hacer uso de sus propias divisas para importar materia primas, así como llegar a acuerdos con el gobierno para evitar ser penalizada por lo establecido en las leyes de controles de precios. También es bueno señalar que al asumir el gobierno el monopolio de la importación de algunas materias primas agrícolas, la IDA dependía de las ventas de tal materia prima por los organismos gubernamentales para poder operar. Es por eso que la producción también disminuyó y se trabajó con capacidad ociosa creciente, bien sea por falta de materia prima o para minimizar las pérdidas que le imponían los controles de precios.



Fuente: BCV, INE, cálculos propios. (*) 2016 y 2017 son estimaciones del autor sujetas a revisión.

Un tema a destacar es que durante las últimas dos décadas, el Estado venezolano creó agroindustrias, pero también expropió y nacionalizó varias empresas de la IDA, en el área de cereales, azúcar, café, aceites vegetales, industria láctea, frigoríficos, etcétera. Agudo y Briceño (2018) señalan que entre 2005 y 2012 el ejecutivo nacional intervino 26 empresas que se convirtieron en empresas públicas (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). En la actualidad las empresas agroindustriales públicas no solo tienen pérdidas económicas sino que la mayoría de ellas se encuentran paralizadas por la falta de materia prima, equipos dañados y otras causas. Un nuevo gobierno deberá tomar acciones para su privatización y así eliminar la pesada carga para las finanzas públicas que estas empresas representan.

Tabla 7. CAVIDEA: Variación Porcentual Anual de la Producción de Alimentos

Años	Arroz	Harina de Maíz	Harina de Trigo	Pastas Alimenticias	Avena	Leche en Polvo	Sardin	Atún	Margarina	Mayonesa	Azúcar	Salsa de Tomate	Índice de Producción
2016	-16	-13	-7	-7	-45	-22	-2	-37	-28	-36	-20	-21	-21,5
2017	3	-20	-47	-15	1	-15	-25	-42	3	-1	1	-7	-15,8
2018	2	2	-1	-10	-50	-15	-29	-35	3	-15	2	-30	-22,5

Fuente: CAVIDEA.

Para el análisis de producción de la IDA, se obtuvo información oficial del BCV sobre el índice del volumen de producción de la industria de alimentos, bebidas y tabaco hasta 2015 (Boletines mensuales de indicadores del BCV, varios meses). Una vez que esa información dejó de publicarse, para alargar la serie hasta 2017 se incorporan estimaciones del autor. Así, se presentan resultados hasta 2017 del índice del volumen de la producción de la industria de alimentos, bebidas y tabaco. Per cápita (IVPABTPC). También para el período 2016-2018 se obtuvo información de la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (CAVIDEA) sobre la producción de algunos alimentos, los cuales confirman la caída de la producción en el sector privado (Tabla 7).

Durante el período 1998-2017, la TMC del IVPABTPC fue de -3,2%. El comportamiento de ese indicador tuvo inestabilidad hasta 2008, y a partir de ese año las TMC son negativas. Así, la TMC de 1998-2003 fue negativa (-4,9 %); en el período de bonanza petrolera (2003-2008) fue de 6,5%; y nuevamente, en 2008-2017 decreció al ritmo promedio anual de -7,3% (Gráfico 2). Como ya se dijo, entre los principales factores que han afectado negativamente la producción de la IDA están: los

controles de precios, la excesiva regulación gubernamental, los acosos y excesivas fiscalizaciones gubernamentales, las expropiaciones, nacionalizaciones-estatizaciones de agroindustrias que finalmente terminaron por reducir la producción (centrales azucareros, torrefactoras de café, frigoríficos, fábricas de cereales y lácteos y otras), las dificultades para acceder a los dólares oficiales para importar insumos y materias primas, los problemas de inasistencia al trabajo y la crisis eléctrica que obliga al racionamiento de la energía con efectos negativos sobre la producción.

5.2.3 El comercio exterior agroalimentario

Gracias a las divisas que provee la renta petrolera y a la tendencia natural de las economías de capitalismo rentístico a apreciar su tipo de cambio real (TCR), Venezuela ha contado con un elevado poder de compra internacional. Este le ha servido para pagar sus importaciones, entre ellas las agroalimentarias (MAA). En cuanto a las exportaciones agroalimentarias (XAA), puede decirse que estas tienen valores bajos y son poco diversificadas, entre otros factores por su baja competitividad en el mercado internacional, derivada de la baja productividad de la producción agroalimentaria nacional y de la tendencia a apreciar TCR, lo que reduce también la competitividad de las exportaciones no petroleras. A ello se agrega la falta de una política sostenida en el tiempo para aumentar las exportaciones no petroleras, entre ellas las XAA.

Después de la merma del valor de las MAA en 1998-2003, a la TMC de -3,6%, debido a la caída del PIBPC y a la depreciación del TCR²⁶, vinieron los años de bonanza petrolera, en los cuales hubo un incremento sustancial de las MAA y de las MAAPC. Estas alcanzaron su valor máximo en 2013 (Tablas 8 y 10). El crecimiento del PIBPC y la apreciación del TCR²⁷ se combinaron para producir un salto sin precedentes en las importaciones de alimentos, necesarias para cerrar la brecha entre la producción doméstica y el crecimiento del consumo privado de los hogares durante ese período. El valor de las MAA en el lapso 2003-2013 aumentó a la TMC de 21,2% al incrementarse desde los USD 1.469 millones (2003) a los USD 10.045 millones (2013).

²⁶ Gutiérrez y Rosales (2017) estimaron mediante un modelo econométrico las elasticidades de las MAA en el corto y largo plazo encontrando los siguientes resultados: elasticidad PIBPC de las MAAPC corto plazo y largo plazo: 2,24 y 2,84 respectivamente. Elasticidad TCR de las MAAPC corto y largo plazo: -0,65 y -0,78 respectivamente. Los resultados fueron estadísticamente significativos (1% y 5%) y confirman empíricamente la respuesta positiva y elástica que tiene las MAAPC a los cambios en el PIBPC (es una relación de signo positivo). La respuesta a los cambios en el TCR es inelástica, y tiene el signo esperado y sugerido por la teoría económica. Es decir, a mayor apreciación del TCR (reducción del TCR-sobrevaluación) aumentan las MAAPC y al depreciarse el TCR (Aumento del TCR) se reducen las MAAPC.

²⁷ El TCR se depreció en 19,8% entre 1998 y 2003, y se apreció 35,6% entre 2003 y 2013. Cálculos realizados con base en las estimaciones del índice del TCR de las importaciones publicado por la CEPAL en sus anuarios estadísticos (varios años).

Durante el período 2013-2017 se agravó la crisis económica nacional, hubo según Torino Economics (2019) una apreciación fuerte del TCR oficial, a pesar de que disminuían fuertemente las RMI. Pero también es cierto que a la par de la apreciación del TCR oficial, cada vez se hacía más difícil obtener divisas a ese tipo de cambio oficial, claramente apreciado en términos reales. La opción era obtener las divisas en el mercado ilegal a un precio superior al del oficial, pero esto perjudicaba a los negocios formales que producían y vendían mercancías con precios controlados. Otro factor que incidió fue la fuerte disminución del PIBPC en ese período como ya se mostró en la Tabla 1. El resultado de la interacción de estos factores fue una disminución sustancial de las importaciones totales con fuertes consecuencias para el abastecimiento y la producción nacional. Esta es altamente dependiente de la importación de bienes intermedios y de capital para poder realizar el proceso productivo.

Así, en el lapso 2013-2017 las MAA disminuyeron a una TMC de -30,5%, al caer desde USD 10.045 millones en 2013 a USD 2.348 millones en 2017 (-76,6% de variación porcentual entre 2013 y 2017). Esta disminución de las MAA tuvo consecuencias graves para el abastecimiento nacional de alimentos, pues sucedió en momento en que también se derrumbaba la producción nacional agroalimentaria (agrícola y de la industria de alimentos), como se mostró antes.

Durante las últimas dos décadas hubo cambios en la estructura de las MAA, a la par de su alta inestabilidad derivada de la volatilidad de los precios del petróleo, origen de la mayor parte de las divisas con las cuales se pagan las importaciones. En la Tabla 9 se puede observar que para 2013 (año de mayor valor de las MAA) algunos capítulos arancelarios aumentaron su importancia relativa con respecto a la que tenían en 1998. Un ejemplo es lo que sucedió con los capítulos 1 (animales vivos) y 2 (carnes y despojos comestibles), los cuales aumentaron su participación en las MAA del 2,9% y del 0,5% que tenían en 1998 al 11,9% y 17,0% respectivamente en 2013. Esto fue resultado de los importantes aumentos de las MAA de animales vivos de la especie bovina para los frigoríficos, de carne bovina (refrigerada y congelada) y de carne de pollo que hubo en esos años de abundantes divisas y renta petrolera. Para 2017, esa estructura se modificó, al bajar sustancialmente las importaciones de esos capítulos 1 y 2 al 0,6% y al 6,1% respectivamente por la caída de la renta petrolera.

En la tabla 9 pueden observarse esos cambios estructurales de las MAA. Para 1998 los cinco capítulos arancelarios con mayor valor de MAA aportaban el 57,2% del total de MAA: capítulo 10: cereales, principalmente trigo y maíz amarillo (18,3%), capítulo 4: leche y productos lácteos (12,5%), capítulo 15: grasas y aceites animales o vegetales (10,7%), capítulo 23: Residuos y desperdicios de las industrias

alimentarias y alimentos preparados para animales (8,5%) y capítulo 17: azúcares y artículos de confitería (7,2%). Para 2013 (año de valor máximo de las MAA) los cinco capítulos arancelarios con mayor valor de MAA aportaban el 65,4% del total de MAA: capítulo 10: cereales, principalmente maíz blanco y amarillo, trigo y arroz (18,1%), Capítulo 2: Carnes y despojos comestibles (17,0%), Capítulo 1: animales vivos (11,9%), Capítulo 4: Leche y Productos Lácteos (10,0%) y Capítulo 23: Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y alimentos preparados para animales (8,4%). Para 2017 los cinco capítulos arancelarios con mayor valor de MAA aportaban el 65,9% del total de MAA: Capítulo 10: cereales, principalmente maíz blanco y amarillo, trigo y arroz (33,1%), capítulo 15: grasas y aceites animales o vegetales (9,3%), capítulo 19: preparaciones a base de cereales (8,5%), Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y alimentos preparados para animales (7,6%) y capítulo 17: azúcares y artículos de confitería (7,4%). Estos capítulos arancelarios y otros que también tienen peso importante en la estructura de las MAA sirven para orientar una estrategia destinada a incrementar la producción nacional y sustituir importaciones eficientemente, teniendo en cuenta las ventajas comparativas del país.

Tabla 8. Venezuela: Comercio Exterior Agroalimentario

Años	XAA (Millones de USD)	MAA (Millones de USD)	BCAA (Millones de USD)	MAAPC (USD/hab.)	XAAPC (USD/hab.)
1998	689	1.766	-1.077	76,9	30,0
1999	551	1.654	-1.103	70,6	23,5
2000	503	1.741	-1.238	71,4	20,6
2001	307	1.932	-1.625	77,9	12,4
2002	441	1.506	-1.065	59,7	17,5
2003	396	1.469	-1.073	57,3	15,5
2004	292	2.161	-1.869	83,0	11,2
2005	334	2.211	-1.877	83,6	12,6
2006	272	3.005	-2.733	111,9	10,1
2007	232	4.764	-4.532	174,7	8,5
2008	192	8.948	-8.756	323,2	6,9
2009	151	7.341	-7.190	261,2	5,4
2010	48	4.741	-4.693	166,2	1,7
2011	42	7.371	-7.329	254,7	1,5
2012	24	8.897	-8.873	303,0	0,8
2013	33	10.045	-10.012	337,2	1,1
2014	71	7.308	-7.237	241,9	2,4
2015	241	5.797	-5.556	189,3	7,9
2016	263	2.990	-2.727	96,4	8,5
2017	321	2.348	-2.027	74,7	10,2

Fuente: INE. ITC Trade Map y cálculos propios.

Sobre el origen geográfico de las MAA debe señalarse que allí también hubo modificaciones en el transcurso de las últimas dos décadas. Estos cambios estuvieron determinados por los continuos conflictos diplomáticos del gobierno de Venezuela con socios comerciales importantes proveedores de MAA, considerados enemigos ideológicos del gobierno chavista (Colombia y Estados Unidos principalmente), la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (2006), el acercamiento del gobierno de Venezuela a los gobiernos considerados afines ideológicamente de Argentina, Brasil y Uruguay y el ingreso del país como miembro pleno del Mercosur (agosto 2012). En 1998, los primero cinco países origen de MAA en cuanto aporte al valor de las mismas eran: Estados Unidos (26,7 %), Argentina (13,3 %), Colombia (9,8 %), Canadá (7,3 %) y Reino Unido (7,1 %), los cuales aportaron el 64,2% del total de MAA. Para 2014 (último año con información oficial del comercio exterior de Venezuela) se puede decir que los primeros cinco países aportaron el 65,9% del total importado. Estos cinco principales países proveedores con sus correspondientes contribuciones porcentuales al total son los siguientes: Brasil (22,0%), Estados Unidos (15,7%), Argentina (15,2%), Colombia (7,7%) y Canadá (5,3%). Obsérvese el importante aumento de la importancia de Brasil y también de Argentina (ambos miembros del Mercosur) como proveedores de MAA, mientras que Estados Unidos y Colombia redujeron su aporte. Con la importante reducción de las MAA en 2015-2018 es probable que esta estructura de origen se haya modificado ligeramente, sobre todo con las MAA que el gobierno ha realizado desde México para su programa CLAP.

