

LA PRODUCCIÓN Y EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO DURANTE EL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ¹

Agustín Morales Espinoza²
FACULTAD DE AGRONOMÍA, UCV

Resumen:

El objetivo principal de este trabajo consiste en analizar los efectos y las implicaciones de las decisiones y políticas gubernamentales sobre la producción primaria, la transformación agroindustrial, la comercialización/distribución, el abastecimiento alimentario y las importaciones de bienes agroalimentarios, durante el lapso comprendido entre 2003 y 2012. En concordancia con el proceso metodológico, este trabajo incluye las implicaciones de la intervención del gobierno respecto a la producción, el abastecimiento, la escasez, la inflación, el comercio exterior y; tangencialmente, los hechos relacionados con la esfera política e institucional.

Palabras claves: Venezuela, economía agroalimentaria, políticas agroalimentarias, producción y abastecimiento alimentario.

INTRODUCCIÓN

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

Luego de la entrada en vigor de la nueva Constitución, se produjo una *crisis de gobernabilidad* que se derivó, principalmente, de la aprobación y aplicación

¹ Incluye el texto de la Ponencia presentada en el XVI Congreso de la Federación Internacional de Estudios de América Latina y el Caribe, celebrado en Antalya, Turquía, desde el 08 al 11.10.2013, al cual se concurrió con el apoyo financiero del CDCH de la UCV y el FONACIT.

² moralesa@agr.ucv.ve / amauta_ve@yahoo.com

de 49 decretos leyes con los que se pretendía llevar adelante el denominado “proceso revolucionario”. El paro general del 10 de diciembre de 2001, que marcó el inicio de la crisis política, constituyó un movimiento general en respuesta a ese conjunto de decretos leyes.

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

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

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

Ubicado el problema en su contexto, el objetivo principal de este trabajo consiste en analizar los efectos y las implicaciones de las decisiones y políticas gubernamentales sobre la producción primaria, la transformación agroindustrial, la comercialización/distribución doméstica, el abastecimiento alimentario y las

importaciones de bienes agroalimentarios, durante el lapso comprendido entre 2003 y 2012.

En concordancia con el proceso metodológico, la exposición de este trabajo ha sido ordenada de la siguiente manera: Con la finalidad de establecer el marco general del problema, en un primer momento, a través de una breve retrospectiva histórica, se procedió a identificar y analizar los aspectos más relevantes que caracterizaron el desarrollo del Sector Agroalimentario Venezolano (SAV) y, al mismo tiempo, se delinearon los rasgos más importantes que sirvieron de marco para la intervención del gobierno en los procesos de producción, transformación, distribución y consumo de bienes agroalimentarios. En un segundo momento, se analiza el comportamiento del SAV como resultado de las políticas aplicadas por el gobierno para asegurar la mencionada intervención; en este momento, singular importancia reviste para los fines de este estudio el impacto de las referidas políticas sobre las relaciones que históricamente se habían venido estableciendo entre la producción agrícola nacional, las importaciones y la alimentación básica de la población. En un tercer momento se estudian las implicaciones de la intervención del gobierno respecto a la producción, el abastecimiento, la escasez, la inflación, el comercio exterior y; tangencialmente, a los hechos relacionados con la esfera política e institucional.

1. RASGOS DEL DESENVOLVIMIENTO HISTÓRICO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO VENEZOLANO

1.1 La evolución durante la década del 70 hasta 1989

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

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

creciera y las importaciones contribuyeron a profundizar este estancamiento de la producción de algunos cultivos (Rama y Vigorito, 1979; Valderrama, 1979; Lajo, 1983). Los datos estadísticos que avalan la antes referida conclusión general pueden ser consultados en Morales (1985: 148).

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

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

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

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

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

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

En junio de 1993, el Presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido de su cargo por la Corte Suprema de Justicia. En esas circunstancias, el Congreso designó como presidente interino a uno de los Senadores de la República a fin de que concluyera en febrero de 1994 el período de gobierno iniciado en 1989. El presidente interino Ramón José Velásquez nombró como Ministro de Agricultura y Cría (MAC) a un miembro de la directiva de la principal organización gremial de

los productores agrícolas del país (FEDEAGRO). Bajo la nueva gestión, se implementaron una serie de políticas: entre otras, se apuntó a convertir al citado Ministerio, en la institución que debería promover y estimular la producción nacional de alimentos y materias primas para su procesamiento agroindustrial; tales políticas, en especial la de concertación de precios mínimos, suscitaron serias reacciones de los empresarios vinculados a las principales agroindustrias quienes consideraron que la nueva política afectaba sus intereses.