Es un rasgo estructural de la economía venezolana el saldo deficitario de la balanza comercial agroalimentaria (BCAA) y la alta dependencia de las importaciones de alimentos para satisfacer la demanda interna. Venezuela, según los criterios de evaluación formulados por Schejtman (1994), es un país con autonomía alimentaria crítica, pues desde que se tienen estadísticas de balances alimentarios más del 30% de la disponibilidad para consumo humano (DCH) de calorías (energía alimentaria) y proteínas provienen del exterior. Según el Instituto Nacional de Nutrición (INN) en sus Hojas de Balance de Alimentos (1998 y 2014), en 1998 las calorías de procedencia importada en la DCH de alimentos representaban el 46,2%, pero para 2014 (último dato oficial disponible) habían aumentado al 63,5%, lo que significa que hubo un aumento de la dependencia de las MAA en la DCH de alimentos.

En la Tabla 10 se muestra la alta dependencia que tiene la DCH de calorías procedentes del exterior, especialmente en aquellos grupos de alimentos que más aporte hacen a la dieta calórica (energía alimentaria) de los venezolanos. Obsérvese en la Tabla 10 que los cereales que aportan el 37,4% de la

Tabla 9: Venezuela: Importaciones Agroalimentarias (MAA) en USD

Capítulos	1998	Estructura (%)	2003	Estructura (%)	2008	Estructura (%)	2013	Estructura (%)	2017	Estructura (%)
Capítulo 1: Animales vivos	50.335.539	2,9	5.700.717	0,4	439.528.297	4,7	1.196.121.911	11,9	15.325.000	0,6
Capítulo 2: Carne y despojos comestibles	8.640.812	0,5	9.947.561	0,7	1.903.309.935	20,2	1.709.360.570	17,0	147.030.000	6,1
Capítulo 3: Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	11.462.669	0,6	10.230.329	0,7	180.037.728	1,9	98.231.170	1,0	3.390.000	0,1
Capítulo 4: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	219.874.466	12,5	139.036.685	9,5	1.616.704.815	17,1	1.008.229.189	10,0	138.421.000	5,7
Capítulo 5: Los demás productos de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	1.592.717	0,1	674.410	0,0	133.182.947	1,4	2.051.177	0,0	278.000	0,0
Capítulo 6 :Plantas vivas y productos de la floricultura	1.656.535	0,1	404.153	0,0	1.610.411	0,0	924.035	0,0	97.000	0,0
Capítulo 7: Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	93.989.458	5,3	56.326.695	3,8	161.910.663	1,7	145.672.991	1,5	94.595.000	3,9
Capítulo 8: Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	58.873.347	3,3	19.703.892	1,3	240.736.850	2,6	84.801.321	0,8	9.413.000	0,4
Capítulo 9: Café, te, yerba mate y especias	7.719.273	0,4	2.866.565	0,2	15.536.196	0,2	109.542.481	1,1	8.567.000	0,4
Capítulo 10: Cereales	323.005.294	18,3	314.087.710	21,4	1.256.623.580	13,3	1.821.525.962	18,1	796.053.000	33,1
Capítulo 11: Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	81.612.124	4,6	85.516.784	5,8	233.261.420	2,5	166.919.587	1,7	111.687.000	4,6
Capítulo 12: Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes	58.577.511	3,3	15.075.139	1,0	74.708.714	0,8	262.220.793	2,6	47.135.000	2,0
Capítulo 13: Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	13.403.217	0,8	13.582.455	0,9	24.370.532	0,3	34.751.516	0,3	5.318.000	0,2
Capítulo 14: Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	761.514	0,0	523.391	0,0	2.469.647	0,0	966.045	0,0	185.000	0,0
Capítulo 15: Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	189.245.439	10,7	258.911.677	17,6	775.314.701	8,2	740.969.881	7,4	223.922.000	9,3
Capítulo 16: Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos	24.104.174	1,4	4.637.913	0,3	238.336.795	2,5	179.429.079	1,8	78.616.000	3,3
Capítulo 17: Azúcares y artículos de confitería	126.411.951	7,2	72.919.587	5,0	268.704.562	2,8	611.461.214	6,1	179.345.000	7,4
Capítulo 18: Cacao y sus preparaciones	17.589.430	1,0	14.231.242	1,0	62.574.668	0,7	47.860.975	0,5	8.557.000	0,4
Capítulo 19:Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	31.604.859	1,8	35.834.570	2,4	495.283.807	5,2	348.388.856	3,5	204.713.000	8,5
Capítulo 20: Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	47.475.515	2,7	36.686.411	2,5	207.912.982	2,2	176.922.275	1,8	24.722.000	1,0
Capítulo 21: Preparaciones alimenticias diversas	84.872.231	4,8	82.653.865	5,6	272.044.454	2,9	266.993.993	2,7	82.887.000	3,4
Capítulo 22: Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	145.740.593	8,3	107.338.696	7,3	206.683.997	2,2	180.640.298	1,8	30.816.000	1,3
Capítulo 23: Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	149.935.430	8,5	172.304.513	11,7	605.034.028	6,4	844.357.851	8,4	181.839.000	7,6
Capítulo 24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	17.265.125	1,0	10.162.566	0,7	20.946.054	0,2	6.746.088	0,1	15.300.000	0,6
Total	1.765.749.223	100,0	1.469.357.526	100,0	9.436.827.783	100,0	10.045.089.256	100,0	2.408.211.000	100,0

Fuente: INE, ITC Trade Map y cálculos propios.

DCH calórica, la dependencia de las calorías de origen importado para 2014 (último año con esta información oficial) era de 64,9%, en azúcares y miel 59,5%, carnes y huevos 59,0% (principalmente por la importación de insumos para la industria de alimentos balanceados como la torta de soya y el maíz amarillo), leche y derivados 59,8%, grasas visibles (aceites vegetales y margarina principalmente) 91,0%. Esos grupos de alimentos contribuyen con la mayor parte de la DCH de energía alimentaria (calorías), pero resulta que tienen una alta dependencia de las importaciones. Tal resultados sugiere que una nueva estrategia agroalimentaria tendría que hacer esfuerzos para aumentar la producción nacional y sustituir importaciones eficientemente con base en las ventajas comparativas del país.

Otro elemento a destacar es la creciente inestabilidad de las MAA per cápita (MAAPC). La renta petrolera depende de precios altamente volátiles y esto se transmite a la disponibilidad de divisas con las cuales se realizan las MAA. Así, mientras el coeficiente de variación (CV) de las MAAPC en el lapso 1990-1998 fue de 18,1%, en 1999-2017 aumentó a 37,8%. Esta inestabilidad creciente de las MAAPC le transmite una mayor volatilidad a la DCH de alimentos y es un factor negativo para el logro de la seguridad alimentaria nacional. Como ya se analizó, desde 2014 hubo una fuerte caída de las MAA, la cual estuvo acompañada también de una fuerte merma de la producción agroalimentaria nacional (agrícola y de la IDA). La consecuencia fue una disminución sustancial de la DCH de alimentos y de los niveles de seguridad alimentaria de la población, como se mostrará más adelante.

En cuanto a las XAA, para el período 1998-2013 disminuyeron a la TMC de -18,3%; y se redujeron desde los de USD 689 millones en 1998 a USD 33 millones en 2013 (Tabla 8.). En los años subsiguientes hubo una recuperación de las mismas, lo cual se explica porque al disminuir la renta petrolera y las reservas monetarias internacionales el gobierno nacional, para captar divisas, fue flexibilizando el control de cambio para los exportadores al permitirles retener altos porcentajes de las divisas obtenidas (hasta 80% según el último convenio cambiario). Quizás eso es lo que explique la recuperación de las XAA desde el año 2014. No obstante, la recuperación fue insuficiente para revertir el saldo negativo de la balanza comercial agroalimentaria (BCA), el cual se mantuvo deficitario a lo largo del período analizado y solo se redujo por la importante caída de las MAA (Tabla 8). No está demás decir que el valor de las XAA de 2017 (USD 321 millones) todavía es inferior al que se alcanzó en 1998 (USD 689 millones).

Para 2017, según las estimaciones del ITC Trade MAP, las XAA aunque habían aumentado a USD 321 millones seguían siendo poco diversificadas y de bajo valor agregado. Los cinco principales capítulos

arancelarios aportaron el 94,5% del valor total exportado, siendo estos en orden de importancia los siguientes: pescados, crustáceos y moluscos 47,7% (capítulo 03); bebidas espirituosas, líquidos alcohólicos y vinagre (ron, cerveza de malta y agua mineral principalmente) 19,3% (capítulo 22); preparaciones de carne de pescado, crustáceos y moluscos (capítulo 16) 10,6%; cacao y sus preparaciones 9,6% (capítulo 18); semillas y frutos oleaginosos (semillas de ajonjolí) 7,3% (capítulo 12). Las cifras aquí reportadas se refieren a las exportaciones legales, pero debe señalarse que durante todos los años de vigencia del control de cambios, de controles de precios y productos subsidiados, esto es, desde 2003, han proliferado las exportaciones ilegales o contrabando de extracción de alimentos y otros bienes hacia Colombia, Brasil y las Islas del Caribe principalmente.

Tabla 10. Importancia de cada Grupo de Alimentos en el aporte a la DCH Calórica y Dependencia de las MAA en la DCH de Cada Grupo de Alimentos 2014

Grupos de Alimentos	Contribucion a la DCH de calorías (energía alimentaria) (%)	Coefficientes de procedencia importada de las calorías (%)
Cereales	37,4	64,9
Raíces, tubérculos y otros feculentos	3,4	4,9
Azúcares y miel	15,1	59,5
Leguminosas	1,3	59,5
Nueces y semillas oleaginosas	0,1	91,8
Hortalizas	1,0	3,5
Frutas	2,6	4,4
Carnes y huevos	9,9	59,0
Pescados y mariscos	0,5	45,0
Leche y derivados	8,2	59,8
Grasas visibles	19,2	91,6
Especies	0,0	0,0
Estimulantes	1,3	6,8
Total	100,0	63,5

Fuente: Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Alimentación-Instituto Nacional de Nutrición-INN. (2016)

Hace más de cuatro décadas Meir Merhav (1974) recomendó para el desarrollo agrícola de Venezuela el aumento de las XAA porque permitía generar divisas. Y lo que es más importante, aseguraba la expansión de la producción agroalimentaria al aumentar el tamaño del mercado mientras que simultáneamente se incrementaba la productividad y el empleo. Existe suficiente evidencia empírica que muestra que el aumento y la diversificación de las exportaciones tiene efectos dinámicos sobre el crecimiento económico al generar externalidades positivas en materia de conocimientos y aprendizaje (aprender haciendo) para las empresas. Además, las empresas deben mejorar la obtención de tecnología, la introducción de innovaciones, las prácticas gerenciales y de mercadeo (Hesse, 2008). Una nueva estrategia agroalimentaria debería hacer énfasis en la promoción de las XAA con el mayor valor

agregado posible. Se trata de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de las cadenas agroalimentarias que tanto en el pasado como ahora han demostrado capacidad para competir con sus productos en otros mercados. A ellas se pueden agregar nuevos productos resultado de innovaciones y del desarrollo de capacidades competitivas. Ello requiere un contexto macroeconómico más estable y con un tipo de cambio real que promueva la competitividad de las exportaciones no petroleras de Venezuela, entre ellas las XAA.

5.2.4 El estado de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de Venezuela

La FAO (2006) afirma que la seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones primordiales, incluyendo lo concerniente a la seguridad nutricional. Las dimensiones son:

- a) **Disponibilidad (de alimentos).** Esta debe ser suficiente y de calidad (inocua) para satisfacer los requerimientos de energía y nutrientes mínimos de la población. Tal disponibilidad 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).
- b) **Acceso (a los alimentos).** Las personas deben tener permanentemente los recursos (derechos o *entitlements* sobre recursos como tierra o ingresos, recursos colectivos, otros) para poder acceder a una ingesta de alimentos suficiente que le permita tener un buen estado nutricional y llevar una vida activa y saludable en todo momento, sin incurrir en riesgo de perder dicho acceso por razones climáticas, pérdida de empleo, insuficientes ingresos, escasez o crisis económicas. No basta con que exista una disponibilidad suficiente de alimentos si las personas no tienen los recursos o ingresos para acceder a esa disponibilidad.
- c) **Utilización.** Se refiere al adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos que se consumen. Para que el cuerpo aproveche plena y biológicamente los alimentos y se obtenga un buen estado nutricional se requiere que las personas vivan en un ambiente sano, disponer de una dieta diversa, que haya una buena y adecuada preparación de los alimentos, tener acceso a agua potable y disfrutar de buena salud. Una persona que carezca de estas condiciones puede enfermarse y no aprovechar biológicamente los alimentos que ingiere, evolucionando hacia un estado de subnutrición
- d) **Estabilidad.** Se debe tener acceso a los alimentos en todo momento, no se debe correr el riesgo de que por crisis económicas, por desastres naturales, inestabilidad política o eventos inesperados

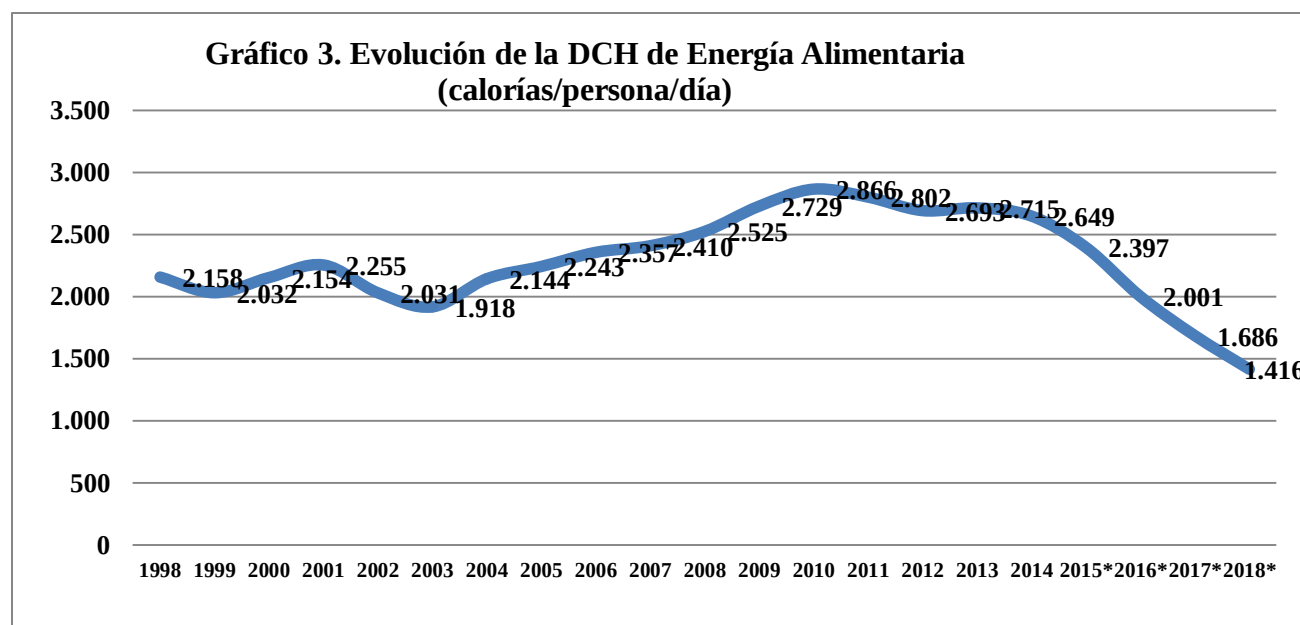
se corra el riesgo de no acceder temporal o permanentemente a una ingesta suficiente de alimentos. La estabilidad es una dimensión que aplica tanto a la disponibilidad como al acceso.

En esta sección se abordará el análisis y la situación actual de Venezuela en las dimensiones de disponibilidad, acceso y estabilidad. La razón es que es muy poco lo que el autor de este capítulo puede decir sobre la dimensión de utilización, por encontrarse fuera de su área de competencia. En términos generales, se puede afirmar que el estado de los servicios sanitarios y la salud de la población venezolana, el estado de los servicios públicos (acceso a agua potable, electricidad, gas para cocinar, otros), el estado del hábitat y del ambiente se han deteriorado en los últimos años, lo cual obstaculiza el logro pleno de la dimensión de utilización (biológica) de los alimentos y el logro de un buen estado nutricional, aun cuando se pueda acceder a una dieta suficiente de energía alimentaria y nutrientes (González, 2019).

Disponibilidad de los alimentos. La disponibilidad de alimentos para consumo humano (DCH) es una variable aproximativa de lo sucedido con la oferta y, su contraparte, el consumo efectivo de alimentos en un año determinado al nivel de venta al detal. La DCH es el resultado de la suma algebraica de la producción nacional (P) + las importaciones de alimentos (MAA) – las exportaciones de alimentos (XAA) + o - la variación de existencias (VE). Si se hace abstracción de las XAA y de la VE, por su bajo peso en la DCH de Venezuela, es claro que esta dependerá básicamente de lo que suceda con la producción nacional de alimentos (P) y las importaciones agroalimentarias (MAA). Como ya se dijo, en los últimos años (desde 2009) disminuyó sustancialmente la producción agrícola y de la industria de alimentos (ver Tablas 6, 7 y gráficos 1 y 2). También bajaron las MAA, sobre todo desde 2014 (ver Tabla 8). La información oficial disponible de la DCH de energía alimentaria (calorías/persona/día), publicada por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) en sus Hojas de Balance de Alimentos (HBA) es hasta 2014²⁸. Dando

²⁸ Gutiérrez S. (2015a) ha sostenido que existen bases ciertas para afirmar que las estimaciones oficiales (INN) de la DCH de energía alimentaria y nutrientes está sobreestimada, sobre todo a partir del año 2009 y hasta 2015 (último año con información oficial disponible). La sobreestimación se sustenta en la amplia diferencia de cifras de la producción agrícola reportada por las estadísticas oficiales de la producción agrícola y las reportadas por los gremios agrícolas (FEDEAGRO), especialmente en rubros importantes aportadores de energía alimentaria (arroz, maíz blanco, caña de azúcar y otros). Hubo años en que las cifras del consumo de los hogares reportado por el BCV y la encuesta de seguimiento al consumo del INE reportaba disminuciones en el consumo de alimentos importantes aportadores de energía alimentaria bajó sustancialmente, incluyendo los alimentos y sin embargo el INN continuaba reportando aumentos en la DCH de energía alimentaria y nutrientes. Esa sobreestimación de la DCH luego fue tomada por la FAO, que finalmente la reportó en sus balances alimentarios de Venezuela. Esto se tradujo en el otorgamiento de premios y reconocimientos al gobierno de Venezuela por sus avances en su lucha contra el hambre, sus logros en materia de seguridad alimentaria y en el cumplimiento adelantado de la meta del milenio relacionada con la reducción del hambre. También se recomienda ver documento, elaborado por el Centro

como válidas, aunque con reservas, las estadísticas oficiales del INN sobre la DCH de energía alimentaria, se estimó mediante regresión una ecuación con una variable predictiva (PIBPC) para hacer una proyección de la DCH (calorías/persona/día) para los años 2015-2018²⁹. Los resultados obtenidos se muestran en el Gráfico 3.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. INN. Hojas de Balance de Alimentos (varios años), Cálculos propios. (*) Los valores 2015-2018 son proyectados con la ecuación: $LNDCH = -5,4964 + 0,92002 \text{ LNPIBPC}$

En el Gráfico 3 se puede observar que en el lapso 1998-2003 hubo una caída de la DCH (calorías/persona/día) al pasar de 2.158 a 1.918, para una variación porcentual de -11,1%. Esos fueron años de disminución del PIBPC y de merma de las MAAPC (Tabla 8). Con el aumento de la producción interna de alimentos en algunos años, el crecimiento de las importaciones y el auge de la

de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV), Fundación Bengoa y Colegio de Nutricionistas y Dietistas de Venezuela (2013).

²⁹ Se utilizó la siguiente ecuación para proyectar (estimaciones del autor): la DCH (calorías/persona día) depende el PIBPC, ambas variables medidas en logaritmos naturales: $LNDCH = -5,4964 + 0,92002 \text{ LNPIBPC}$. Esta ecuación fue estadísticamente significativa al 1% ($F = 54,1$), con el coeficiente de determinación $R^2 = 0,75$; coeficiente de correlación $R = 0,88$. La serie utilizada para estimar los parámetros del modelo cubrió el período 1998-2014. Es decir, se parte del supuesto, tradicionalmente utilizado de que la DCH de energía alimentaria está fuerte y positivamente correlacionada con el PIBPC. Consecuentemente, si el ajuste de la ecuación es robusto estadísticamente, como en este caso, la evolución futura del PIBPC puede servir para realizar la proyección para los años siguientes. Así, con la importante merma del PIBPC también se redujo la DCH de energía alimentaria (calorías/persona/día).

Misión Alimentación (MERCAL, PDVAL, comedores escolares y otros subsidios) hubo un aumento sostenido de la DCH (calorías/persona/día). Esta tuvo su valor pico en 2010 con 2.866 calorías, para un aumento porcentual entre 2003 y 2010 del 49,4%. A partir de 2011 comienza una clara tendencia decreciente hasta llegar a 2014 (último año con información oficial) cuando la DCH (calorías/persona/día) fue de 2.397, para una variación porcentual con respecto al valor de 2011 de -16,4%. El período 2015-2018 es de proyecciones con base en la ecuación y los valores del PIBPC oficiales y los estimados. Obsérvese que se acentuó la tendencia decreciente debido a la profunda caída del PIBPC que hubo en esos años, hasta llegar a un valor proyectado en 2018 de la DCH (calorías/persona/día) de 1.416, para una variación porcentual con respecto a 2014 de -40,9%.

La verdadera significación de las cifras reportadas de la DCH calórica emerge al estimar la suficiencia de la DCH. Es decir, qué tan suficiente es la DCH (calorías/persona/día) en relación a los requerimientos (R) de la DCH calórica establecidos por el INN para el habitante promedio venezolano. El requerimiento R, lo ha fijado el INN en $R = 2.300$ calorías/Persona/día.

Se define el índice de suficiencia (ISi) como la relación entre la DCH calórica de cada año (DCHi) y R. Entonces:

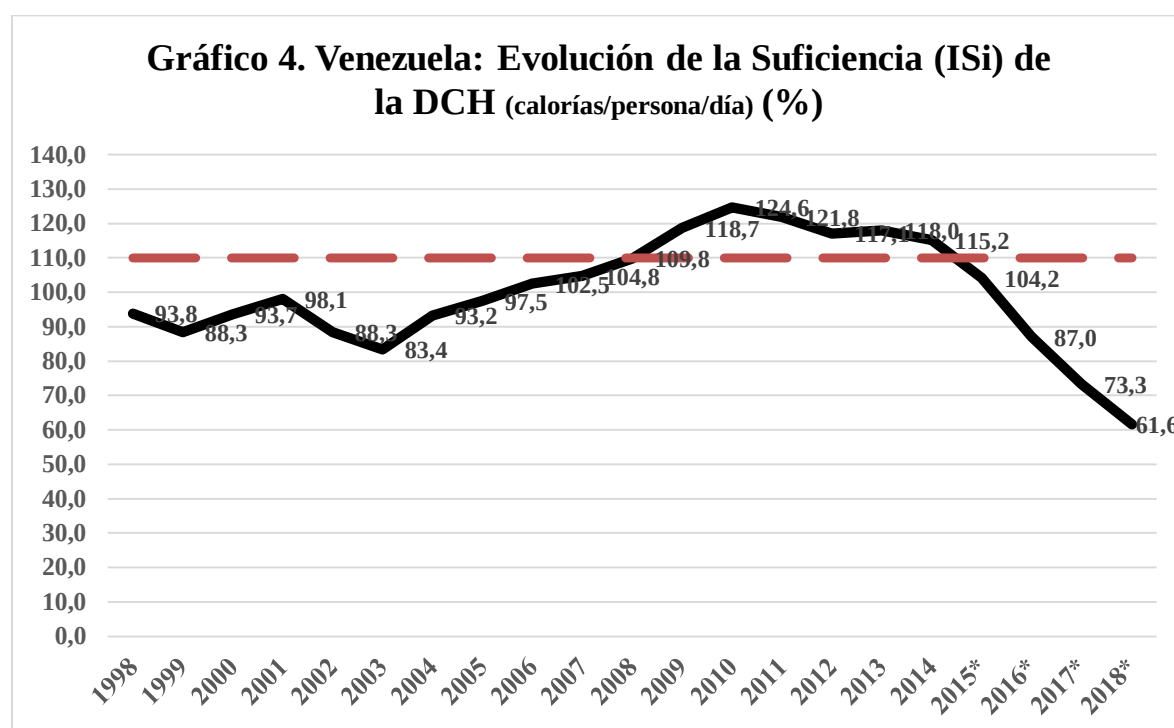
$$ISi = \left(DCHi / R \right) * 100$$

Shejtman (1988, p 142) afirma que: *“Se considera suficiente el sistema alimentario que, vía producción interna e importaciones netas, genera una oferta agregada suficiente para atender la demanda efectiva existente, así como las necesidades alimentarias básicas de los estratos de bajos ingresos, que no llegan a manifestarse en el mercado”*. Y sugiere que a mayor desigualdad en la distribución del ingreso la oferta deberá ser mayor para poder garantizar acceso a los alimentos a todos independientemente de su nivel de ingresos. Por lo tanto, la DCH de energía alimentaria (o de otro nutriente), debería ser al menos superior en un 10% a los requerimientos (R) para tener una suficiencia plena (Shejtman, 1994). Para evaluar la suficiencia del sistema alimentario Con base en Schejtman (1988, p 144) se plantean los siguientes criterios para evaluar la suficiencia del SAV:

- $ISi > 110\% \Rightarrow$ Suficiencia plena**
- $100\% < ISi < 110\% \Rightarrow$ Suficiencia precaria**
- $95\% < ISi < 100\% \Rightarrow$ Insuficiente**
- $ISi < 95\% \Rightarrow$ Insuficiencia crítica**

En el Gráfico 4, se puede observar lo sucedido con el ISi de la DCH calórica en el período 1998-2018. La línea roja punteada representa el nivel de suficiencia plena (110%), de manera tal que los años en que el IS. Está por encima de la línea roja punteada se alcanzó la suficiencia plena.