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

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

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

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

1.3 Las transformaciones ocurridas desde 1999

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

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

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

Haber hecho referencia sólo a las acciones desplegadas y al desenvolvimiento de la agricultura durante la fase comprendida entre 1999 y 2002, mostrarían un cuadro incompleto acerca de la situación del SAV; por lo tanto, se juzga necesario dedicar, a continuación, algunas líneas en relación con el comportamiento de las importaciones de bienes agroalimentarios y a las tendencias mostradas por la *inflación* en el rubro de los alimentos y bebidas no alcohólicas. En relación con el primer aspecto, se manifiesta que no obstante al crecimiento del PIBA registrado en 2000 y 2001, las importaciones registraron los siguientes montos: 1.627 millones de dólares americanos en 1999; 1.748 en el 2000; 1.958 en el 2001 y 1.660 en 2002. Respecto a la inflación, ésta continuó en ascenso y el índice de precios correspondiente a los alimentos, según las cifras aportadas por el BCV, se continuó mostrando por encima del Índice General de Precios. En efecto, el índice de Precios al Consumidor correspondiente a los alimentos y bebidas no alcohólicas, registró los siguientes porcentajes: 10,6 en el 2000; 16,1 en el 2001 y 28,3 en el año 2002 (UCV, Facultad de Agronomía, 2003).

Tales fueron las características del SAV en el momento que se originaron los acontecimientos que rodearon al clima de conflictividad política referido en páginas anteriores, escenario dentro del cual se adoptaron una serie de decisiones y se aplicaron un conjunto de políticas dirigidas al sector agroalimentario nacional, las cuales serán analizadas a lo largo de este trabajo.

2. EL COMPORTAMIENTO DE LAS “ETAPAS” QUE CONFORMAN EL SAV⁴

Iniciamos este punto señalando que desde 2004 los precios del petróleo, en el comercio internacional, registraron niveles históricos. Este hecho, como es lógico suponer, significó para el gobierno un apreciable incremento de los ingresos y la posibilidad de ampliar *el gasto público* y, concomitantemente, la expansión de la demanda agregada. Por otra parte, resulta necesario precisar que durante el lapso que abarca este estudio, ocurrió una fuerte sobrevaluación del signo monetario.

Determinadas las principales características del entorno macroeconómico, a continuación se revisará los rasgos más importantes que conforman la política económica global y las que corresponden a las más importantes políticas agroalimentarias las cuales probablemente fueron determinantes en el comportamiento histórico de las relaciones que se establecieron entre la producción agrícola nacional, las importaciones y el consumo alimentario

2.1 Las principales políticas que determinaron y caracterizaron el comportamiento del SAV

En esta parte serán tratadas las siguientes políticas de orden macroeconómico: Cambiaria, Fiscal, Monetaria y de precios.

En cuanto atañe a la Política Cambiaria se señala que durante el período que abarca este estudio, ésta se enmarcó en todo cuanto estuvo previsto en el Convenio Cambiario establecido por el gobierno y el Banco Central de Venezuela (BCV) en febrero de 2003, mediante el cual se asignó a este ente gubernamental la centralización de las operaciones de compra y venta de divisas del país y la determinación del monto de la disponibilidad de moneda extranjera a la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI).

Respecto a la Política Fiscal podemos manifestar que ésta propendió a estimular la actividad económica (BCV, varios años) mediante el estímulo expansivo de la demanda agregada la cual fue posible gracias al incremento del gasto público en virtud de los ingresos fiscales derivados de la obtención de un nivel de precio para la cesta petrolera superior al establecido como referencia en las Leyes de Presupuesto.

⁴ Este epígrafe incluye una parte revisada y ampliada del tema tratado por Morales (2012). Además, la necesidad de enmarcar el problema analizado en su contexto, requirió acudir a los hechos históricos que marcaron los diferentes puntos de inflexión del proceso estudiado por el autor antes referido.

En relación con la Política Monetaria se puede asegurar que durante el lapso de estudio, ésta se caracterizó por elevados niveles de liquidez a la cual se sumó la ejecución de una política fiscal expansiva cuyos rasgos fueron señalados anteriormente.