Obsérvese en el Gráfico 4 que en el período 1998-2003 el ISi revela una situación de insuficiencia crítica al estar siempre por debajo del 95%. Luego en medio del auge rentístico y de la Misión Alimentación se inicia un proceso ascendente hasta alcanzar niveles de suficiencia plena desde 2008 hasta 2014. Los años 2015 al 2018, con base en las proyecciones realizadas, son de suficiencia precaria (2015) y el resto de insuficiencia crítica, lo que refleja una situación de inseguridad alimentaria nacional porque la DCH de energía alimentaria es inferior al 95,0% de lo requerimiento de energía alimentaria definidos por el INN. Esta situación de inseguridad alimentaria puede agravarse si no se recupera la senda del crecimiento económico.



Fuente: INN. Hoja de Balance de Alimentos (varios años). Cálculos propios.

En el reporte anual de la FAO sobre el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (ALC) de 2018 se llama la atención sobre el incremento en la subalimentación de los venezolanos (prevalencia de la subalimentación). Este indicador: “...corresponde a la estimación de la proporción de personas del total de la población que no cuenta con alimentos suficientes para

satisfacer sus necesidades energéticas para llevar una vida sana y activa, durante el periodo de referencia de un año”. (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018, p. 3). En la siguiente Tabla 11 se muestran los resultados para Venezuela y América Latina y el Caribe (ALC).

Tabla 11. Prevalencia de la Subalimentación en Venezuela y ALC

	2000-2002	2010-2012	2013-2015	2014-2016	2015-2017
Venezuela: población Subalimentada (%)	16,3	3,6	7,9	9,8	11,7
Venezuela: población Subalimentada (millones de hab.)	4,1	1,1	2,4	3,1	3,7
América Latina y el Caribe (ALC): población subalimentada (%)	11,4	6,6	6,2	6,1	6,1
América del Sur: Población subalimentada (%)	11,5	5,0	4,7	4,8	4,9

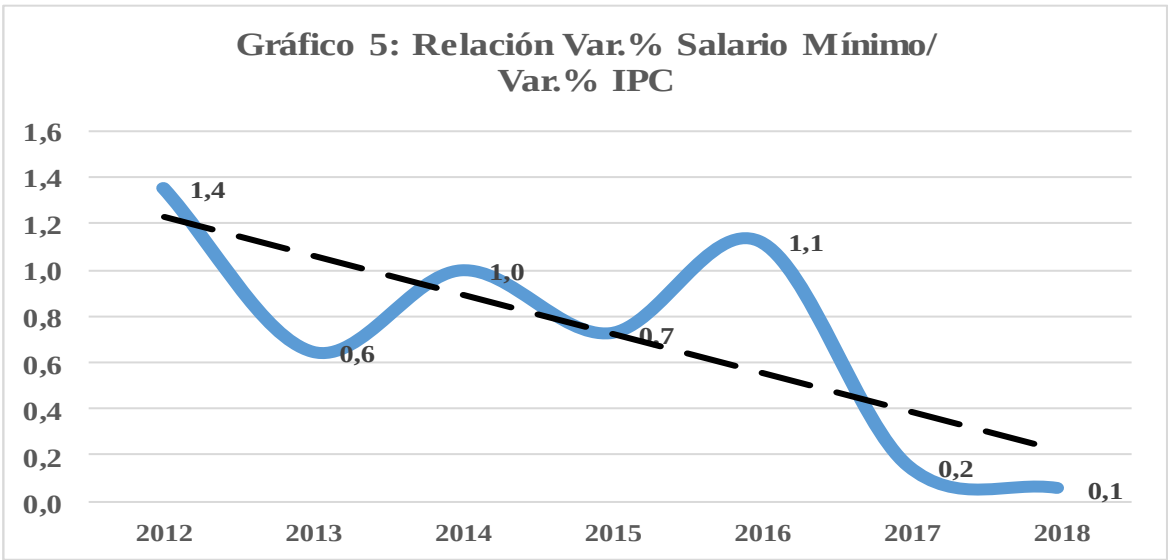
Fuente: FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018).

La Tabla 11 muestra para Venezuela la tendencia creciente de la prevalencia de subalimentación tanto en porcentajes como en número de personas. También se refleja que la prevalencia de subalimentación en Venezuela es muy superior a la de ALC y Sudamérica. Es por ello que la FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018, p. 5) concluye que: “...la República Bolivariana de Venezuela es el segundo país que requiere una mayor atención, puesto que la prevalencia del hambre casi se ha triplicado entre el 2010-2012 (3,6%) y el 2015-2017 (11,7%). Además, el número de personas en dicha situación aumentó significativamente durante ese periodo, alcanzando los 3,7 millones de personas. Así, se han perdido los muy importantes avances que el país había alcanzado en la década del 2000”. Lamentablemente el reporte no dice nada sobre las causas de tal retroceso en la seguridad alimentaria y nutricional de los venezolanos.

Otros estudios también revelan el empeoramiento de la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. Los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada por las Universidades: Católica Andrés Bello (UCAB), Central de Venezuela (UCV) y Simón Bolívar (USB), utilizando una metodología basada en las respuestas de los entrevistados, concluía que para 2017 el 80% de los hogares se encontraba en situación de inseguridad alimentaria (UCAB, UCV y USB, 2017). En los estudios realizados por CARITAS de Venezuela en varias Parroquias del país (siete estados, 1.446 niños) para mediados de 2018 se concluía que de los niños evaluados 13,5% tenían desnutrición moderada y severa,

17,8% tenían desnutrición leve y 34,0% de los niños estaban en riesgo de desnutrición (ver Pineda Sleinan, 2018).

Acceso. Venezuela tampoco puede garantizar que se cumpla con esta dimensión de la seguridad alimentaria. La demanda o capacidad de compra de los alimentos por parte de los consumidores depende básicamente de dos variables: a) el ingreso real, y b) el precio real de los alimentos. Todos los indicadores que garantizan el acceso a los alimentos muestran un deterioro en el marco de crisis económica, social y política que vive el país. Esta se evidencia en una merma significativa del ingreso real por habitante, un incremento del precio real de los alimentos en el marco del proceso hiperinflacionario; aumentos del desempleo, de la pobreza y la desigualdad. En síntesis, existe una merma sustancial del poder de compra alimentario de los venezolanos, lo que limita su posibilidad para acceder a una ingesta de energía alimentaria y nutrientes, suficiente y de calidad para llevar una vida saludable y activa.

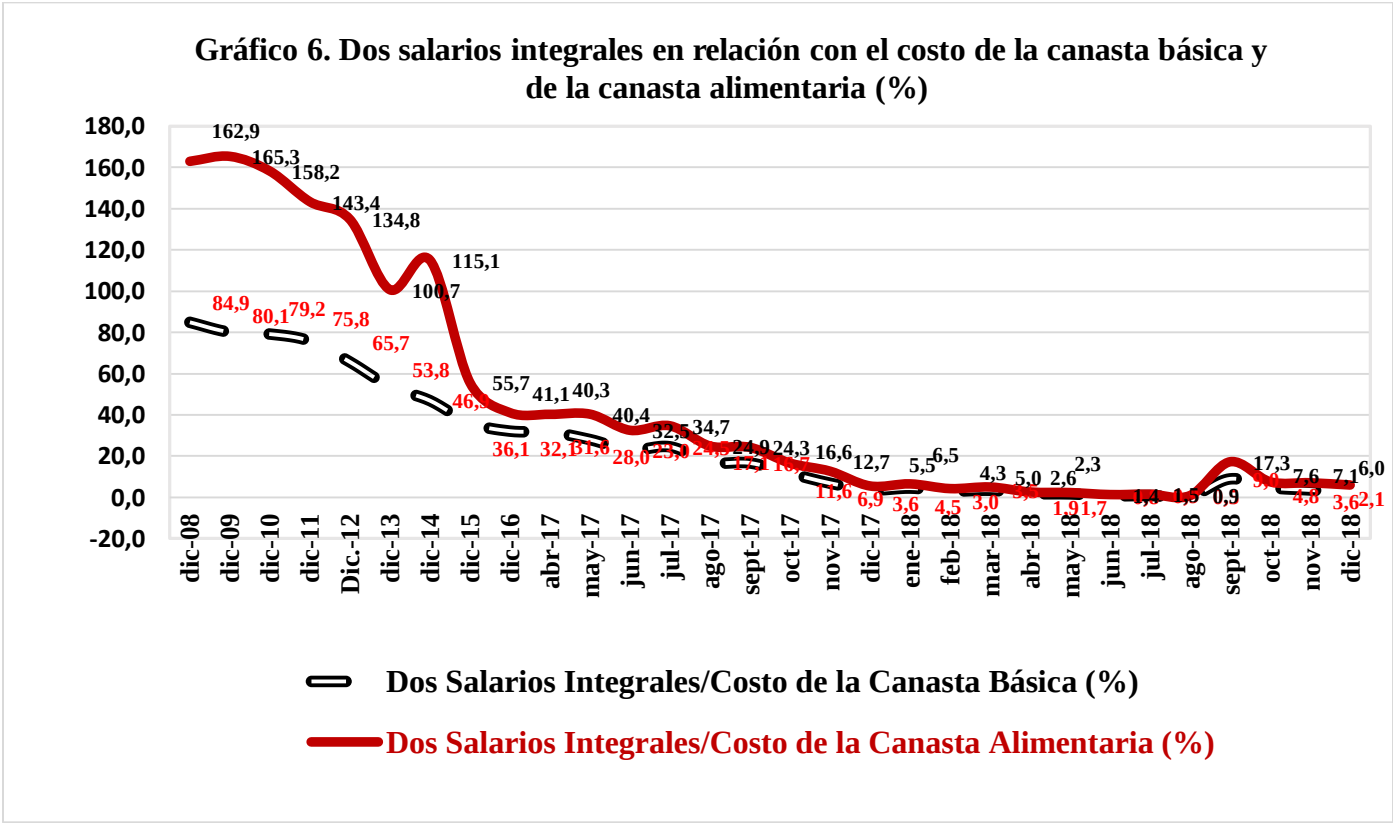


Fuente: Torino Economics, BCV, AN y cálculos propios.

Un punto de partida es aceptar que el hambre conduce a la inseguridad alimentaria y a la malnutrición, o que todas las personas que sufren hambre están en situación de inseguridad alimentaria³⁰. El hambre se entiende como una consecuencia y, a su vez, una causa de la pobreza. Se conforma así un círculo vicioso

³⁰ Para la FAO (s.f., p.3), el hambre “se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es *privación de alimentos*.” Y se afirma también que aunque todos los que padecen hambre están en condición de inseguridad alimentaria no todos los que están en inseguridad alimentaria sufren de hambre, puesto que existen otras causas de inseguridad alimentaria, entre ellas la ingesta insuficiente de micronutrientes.

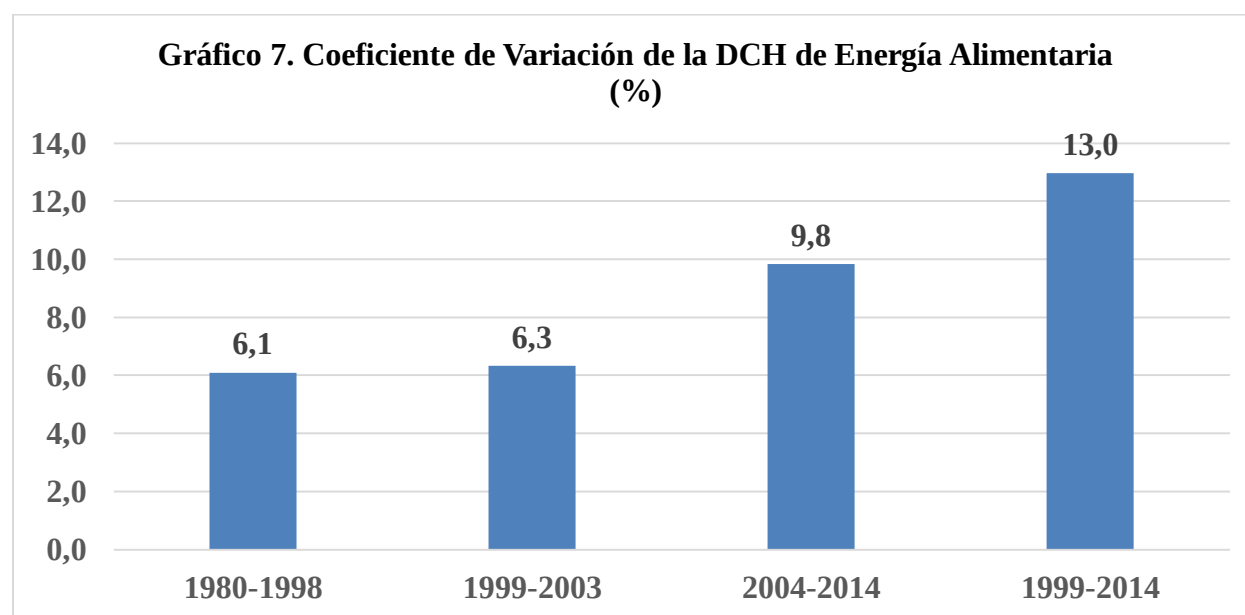
donde la pobreza genera hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición; esto causa una baja productividad de los trabajadores, quienes consecuentemente reciben bajos ingresos y no pueden salir de la pobreza, repitiendo las situaciones que conllevan a un círculo vicioso (Moustalis & Zezza, 2003). En la Tabla 5 se presentaron las crecientes cifras de pobreza que se están dando en el país, entre ellas las que tiene que ver con la pobreza extrema. Esto es, la pobreza en la cual los hogares o personas no tienen ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta normativa de alimentos (determinada por el INN, en el caso de Venezuela) que garantiza una ingesta suficiente de energía alimentaria y nutrientes para un hogar promedio. Según las estimaciones de la ENCOVI (UCAB, UCV y USB, 2017), en 2014 la tasa de pobreza extrema de los hogares fue de 23,6% y para 2017 se estimó en 61,2%. Es decir, que para 2017, el 61,2% de los hogares del país no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta normativa de alimentos por lo que se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria.



Fuente: CENDAS y cálculos propios.

Otros indicadores también confirman el deterioro de la dimensión de acceso a los alimentos. En los Gráficos 5 y 6 se muestra en primer lugar la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo medida por

la relación entre la variación porcentual del salario mínimo y la tasa de inflación. Allí se puede ver como en 2012 (año electoral) el salario mínimo real creció 40% por encima de la tasa de inflación. No obstante para 2018 la relación fue de 0,1, lo que indica que el salario mínimo solo aumentó el 10% de la tasa de inflación. En consecuencia, hubo deterioro del salario real y de la capacidad para acceder a la compra de alimentos. En segundo lugar, en el Gráfico 6 se muestra el deterioro secular de la relación entre el valor de dos salarios integrales (salario mínimo más el bono alimentario o cesta ticket) y el costo tanto de la canasta básica (gastos de un hogar) y el costo de una canasta alimentaria efectiva (no es la normativa). Obsérvese en el gráfico 6, que en diciembre de 2008 (año de bonanza petrolera) los dos salarios mínimos integrales cubrían el 162,9 del costo de la canasta alimentaria y el 84,9% del costo de la canasta básica. Para diciembre de 2018 dos salarios integrales apenas servían para pagar el 6,0% del costo de la canasta alimentaria y el 2,1% de la canasta básica. De nuevo se evidencia la pérdida de poder adquisitivo del salario y la capacidad de los hogares para acceder a una ingesta suficiente de alimentos.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. INN. Hojas de Balance de Alimentos (varios años) y cálculos propios

Estabilidad. Esta dimensión se refiere a la necesidad de garantizar estabilidad en la disponibilidad (DCH) y en el acceso. La dependencia de la economía venezolana de la renta petrolera, la cual, a su vez, depende principalmente del precio del petróleo en un mercado sumamente volátil, a lo cual se agrega una política macroeconómica poco prudente en el uso de la política fiscal y monetaria generan

condiciones para que exista poca estabilidad económica y consecuentemente en las dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad y acceso). En el Gráfico 7 se muestra la estabilidad de la DCH (calorías/persona día), medida con el coeficiente de variación, y estimado con los datos oficiales del INN publicados en sus hojas de balance de alimentos (varios años) hasta el año 2014. Allí se puede observar la tendencia a una mayor inestabilidad de la disponibilidad calórica. Esto significa que Venezuela tampoco cumple con la dimensión estabilidad de la seguridad alimentaria. En los años de gobierno chavista se observa como aumenta dicha inestabilidad, hasta llegar a ser el doble el coeficiente de variación del período 1999-2014 con respecto al del período 1990-1998. Igualmente hay inestabilidad creciente en la dimensión de acceso, pues como se mostró antes hay una clara tendencia secular a la pérdida del poder de compra de los salarios. Esto evidencia un salario real poco estable, con tendencia decreciente y sin el nivel adecuado para acceder permanentemente (sin riesgos) a una ingesta suficiente de energía alimentaria.

6 Hacia una nueva estrategia de desarrollo y hacia una nueva estrategia agroalimentaria

6.1 Hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional

De acuerdo con Francés (2001, p. 28) una estrategia es: *“Definición de los objetivos, acciones y recursos que orientan el desarrollo de una organización”*. Esos objetivos conforman una visión de lo que se quiere alcanzar. En esta sección no se pretende incluir y analizar todos los elementos que corresponden a lo que define una estrategia. Solo se enunciarán algunos de los objetivos principales de la estrategia global de desarrollo para Venezuela, en el largo y corto plazo, a la par que se sugieren algunas de las acciones necesarias para alcanzarlos.

El principal objetivo de largo plazo de una nueva estrategia de desarrollo nacional es el de superar el modelo de capitalismo rentístico que ha imperado hasta ahora. Esto requiere de profundos cambios políticos, institucionales y en materia de política económica. Se concluyó en el capítulo 2 que la inviabilidad del capitalismo rentístico reside en el desbalance de poder a favor del Estado rentista frente a los ciudadanos (Baptista, 2005). Es por eso que la superación del capitalismo rentístico requiere de cambios políticos e institucionales que profundicen la democracia, para darle mayor poder político a los ciudadanos y, a su vez, crear instituciones que permitan establecer un contrapeso y controles al poder del Estado, para que se establezca la transparencia y el principio de rendición de cuentas sobre el uso y destino de la renta petrolera. La renta seguirá existiendo mientras el mercado mundial esté dispuesto a

pagar un precio superior al costo de producción de un barril de petróleo. No obstante, su monto es insuficiente, desde hace más de cuatro décadas, para mantener la dinámica de la acumulación de capital que requiere el país para poder crecer y diversificar su economía. También es insuficiente para mantener contentos simultáneamente a trabajadores y propietarios de los medios de producción.

Los cambios institucionales, para lo cual se requiere voluntad política, serán la clave de la superación del capitalismo rentístico. Las instituciones como bien las ha definido North (1993, p.13): *“...son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son la limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”*. Durante los años del chavismo se han dado cambios institucionales que no contribuyeron al desarrollo económico y social ni a superar la crisis nacional que existía en 1998. Se han creado instituciones que Acemoglu y Robinson (2012) califican como instituciones extractivas. Es decir, aquellas que se estructuran para que las minorías opriman a las mayorías, no generan igualdad de oportunidades, no estimulan el respeto a los derechos de propiedad ni la incorporación de progreso tecnológico, alejan las inversiones, fomentan la corrupción y la permanencia de gobiernos y elites políticas en el poder erosionando la democracia, generan desigualdad y pobreza, reducen el crecimiento económico y el desarrollo humano. En contraste, en una nueva estrategia de desarrollo nacional se requiere la creación de instituciones inclusivas. Es decir, aquellas que promueven la igualdad de oportunidades, el respeto a los derechos de propiedad, las que generan incentivos para la inversión privada, las que promueven el pluralismo político y la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas y hacen que se respete la ley (Acemoglu y Robinson, 2012).

En el plano político, retomar y profundizar la descentralización para otorgarle mayor poder a los gobiernos regionales y locales (Municipios y Parroquias) y a las organizaciones de los ciudadanos son medidas necesarias para la superación del capitalismo rentístico. Esto no es suficiente, pero puede ser el comienzo para avanzar hacia formas más profundas de democracia. Se trata de fortalecer el poder de los ciudadanos para que sean ellos los que controlen al Estado e impidan, a través de las instituciones apropiadas, que las elites políticas se perpetúen en el poder y no corrijan sus errores en la acción de gobierno. El estado venezolano, en representación de la nación seguirá captando y administrando la renta petrolera, pero deberá cada vez depender menos para sus gastos de los ingresos petroleros. Será un Estado controlado por instituciones y por los ciudadanos, para garantizar un manejo transparente y rendición de cuentas sobre el uso de la renta petrolera y de los dineros públicos. Será un Estado que no

sustituye a los mercados, que promueve una sana coordinación entre Estado, mercados y sector privado a la par que fomenta la cohesión de la sociedad y los consensos necesarios. Un Estado que además de sus funciones clásicas interviene para corregir fallas de mercado (estructuras de mercado de competencia imperfecta, mercados ausentes o incompletos, fallas de información, externalidades) y para asegurar equidad en la distribución de la riqueza generada. Se trata de un Estado que mediante alianzas con el sector privado (nacional y extranjero) debe crear las externalidades positivas, los bienes públicos y semi-públicos indispensables para desarrollar los procesos productivos (infraestructura vial, de puertos y aeropuertos, servicios de salud, educación, agua, electricidad, telecomunicaciones, hábitat, preservación del ambiente y la biodiversidad, represas y sistemas de riego, otros).

En materia de política económica, los objetivos de la estrategia deben procurar, en primer lugar, mantener los equilibrios macroeconómicos mediante una política fiscal y monetaria prudente, para tener una economía estable, que pueda crecer en un ambiente de baja tasa de inflación, generando equidad e inclusión social. En segundo lugar, debe dársele el papel protagónico en el proceso de acumulación de capital al sector privado nacional y extranjero, permitiéndole invertir en áreas que ahora están reservadas al Estado, garantizando los derechos de propiedad y creando las instituciones necesarias para generar confianza y reglas claras para los inversionistas privados. Esto requiere también de cambios institucionales y de reformas legales, algunas de las cuales (p. ej. en el caso de la Ley de Hidrocarburos y el uso-destino de la renta petrolera) deben ser resultado de un amplio debate nacional.

En tercer lugar, la política económica debe estimular la diversificación de la economía. Para ello uno de los requisitos es tener una política cambiaria que promueva la producción y la competitividad de los bienes transables no petroleros. Especialmente de aquellos en los cuales el país tiene ventajas comparativas, pero cuya competitividad en los mercados no se expresa por la tendencia de las economías de capitalismo rentístico a apreciar su tipo de cambio real. Igualmente, la política comercial debe crear un ambiente propicio para la libertad del comercio exterior, con participación en acuerdos de integración económica, sin negar la posibilidad de que se pueda establecer protección temporal y selectiva para apuntalar, mediante la política industrial-sectorial, algunas cadenas de valor que la requieran.

Por último, un gran objetivo es el de lograr una sociedad inclusiva, donde los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, alimentación, hábitat, servicios públicos y ambiente sano. Ello requiere de políticas económicas y sociales que promuevan la equidad, la igualdad

de oportunidades y el desarrollo humano, en un marco de libertades políticas, de respeto a los derechos humanos, sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

En el corto plazo, dadas las difíciles circunstancias que atraviesa el país, la estrategia en el marco de una transición política hacia la democracia y las libertades económicas, debe tener como objetivos centrales formular y aplicar un plan de estabilización económica (con metas realistas) que pueda ser financiado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), gestionar desde el inicio créditos puente para atender la emergencia, gestionar y distribuir ayuda humanitaria proveniente de organizaciones internacionales, rescatar la confianza de los inversionistas mediante la garantía de los derechos de propiedad y el imperio del estado de derecho, diseñar políticas sociales que permitan atender la emergencia humanitaria que vive el país, iniciar el proceso de privatización y de financiamiento y reestructuración de la deuda. La estabilización económica deberá reestablecer los equilibrios macroeconómicos, abatir la inflación mediante políticas monetarias y fiscales apropiadas (reducir drásticamente el financiamiento monetario del déficit fiscal, reestructurar el gasto público, ajustar las tarifas de los servicios públicos y el precio de la gasolina en el mercado doméstico). Como ya se ha dicho, es necesario, en el muy corto plazo, obtener financiamientos de emergencia-créditos puente para elevar el nivel de RMI y realizar importaciones que amplíen la oferta, paralizar la entrega de petróleo contemplada en los convenios con Petrocaribe y Cuba, declarar la cesación de pagos, abrir un proceso de negociaciones para refinanciar y reestructurar la deuda pública externa, avanzar hacia la unificación del tipo de cambio mediante la creación de un mercado donde el tipo de cambio fluctúe con intervención del BCV, paralizar las invasiones a la propiedad y los acosos al sector privado, dar señales claras de respeto de los derechos de propiedad, iniciar el proceso de privatización de empresas públicas, eliminar las políticas de controles de precios y de la ganancia (ley de precios justos, Ley de precios acordados y Ley de seguridad y soberanía alimentaria y el estado de emergencia económica) que impiden el funcionamiento de los mercados, eliminar los monopolios de importaciones de bienes que tiene el gobierno y reestablecer un mínimo funcionamiento de los servicios públicos de agua potable, electricidad y telecomunicaciones, externalidades positivas requeridas con urgencia para el funcionamiento de la economía.

En el plano de lo social, para atender la emergencia, se requiere de ayuda humanitaria y financiamiento internacional para aumentar el salario real, aplicar políticas con subsidios focalizados y transferencias monetarias directas condicionadas (TMDC) a los hogares más pobres, dotar de insumos y equipos

médicos a los hospitales, reactivar los programas de comedores escolares, atender con urgencia a los niños desnutridos y en riesgo de desnutrición, a ancianos, las mujeres embarazadas y en lactancia.

Demás está decir, que la estrategia de corto plazo, enmarcada en un contexto de transición política hacia la democracia, requiere de la construcción de consensos políticos, negociaciones y acuerdos solidarios con el sector privado y las organizaciones de los trabajadores, financiamiento de los multilaterales (especialmente del FMI), créditos puente de los países amigos y ayuda humanitaria internacional.

6.2 Hacia una nueva estrategia agroalimentaria en el marco de una nueva estrategia de desarrollo

El principal objetivo de una estrategia agroalimentaria, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo nacional, es el de lograr seguridad alimentaria y nutricional (SAN) para todos los habitantes del país, causando el mínimo daño posible al ambiente y la biodiversidad. Es decir, acorde con el logro del desarrollo sostenible. La SAN implica que, en primer lugar, haya una disponibilidad estable de alimentos, suficiente para cubrir los requerimientos energéticos y nutricionales de todas las personas, independientemente de su capacidad de demanda efectiva. En segundo lugar, deben existir las condiciones económicas y de políticas públicas (política alimentaria, política social) para que todas las personas tengan acceso a esa ingesta de alimentos suficiente para llevar una vida activa y saludable, bien sea mediante ingresos propios producto del trabajo, producción propia-autoconsumo o a través de la política social, la política alimentaria y otras ayudas del Estado. La política social y las ayudas alimentarias deben ser complementarias, pues la mayor parte de los requerimientos de energía alimentaria y nutrientes deberían ser adquiridos con los ingresos que obtengan los hogares, producto de su trabajo. Para ello se requiere una economía estable y sana, con baja tasa de inflación, que acumule capital para sostener el crecimiento y generar empleos formales bien remunerados. De allí que lograr crecimiento económico sostenido en un marco de estabilidad de precios y equidad es fundamental para el logro de la SAN.

La disponibilidad estable de alimentos se puede lograr con una racional y eficiente combinación de producción nacional e importaciones. Para un país donde la mayor parte de la población y de los pobres vive en áreas urbanas, la posibilidad de acceder a los alimentos depende principalmente del poder de compra alimentario que tenga la población (ingresos y precios de los alimentos). Una producción nacional de alimentos poco eficiente, no basada en las ventajas comparativas del país (dotación de recursos: tierras aptas, clima, condiciones agroecológicas, recursos humanos, conocimientos y capacidad gerencial) hará que los niveles de productividad sean bajos. Consecuentemente los costos de producción

y los precios para los consumidores serán elevados. Esto pone en peligro el logro de la dimensión de acceso a los alimentos, al disminuir los salarios reales y el poder de compra alimentario de los venezolanos. Así, el país debe tener una política que fomente la producción de alimentos con la mayor eficiencia económica posible para no cargar costos innecesarios a los consumidores y a la sociedad. Se trata de una política cuyo objetivo es sustituir importaciones, pero con el mayor nivel de eficiencia productiva posible. Es por ello que se recomienda que la política agroalimentaria estimule la producción de alimentos aprovechando las ventajas comparativas del país. Sustituir importaciones de alimentos con producción nacional que no está basada en las ventajas comparativas del país, como ya se dijo, se traducirá en baja productividad, altos costos, precios elevados para los consumidores, a la vez que exige una política comercial altamente proteccionista de las importaciones (altos aranceles, cuotas y prohibiciones a las importaciones) para poder asegurarle mercado a la ineficiente producción doméstica. Al final serán los consumidores y la sociedad, quienes pagarán el costo de la ineficiencia, con una pérdida neta de bienestar. Aun con subsidios para compensar a los consumidores, la sociedad tendrá una pérdida neta de bienestar al fomentar una producción ineficiente, solo viable con la protección del Estado y los subsidios que eviten la baja del consumo. Y esto requiere de mayor gasto público con efectos sobre el déficit fiscal.

Sin embargo, debe dejarse abierta la posibilidad de que exista protección temporal, racional- y selectiva para algunos rubros agrícolas en los cuales el país tiene algunas ventajas comparativas y puede desarrollar en el tiempo ventajas competitivas con políticas apropiadas promoviendo alianzas entre el Estado y los actores privados de esas cadenas agroalimentarias. Son rubros considerados estratégicos por su importancia como materia prima para la producción de alimentos de consumo final para los venezolanos, los cuales son importantes aportadores de energía alimentaria y de proteínas (INN, 2016)³¹. Se trata de rubros para los cuales el país tiene un mínimo de ventajas comparativas, que mediante políticas apropiadas pueden obtenerse efectos dinámicos y mejoras en la competitividad. Por ejemplo: arroz, maíz blanco y amarillo y caña de azúcar, materias primas para la producción de los alimentos principales aportadores de energía alimentaria: el arroz pulido de mesa, harina precocida de maíz, azúcar refinado y alimentos balanceados para animales (ABA). Los ABA son insumos esenciales para la

³¹ Según la hoja de balance de alimentos 2014 (Ministerio del Poder Popular para la alimentación. INN, 2016) Los diez principales alimentos aportadores de energía alimentaria eran: arroz pulido, harina precocida de maíz, aceite vegetal mezcla, azúcar refinado para consumo directo, harina de trigo pan-pastelería, carne de pollo, azúcar refinado en bebidas gaseosas, harina de trigo en pastas alimenticias, otras leche y carne de bovino. Igualmente, los diez principales alimentos aportadores de proteínas eran: carne de pollo, otras leches, harina de trigo en pan-pastelería, arroz pulido, harina de maíz precocida, carne de bovino y harina de trigo en pastas alimenticias, queso en finca y leche en polvo completa.

producción de los principales alimentos aportadores de proteína animal (carne de aves, huevos, carne porcina y leche principalmente). Dada la elevada dependencia que tiene el país de las importaciones de soya, materia prima fundamental para producción de ABA y aceite vegetal, se debería evaluar la posibilidad de apoyar temporalmente un programa de expansión de la producción con miras a la sustitución de importaciones en este rubro, siempre considerando criterios de eficiencia económica³². Para elevar la productividad y la competitividad de estos rubros agrícolas se requiere de alianzas público-privadas entre el Estado, los centros de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología y el sector privado (productores agrícolas, agroindustriales e importadores). Para ello se deben crear fondos parafiscales que apoyen la reconversión productiva y los mejoramientos de productividad. Los demás rubros y alimentos no incluidos en la pequeña lista sujeta a políticas de protección y apoyo temporal deben estar bajo régimen de libertad de precios y libre comercio, sujetos a una protección acorde con los compromisos de Venezuela en los acuerdos de integración económica y en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Entre ellos, aranceles y cuota-arancel máximos, cuotas de acceso mínimo de importaciones al mercado nacional, máximos niveles de apoyo según el valor de la producción agrícola o medidas de la caja ámbar³³ y medidas de caja verde³⁴.

Debe señalarse que para que las cadenas agroalimentarias nacionales expresen claramente sus ventajas comparativas y competitivas en el mercado doméstico y mundial se requiere de una política que genere estabilidad macroeconómica, y que por sobre todo impida la apreciación del tipo de cambio real (TCR). Un TCR apreciado le resta competitividad a la producción nacional no petrolera, en particular a la agroalimentaria, al abaratar las importaciones (ejerce el efecto equivalente de un subsidio a las importaciones) y encarecer las exportaciones (ejerce el efecto equivalente de un arancel a las exportaciones). Así, la política macroeconómica y cambiaria es fundamental para lograr sustituir

³² Debe recordarse que Venezuela, aunque suspendida actualmente, sigue siendo miembro pleno del Mercosur, acuerdo de integración económica donde son socios comerciales países grandes exportadores de soya, con probadas ventajas comparativas y competitivas en los mercados mundiales.

³³ Los compromisos de la caja ámbar están relacionados con apoyos a la producción y precios considerados distorsionantes de la producción y el comercio. Venezuela, por su condición de país en desarrollo está comprometida en la OMC (Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay) a otorgar un nivel de ayuda interna no superior al 10% del valor de la producción agrícola. Se excluyen las ayudas y apoyos gubernamentales de caja verde.

³⁴ Los subsidios y ayudas de caja verde son aquellas que no tienen efectos de distorsión ni en el comercio ni en la producción (o son mínimos los efectos), y que los acuerdos de la OMC no limitan (p. ej. programas de ayuda alimentaria y nutricional, investigación, transferencia de tecnología, divulgación, sanidad animal y vegetal (control de plagas y enfermedades), pagos directos a los productores y propietarios de tierra por superficie y producción en el período de referencia anterior, pagos por desastres naturales, capacitación de recursos humanos, conservación del ambiente y de los recursos naturales e infraestructura).

importaciones y promover exportaciones no petroleras y agroalimentarias, para lograr una SAN con una disponibilidad de alimentos con un componente nacional superior al actual, pero con elevados niveles de eficiencia productiva porque no requiere de elevada protección y subsidios, gracias a que se apoya en las ventajas comparativas del país. Y también porque existe un TCR que apoya la competitividad de la producción doméstica de transables no petroleros, en particular bienes agroalimentarios.

La estrategia agroalimentaria de largo plazo también debe tener como uno de sus objetivos centrales el aumento sustancial de las exportaciones agroalimentarias (XAA), con el mayor valor agregado posible. Esto es necesario para compensar el tradicional saldo negativo de la balanza comercial agroalimentaria, para generar divisas, empleo, ampliar los mercados e incrementar la productividad mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del país en algunas cadenas de valor (productos de la pesca y el mar, cacao, café, frutas tropicales, hortalizas, bebidas alcohólicas como el ron, semillas de ajonjolí y productos de la agroindustria). El logro de este objetivo requiere de una política sostenida de apoyo a las exportaciones con políticas de caja verde, un TCR no apreciado o sobrevaluado, una estrategia de inserción en los mercados externos, la participación en acuerdos de integración económica y mediante alianzas productivas del Estado con el sector privado para promover y fomentar las exportaciones agroalimentarias en los mercados foráneos.

La nueva estrategia agroalimentaria debe superar el falso dilema entre intervención gubernamental, la iniciativa del sector privado y el rol de los mercados. Se necesita de una efectiva y eficiente coordinación entre el Estado y los mercados, complementándose ambos. La intervención del Estado es necesaria para corregir fallas de mercado, crear externalidades positivas, orientar la asignación de recursos para el desarrollo de las cadenas agroalimentarias que se consideran prioritarias y generar equidad. Sin embargo, la acción del Estado debe ser respetuosa de los derechos económicos y de la propiedad privada establecidos en la Constitución. Los mercados, específicamente los agroalimentarios, no deben estar sujetos a controles de precios ni a subsidios-apoyos, salvo aquellos que permite la caja ámbar y la caja verde de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los mercados agroalimentarios deben funcionar libremente, sin controles de precios, teniendo como referencia para los precios domésticos los precios del mercado mundial (precios de frontera), el tipo de cambio, los niveles de protección y disciplinas acordadas en el marco de la OMC y de los acuerdos de integración económica en que participe el país. El Estado solo intervendrá en los casos en que productores y agroindustriales no se pongan de acuerdo, cuando existan estructuras de competencia imperfecta que hagan uso de su poder

de mercado (monopolios-oligopolios del lado de la oferta, monopsonios y oligopsonios del lado de la demanda), establecimiento de normas de calidad y sanitarias o cuando existan otras fallas de mercado (información asimétrica, , mercados ausentes o incompletos, para apoyar la investigación, el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología, programas de dotación de tierras para campesinos, preservación del medio ambiente y de la biodiversidad). Por supuesto que el Estado también intervendrá en los mercados agroalimentarios por razones de equidad, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, mediante los programas de subsidios focalizados y de ayuda alimentaria para los hogares y personas pobres, en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional.

La estrategia agroalimentaria de largo plazo debe darle rol protagónico al sector privado, garantizar los derechos de propiedad de los productores (agrícolas y agroindustriales) y comercializadores. También se debe reformar la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, eliminando aquellos artículos que generan incertidumbre sobre los derechos de propiedad, desarrollando el Catastro y el registro de propiedades para reducir la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, fomentando la entrega de títulos de propiedad de las tierras del Estado (mediante venta o cesión), creando fondos de tierras públicas para los programas del Estado y aplicando definitivamente el impuesto sobre la tierra (impuesto predial) para estimular su uso productivo y la eficiencia económica. Para ello, se debe revisar las experiencias exitosas en la aplicación de impuesto predial y darle un rol relevante a los municipios. Finalmente, se debe regular las formas de tenencia, como la medianería. Esta es una forma de tenencia que ha predominado en el tiempo y es una realidad a pesar de estar proscrita en las leyes. También deberá legislarse para regular las formas de coordinación vertical (contratos agrícolas) que tienden a predominar en los sistemas alimentarios modernos, asegurar la ganancia y relaciones de equidad para las partes de los contratos, a la vez que se estimula la incorporación de los pequeños productores a estos mercados dinámicos.

Un factor imprescindible en la nueva estrategia agroalimentaria, en el marco de la nueva revolución industrial que vive el planeta, debe ser la formulación y ejecución de una política permanente de investigación, desarrollo, transferencia, captación de tecnologías e innovaciones para aumentar la productividad y la preservación del ambiente y la biodiversidad. El país, debido a las circunstancias críticas que atraviesa se ha venido rezagando en esta materia con consecuencias negativas para el crecimiento de la productividad y el logro de los objetivos de del desarrollo sostenible. Las alianzas

público-privadas con universidades y centros de investigación (nacionales e internacionales), pueden ser un mecanismo para avanzar en esta materia.

Finalmente, las políticas de subsidios para estimular el consumo de alimentos deben ser para los consumidores y no para el bien o producto (intermedio o de consumo final). Los subsidios de apoyo a los consumidores para elevar su poder de compra deben ser focalizados para beneficiar a personas en condiciones de extrema pobreza, mediante TMDC y a través de programas de ayuda alimentaria (comedores escolares, comedores universitarios, ayuda alimentaria para ancianos, enfermos en los hospitales públicos, mujeres embarazadas y lactantes). Los subsidios serán temporales, en la medida que la población beneficiada supere la situación de pobreza.

En síntesis, una nueva estrategia agroalimentaria debe tener como objetivo el logro de la SAN, con una disponibilidad de alimentos suficiente y estable, en la cual la producción nacional de alimentos aumente su participación, con base en una política que promueve la sustitución eficiente de importaciones porque aprovecha las ventajas comparativas y competitivas de las cadenas agroalimentarias. Igualmente, el país debe aprovechar sus ventajas comparativas para impulsar las exportaciones agroalimentarias. La nueva estrategia agroalimentaria deberá apoyarse en un contexto macroeconómico que promueve el crecimiento económico con estabilidad de precios, generación de empleo bien remunerado y equidad en la distribución de la riqueza generada para garantizar el acceso a los alimentos. Esto es fundamental para el logro del objetivo de la SAN.

6.3 Estrategia y política agroalimentaria en un marco de transición política

Debe diferenciarse lo que es la estrategia agroalimentaria de largo plazo de aquella necesaria para un período más corto (1 a 2 años), enmarcada en una transición política hacia la democracia, la libertad económica y una circunstancia nacional caracterizada por la crisis, el bajo nivel de reservas monetarias internacionales, el aumento de la pobreza y de la desigualdad, el desabastecimiento, la inseguridad alimentaria y la emergencia humanitaria. Dada la grave situación de emergencia humanitaria que vive el país, el objetivo central de una estrategia agroalimentaria para el corto plazo debe ser elevar sustancialmente los niveles de SAN. Para lograrlo se debe aumentar la disponibilidad de alimentos (producción nacional agrícola y de la industria de alimentos + importaciones) y el acceso de los pobres, la población vulnerable, desnutrida y en riesgo de desnutrición a una ingesta suficiente de energía alimentaria y nutrientes (niños, ancianos, mujeres embarazadas y lactantes, niños y personas en situación de riesgo nutricional).

Son múltiples las restricciones, distorsiones y reformas que se tendrían que abordar en el corto plazo para alcanzar el objetivo central de la estrategia agroalimentaria. Sin embargo, en el corto plazo, luce apropiado focalizarse en superar y remover las principales distorsiones y restricciones que existen para alcanzar ese objetivo central. El planteamiento que sigue se nutre de la metodología diagnóstico de crecimiento (Growth Diagnostics), propuesta por Hausmann, Rodrik y Velasco (2007) y Hausmann, Klinger y Wagner (2008). De acuerdo con esta metodología, en lugar de plantearse un ambicioso plan de reformas con una lista interminable de lo que se debería hacer, es más conveniente abocarse a superar aquellas restricciones y obstáculos cuya eliminación rinde efectos directos y rápidos para alcanzar los objetivos deseados.

Para elevar la disponibilidad de alimentos para consumo humano (DCH) se requiere aumentar la producción nacional de alimentos (agrícola y de la industria de alimentos) e incrementar las importaciones agroalimentarias (materias primas y alimentos de consumo final)³⁵. Para aumentar la producción nacional de alimentos se requiere remover los obstáculos fundamentales que impiden su crecimiento. Con base en el análisis previo realizado a lo largo de este capítulo, se concluye que los principales obstáculos a remover para aumentar la DCH son: a) la insuficiente rentabilidad de la producción agrícola y de la industria de alimentos, b) la dificultad para acceder y disponer de insumos, materias primas y bienes de capital para producir, y c) la baja calidad institucional que pone en riesgo el ejercicio pleno de los derechos de propiedad del sector privado, la aplicación sesgada de la ley (carencia de un estado de derecho) y la inseguridad personal, sobre todo en las áreas rurales. Seguidamente se presentan algunas propuestas para remover cada uno de estos obstáculos.

En primer lugar, la insuficiente rentabilidad debe corregirse eliminando los controles de precios y de las ganancias. La Ley de precios justos y la Ley de precios acordados deben ser derogadas y la Ley de Seguridad y soberanía alimentaria deber ser sometida a una profunda reforma. La libertad de precios permitirá que estos emitan las señales que orientan la asignación de recursos y las inversiones hacia aquellas actividades donde puedan obtener una rentabilidad aceptable. En la práctica el control de precios fracasó y colapsó, pero sigue siendo una amenaza para el sector privado formal al impedir el

³⁵ En el corto plazo, para mejorar la DCH de alimentos se debe gestionar, obtener y distribuir la ayuda humanitaria en alimentos. Sin embargo, la ayuda humanitaria en alimentos debe entenderse como algo temporal, debe ser focalizada y entregada a sectores vulnerables y en riesgo de desnutrición. La ayuda humanitaria no debe de ninguna manera considerarse que es la solución al problema de inseguridad alimentaria que enfrenta el país.

ajuste de la oferta con la demanda en diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias sujetas al control de precios. El resultado es la escasez y la proliferación de los mercados ilegales donde los productos se venden a precios superiores a aquellos que hubieran existido sin la regulación. También debe señalarse que el gobierno ha aceptado tácitamente la liberación de precios al permitir que tanto productos nacionales como importados se vendan en el comercio minorista a precios superiores a los regulados. Es decir, en la práctica ya existe una liberación de precios, pero se sigue acosando y penalizando a parte importante del sector formal de la producción y distribución de alimentos, dada la vigencia de los controles de precios (Ley de precios justos y Ley de precios acordados).

Para cadenas agroalimentarias de especial interés para la SAN, por su condición de producir alimentos importantes aportadores de energía alimentaria y proteínas (arroz, maíz, azúcar, avícola-ABA), con posibilidades reales de aumentar la producción en el corto plazo y sustituir importaciones eficientemente, se debe aplicar un régimen especial y temporal. En estas cadenas deben obligatoriamente reactivarse las Juntas Nacionales³⁶ para que los actores privados en coordinación con el Estado definan las políticas de precios mínimos garantizados, financiamiento, niveles de protección, las importaciones requeridas-contingentamientos y la creación de fondos parafiscales para mejorar el desempeño competitivo de esas cadenas. Todos los demás alimentos deben tener precios liberados en los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias. Sus importaciones deberán realizarse libremente, pagando el arancel de aduanas establecido y cumpliendo con los requisitos sanitarios establecidos por la ley. Esto implica eliminar el monopolio de importación que mantiene el gobierno sobre algunas materias primas y alimentos. Los subsidios que reciban los consumidores para compensar el efecto de la liberación de precios se otorgarán mediante TMDC y programas focalizados. La mejora de la rentabilidad y los cambios institucionales orientados a proteger los derechos de propiedad deben ayudar también a agilizar el proceso de privatización de empresas agrícolas, agroindustriales y de distribución de alimentos. Su privatización y reactivación debe ser prioritaria para mejorar la DCH.

En segundo lugar, para garantizar el acceso a insumos agrícolas, bienes intermedios y de capital, necesarios para la producción agrícola y de la industria de alimentos es preciso eliminar los controles de precios y los monopolios de importación que tiene el gobierno, privatizar a AGROPATRIA en el corto

³⁶ En la Ley de Mercadeo Agrícola (República Bolivariana de Venezuela, 2002) la Junta Nacional es: *“la instancia designada por el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio correspondiente, para la coordinación y concertación de las cadenas agroproductivas por rubro o grupos de rubros. Estará conformada por representantes de los productores, transportistas de insumos y productos del sector, agroindustrias, distribuidores, agentes de almacenamiento, bolsas agrícolas, comerciantes y los consumidores, según lo determine el reglamento respectivo”*.

plazo, remover obstáculos administrativos y facilitar las importaciones que realicen los comercializadores-distribuidores privados y/o las organizaciones de los productores y devolverle a PEQUIVEN su rol ductor en la comercialización-distribución de los fertilizantes que produce. Las importaciones de insumos para la producción agrícola deben realizarse, en la fase de emergencia, libre de aranceles. La nueva política en esta materia debe abrirle espacios al sector privado para que realice las importaciones, la comercialización de los insumos y bienes de capital necesarios para la producción agrícola y de la industria de alimentos. Existen otros insumos necesarios para la producción agrícola y agroindustrial que en los últimos años se han convertido en una fuerte restricción y que superan los límites de la política agroalimentaria, principalmente las fallas en el servicio de energía eléctrica y las dificultades para obtener gasolina, diésel y gas para las labores agrícolas. Estos obstáculos para producir deben ser abordados por el plan de recuperación de los servicios públicos, por las políticas de precios y normalización del suministro de gasolina-hidrocarburos en el país.

En tercer lugar, se deben tomar acciones inmediatas para superar la baja calidad institucional que pone en riesgo el ejercicio pleno de los derechos de propiedad del sector privado, la aplicación sesgada de la ley (carencia de un estado de derecho) y la inseguridad personal³⁷. Es por ello que una nueva estrategia agroalimentaria debe prioritariamente garantizar los derechos de propiedad de los actores privados del SAV. Se deben prohibir inmediatamente las invasiones y ocupaciones de las explotaciones agrícolas, realizar los desalojos de propiedades en el marco de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, eliminar los acosos y ocupaciones de las agroindustrias, prohibir las confiscaciones de producción y mercancías que ilegalmente realizan algunos gobernadores, alcaldes y funcionarios públicos (civiles y militares). Se requiere también iniciar un proceso de devolución y privatización de propiedades agrícolas, agroindustrias y negocios dedicados a la comercialización y distribución de alimentos que fueron ilegalmente ocupados o expropiados por el Estado. En cuanto a la seguridad personal, se trata de tomar medidas fuera de lo agroalimentario, pero que los organismos del Estado deben actuar con urgencia pues, sin duda alguna, tiene efectos negativos para la producción y distribución de alimentos.

Un elemento indispensable para aumentar la disponibilidad de alimentos y reactivar la producción nacional de alimentos (agrícola y de la industria de alimentos) es aumentar las importaciones

³⁷ Un estudio basado en entrevistas a empresarios en Venezuela, concluye que los principales problemas que restringen las inversiones privadas en Venezuela son: la falta de seguridad jurídica y el poco respeto a los derechos de propiedad, las restricciones legales a las posibilidades de obtener beneficios, la aplicación arbitraria de la Ley, la falta de equilibrio en la regulación laboral, las dificultades de acceso a los insumos y las fallas de los mercados (Obuchi, Lira, Ragua y Guerra, 2017).

agroalimentarias (MAA). Dada la escasez de divisas, se requiere conseguir financiamientos de emergencia-créditos puente con países amigos y organismos multilaterales, establecer alianzas con el sector privado para realizar con urgencia importaciones (exoneradas del pago de aranceles) de materias primas agrícolas, alimentos de consumo final, insumos agrícolas, maquinaria y equipos agrícolas, insumos para la agroindustria, medicinas veterinarias y otros bienes. Se trata de elevar el nivel de la disponibilidad de alimentos para aumentar sustancialmente los niveles de abastecimiento e iniciar el proceso de reactivación de la producción nacional agrícola y de la industria de alimentos a la par que aumenta también la oferta por el aumento de las MAA. La Red Agroalimentaria de Venezuela (2019) ha propuesto un plan nacional de abastecimiento alimentario para la emergencia, con fuentes alternativas de financiamiento que permitan ahorrar erogaciones de divisas en el corto plazo, dada su escasez. En dicho plan se prevén disponibilidades de alimentos para cubrir 89,5% de la energía alimentaria requerida y 97,1% de las proteínas requeridas. Además, se hacen propuestas para recuperar el sistema de distribución de alimentos, las condiciones mínimas para el arranque de la producción agrícola y agroindustrial y el tratamiento que debe darse a las instituciones básicas para el sector y a las empresas públicas claves para la recuperación de la producción (ver Red Agroalimentaria, 2019).

En cuanto a las políticas para mejorar el acceso de los consumidores a una ingesta suficiente de energía alimentaria y de nutrientes se propone instrumentar un programa de TMDC mediante el cual los hogares-subsidiados recibirán una cierta cantidad de dinero mensualmente en sus cuentas bancarias. Este programa requiere financiamiento de un organismo multilateral y deberá ser revisado y actualizado en cuanto a sus beneficiarios en la medida que superen la condición de pobreza extrema. Algunos detalles de un programa de TMDC y su costo anual se han expuesto por España, Morales y Barrios (2016). Solo en regiones rurales remotas y con pocos hogares bancarizados se evaluará la posibilidad de entregar directamente los alimentos, para lo cual se establecerán redes de distribución en coordinación con el sector privado. Las condiciones mínimas para que los hogares participen en este programa, además de su condición de pobreza extrema, debe ser la obligatoriedad de enviar los niños a la escuela y someterlos a los controles sanitarios y médicos. Este programa de TMDC debe estar acompañado de la reactivación del programa de alimentación escolar (PAE), la atención prioritaria a niños desnutridos o en riesgo, la atención alimentaria a ancianos, mujeres embarazadas y lactantes. Sobre la dimensión de acceso debe señalarse que más allá de los programas de TMDC y de ayudas alimentarias su sostenibilidad en el tiempo debe depender fundamentalmente de una economía sana, con crecimiento económico sostenido, capaz de generar empleos formales bien remunerados, para que sean los hogares con su poder de compra

los que puedan asegurarse el acceso a una ingesta suficiente de energía alimentaria y nutrientes para llevar una vida activa y saludable. La política social de TMDC y los programas de ayuda alimentaria solo deben ser complementarios.

Referencias

Academia Nacional de Ciencias Económicas. (2018). Venezuela octubre-diciembre 2018. Caracas: Red Econolatin, Universidad Autónoma de Madrid.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Barcelona, Ediciones Deusto.

Agudo, R. & Briceño, G. (2018). Estudio Empresas propiedad del Estado en Venezuela. Un modelo de control del Estado. Caracas: Transparencia Venezuela.

Aponte, C. (2018). *Misión Alimentación. De la gran red Mercal a las bolsas CLAP: radiografía de un fracaso*. Caracas: Transparencia Venezuela.

Arenas, N. & Gómez calcaño, L. (2006). *Populismo autoritario 1999-2005*. Caracas: Universidad central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Centro de Estudios del Desarrollo.

Banco Central de Venezuela, BCV. (2008). Informe Económico 2007. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Banco Central de Venezuela, BCV. (2010). *Informe Económico 2009*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Banco Central de Venezuela, BCV. (Varios años). *Informe Económico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Banco Central de Venezuela, BCV. (Varios años). *Boletines mensuales*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Balza Guanipa, R.; Paublini, M.A & Puente, J.M. (2019). Economía. En B. Alarcón Deza y S. Ramírez (Coords.). *La consolidación de una transición democrática. El desafío III*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, pp.61-92.

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

Baptista, A. (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Banco Central de Venezuela, segunda edición.

CAVIDEA (2009). *Producción de alimentos*. Comunicación personal.

CENDAS. (Varios meses). Estimaciones del costo de las canastas básica y alimentaria. Caracas: CENDAS.

CEPAL. (Varios años). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL. (Varios años). Anuario estadístico. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Corrales, J. & Penfold, M. (2011). *Dragon in the tropics*. Washington: Brookings Institution Press.

Corrales, J. (2015). Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, Vol. 26 (2), pp. 37-51.

Delahaye, Olivier. (2018). *La cuestión agraria en Venezuela*. Mérida: Universidad de Los Andes-Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes-Universidad Central de Venezuela.

Dornbusch, R. & Edwards, S. (1990). Macroeconomic populism. *Journal of development Economics*, 32, pp. 247-277.

España, N. L. P., Morales, A. J. R., & Barrios, A. D. (2016). *Pobreza, cobertura de las misiones y necesidad de protección social para la reforma económica de Venezuela*. Cambridge MA: John F. Kennedy School of Government, Center for International Development at Harvard University, Working Paper N8 74.

España, L. P. & Ponce, M.G. (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/>

FAO. (s.f.). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Roma: FAO.

FAO. (2006). *Seguridad alimentaria*. Roma: Informe de Políticas, N°2.

FAO, WFP, OPS & UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Desigualdad y sistemas alimentarios*. Santiago de Chile: FAO, WFP, OPS & UNICEF.

Francés, A. (2001). *Estrategia para la empresa latinoamericana*. Caracas. Ediciones IESA.

Giordani, J. (2014). Testimonio y responsabilidad ante la historia. Carta de renuncia al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y a la Vicepresidencia de Planificación Estratégica. En J. Giordani, *Encuentros y desencuentros en una construcción bolivariana*. Caracas: Vadell Hermanos Editores, pp.81-98.

González, L. (2019). Política Social. En *La consolidación de una transición democrática. El desafío III*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, pp. 93-126.

Guerra, J. (2004). *La política económica en Venezuela 1999-2003*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

Gutiérrez, A. y Fontana, H. (2002). Ritmos de la tierra de las verdes a las maduras. En A. Baptista. (Coordinador). *Venezuela siglo XX visiones y testimonios*. Caracas: Fundación Polar, Libro 2, pp. 479-527.

Gutiérrez S., A. y Molina R., L. E. (2013). El concepto de sistema y circuito agroalimentario. En A. Gutiérrez S. (Coord.). *El sistema alimentario venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*. Mérida (Venezuela): Consejo de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, pp. 23-42.

Gutiérrez S., A. (2015a). El sistema alimentario venezolano (SAV): evolución reciente, balance y perspectivas. *Agroalimentaria*, 21(40), pp.17-57.

Gutiérrez S., A. (2015b). *El sistema alimentario venezolano (SAV): evolución reciente y bases para el diseño de una nueva estrategia*. Caracas: Mimeografiado. Trabajo de incorporación como miembro correspondiente nacional de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Gutiérrez, A. y Rosales, M. (2017). Elasticidades de corto y largo plazo de las importaciones agroalimentarias en Venezuela. *Economía*, 52 (44), pp. 37-54.

Gutiérrez S., A. (2017). Venezuela's economic and social development during the chavismo's era. *Latin American Policy* 8 (2), pp.160-188.

Gutiérrez S., A. (2018). El comercio exterior agroalimentario de Venezuela: evolución reciente, situación actual y perspectivas. Caracas: Red Agroalimentaria de Venezuela.

Hausmann, R., Rodrik, D. & Velasco, A. (2007). *Growth diagnostics*. In D. Rodrik. One economics. Many recipes. Princeton: Princeton University Press, pp. 56-84.

Hausmann, R., Klinger, B. & Wagner, R. (2008). *Doing growth diagnostics in practice: a 'mind book'*. Cambridge: CID Harvard University, Working Paper N° 177.

Hausmann, R. & Rodríguez, F. (2013). Introduction. In R. Hausmann and F. Rodríguez (Ed.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse* (pp.1-15). University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Hernández, J. L. (2009). Evolución y resultados del sector agrícola en la V República. *Cuadernos del CENDES*, 26(72), pp. 67-100.

Hernández, M. Y. (2013). Evolución del financiamiento agrícola en Venezuela (1990-2011). En A. Gutiérrez S. (Coord.). *El sistema alimentario venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*. Mérida: Consejo de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, pp. 581-610.

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

INE. (2010). *IV Censo económico. Primeros resultados*. Caracas: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

López Maya, M. & Panzarely, D. A. (2011). Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano. *RECSO Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 2 (2), pp. 39-61.

López Maya, M. (2016). La crisis del chavismo en la Venezuela actual. *Estudios Latinoamericanos, Nueva Época*, N° 38, pp. 159-185.

Malassis, L. (1979). *Economie agro-alimentaire Tome I. Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire*. Paris: Cujas.

Malassis, L. (1986). *Économie agroalimentaire: L'economie mondiale, Tome III*. Paris : Cujas.

Martín, F., Larivière, S., Gutiérrez, A. & Reyes, A. (1999). *Pautas para el Análisis de circuitos agroalimentarios*. Caracas: Fundación Polar.

Mellor, J. (1969). Agricultural Price policy in the context of economic development. *American Journal of Agricultural Economics* 51 (5), Proceedings Issue (December, 1969), pp. 1413-1420.

Merhav, M. (1974). *Hacia un enfoque de la política de desarrollo agrícola y un cambio estructural en Venezuela*. Caracas: Instituto de Comercio Exterior de Venezuela-Fondo de Publicaciones, Reeditado por el Banco Central de Venezuela en 2007, en su Colección Memoria de la Economía Venezolana, Serie Visión Foránea.

Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. Instituto Nacional de Nutrición. (Varios años). *Hojas de Balance de Alimentos*. Caracas: Instituto Nacional de Nutrición.

Molina R., L. E. (2013). Ley de tierras y desarrollo agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación. En A. Gutiérrez S. (Coordinador). *El sistema alimentario a comienzos del siglo XXI*.

Evolución, balance y desafíos. Mérida: Consejo de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, pp. 523-580.

Mommer, B. (1988). La economía venezolana: de la siembra del petróleo a la enfermedad holandesa. *Cuadernos del CENDES*, N° 8, pp. 36-56.

North, D.C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Obuchi, R, Lira, B., ragua, D. & Guerra, A. (2017). Restricciones a la inversión y crecimiento en Venezuela. En R. Balza Guanipa y H. García Larralde. *Fragmentos de Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Academia Nacional de Ciencias económicas y Konrad Adenahuer Stiftung.

Petkoff, T. (2010). *El chavismo como problema*. Caracas: Editorial Libros Marcados.

Pineda Sleinan, J. (2018). Cuatro de cada cinco niños evaluados por Cáritas tienen algún grado de desnutrición. Recuperado de: <http://efectococuyo.com/principales/cuatro-de-cada-cinco-ninos-evaluados-por-caritas-tienen-algun-grado-de-desnutricion/>

Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: definition and measurement. *Food Security*, N° 1, pp.5-7.

Pinstrup-Andersen, P. & Watson II, D.D. (2011). *Food policy for developing countries*. Ithaca: Cornell University Press.

PROVEA. (2013). *Informe Anual. Derecho a la tierra*. Recuperado de: http://www.derechos.org.ve/?attachment_id=25882

Puente, R. & López, S. (2008). *Mercado de Alimentos (MERCAL)*. Caracas: Ediciones IESA, Caso Docente 022.

Rastoin, J. L. & Ghersi, G. (2010). *Le système alimentaire mondial. Concepts et methods, analyses et dynamiques*. Versailles: Éditions Quae.

Red Agroalimentaria de Venezuela. (2019). *Propuestas para salir de la crisis agroalimentaria*. Caracas: Red Agroalimentaria de Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de Planificación (2001). *Líneas generales del plan nacional de desarrollo económico y social 2001-2007*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Planificación.

República Bolivariana de Venezuela. (2002). *Ley de Mercadeo Agrícola*. Caracas: Fundación CIARA.

República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la República. (2007). *Proyecto Nacional simón Bolívar. Primer Plan Socialista-PPS. Desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*. Caracas: Presidencia de la República.

República Bolivariana de Venezuela. (2008). *Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria*. Gaceta Oficial N° 5.889, de fecha 31 de julio de 2008.

República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. (2013). *Ley del plan de la patria. Segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019*. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118 Extraordinario.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y la Tierra. *Memoria y Cuenta 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 (varios años)*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y la Tierra.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (Varios años). *Memoria y cuenta 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la alimentación.

Riutort, M. (2009). *Ingreso, desigualdad y pobreza en Venezuela. Aspectos metodológicos y evidencia empírica*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Rodríguez C., F. (2003). Las consecuencias económicas de la revolución Bolivariana. *Nueva Economía*, N° 19, pp.85-142.

Ross, M. L. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, Vol. 18, pp. 239-259.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

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

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

Stamoulis, K. & Zezza, A. (2003). *A conceptual framework for national, agricultural, rural development and food security strategies and policies*. Rome: The Food and Agriculture Organization of the United Nations, ESA Working Paper N° 03-17.

Timmer, C. P. (1991). Elaboración de una estrategia alimentaria. En Eicher, C.K. & Staatz, J.M. (Compiladores). *Desarrollo Agrícola en el tercer mundo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp.147-168.

Torino Economics. (2019). *Ecuador and Venezuela this week. January 7, 2019*. New York: Torino Economics.

Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela & Universidad Simón Bolívar (2014-2018). *Encuesta de condiciones de Vida (ENCOVI)*. Caracas: UCAB, UCV y USB.

UNDP. (2018). *Human development indices and indicators. 2018 statistical update*. New York: United Nations Development Programme.

Vera, L. (2015). Venezuela 1999-2014: macro-policy, oil governance and economic performance. *Comparative Economic Studies*, N° 57, pp. 539-568.

Zambrano Sequín, L., Palma, P.A. & Maza Zavala, D.F. (2011). La inflación y su impacto en la calidad de vida de los venezolanos. En Academias Nacionales. *Propuestas a la Nación*. Caracas: Academias Nacionales de Venezuela.

Zambrano Sequín, L. & Sosa, S. (2018). *Evolución del consumo de alimentos en Venezuela (1998-2017)*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

Zambrano Sequín, L., Sosa, S. & Barroso, M. (2018). *Informe de Coyuntura Venezuela. Diciembre 2018*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.