En todo cuanto concierne a las más importantes políticas agroalimentarias que, se infiere determinaron el comportamiento de las relaciones que se establecieron entre la producción agrícola nacional, las importaciones y el abastecimiento alimentario, se puede mencionar la Política de Tierras, la Política de Precios y de Abastecimiento Alimentario, a las cuales se sumaron el conjunto de medidas que condujeron a la expropiación y nacionalización de algunas empresas agroindustriales. A diferencia del tratamiento otorgado a la política económica global, las mencionadas políticas agroalimentarias no serán tratadas en este segmento por separado; por el contrario, serán englobadas dentro de la Política de Precios que, desde nuestro particular punto de vista, constituye la política que mayormente incidió en el comportamiento de las relaciones que se establecieron entre la producción agrícola nacional, las importaciones y el abastecimiento alimentario.

En efecto, la denominada “Política de Control de Precios”, establecida en el año 2003, prosiguió su curso durante el lapso que cubre este estudio, período durante el cual no sólo se fortaleció, sino que abarcó a un mayor número de bienes controlados a los cuales se fijó un Precio Máximo de Venta al Público (PMVP).

Con el propósito de facilitar el análisis que sigue, es menester establecer algunas precisiones de orden general y de carácter conceptual respecto a la comúnmente denominada “política de control de precios”. *El control administrativo de precios* se sustentó en el artículo 3 del Decreto 2.304 publicado en la Gaceta Oficial número 37.626, del 6 de Febrero de 2003. El referido Decreto contempló cuatro rubros: *alimentos*, medicinas, materias primas y servicios. Dentro de los primeros se incluyeron los siguientes: arroz, avena y sus preparados, preparaciones para la alimentación infantil, harina de maíz precocida, harina de trigo, pastas alimenticias, pan de trigo, carnes de res, pollo, pavo, gallina, bovino, caprino y porcino; leche completa en polvo, pasteurizada y esterilizada UHT, leche materna, leche de soya, quesos blancos no madurados, huevos de gallina, aceites comestibles (excepto el de oliva), margarina, leguminosas, azúcar, mayonesa, salsa de tomate, café molido y en granos, mortadela, sal, papas, jurel, atún, sardinas y tomates. Esta medida en su naturaleza original se mantuvo por lo menos hasta el 2009, año en que se ajustaron los precios de 11 productos de la cesta básica distribuidos por las empresas privadas. Este ajuste también alcanzó a los productos distribuidos por *MERCAL*, entidad del gobierno que tuvo que verse obligada a incrementar los precios en un promedio de 81,7% entre los meses de mayo y noviembre de 2009.

Desde que se aplicó el “control de precios”, se empezó a observar (como se detallará posteriormente) una situación de desabastecimiento de los principales alimentos, a saber: carne, pollo, caraoatas, azúcar, sardinas, aceite, harina de trigo y *leche*, los cuales empezaron a mostrar su ausencia en los principales centros de distribución urbana. Tal situación suscitó dos posiciones totalmente encontradas: Por un lado, la de los industriales y distribuidores de alimentos quienes sostenían que el control de precios no solo continuaba impidiendo hacer rentable el negocio, sino que provocaba el desabastecimiento, por consiguiente, era menester la revisión del mencionado Decreto a fin de que se pudiera garantizar un precio justo de acuerdo con la estructura de costos y, consiguientemente, un margen de utilidad. Por el otro, el criterio del gobierno que aseguraba que el desabastecimiento obedecía a un plan desestabilizador de quienes se oponen a éste y, en consecuencia, justificó la amenaza relacionada con la *nacionalización* de empresas productoras y supermercados en el caso que se resistiesen a seguir comercializando los productos según las reglas fijadas en el Decreto. Tal amenaza tuvo sus antecedentes y se fundamentó en la *Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria* promulgada a mediados de 2008, mediante la cual se establece que *la producción agroalimentaria no puede verse como un negocio sino como una necesidad de la población*. Además de significar un mayor control de los precios de los alimentos por parte del gobierno, tal instrumento legal permitió que se adoptaran, en el año 2009, nuevas medidas como las expropiaciones y la ocupación temporal por 90 días de las instalaciones agroindustriales de carácter privado, aspectos que serán tratados en la parte que corresponde.

Teniendo en cuenta que para el gobierno la solución para controlar los precios y la especulación de productos, bienes y servicios en el mercado, es incursionar en el terreno del sector primario y secundario, éste irrumpió en el sector agrícola, agroindustrial y el que corresponde al sector de la distribución urbana de alimentos. En lo que concierne al sector agrícola, este hecho puede ser ilustrado mediante las palabras pronunciadas por el Ministro de Agricultura y Tierras, en un programa televisado transmitido en diciembre de 2009, quien manifestó: “Vinimos a cambiar la estructura social que permanecía desde la colonia. Nuestra Misión es eliminar el latifundio, la posesión de las mejores tierras del país en pocas manos y además mal utilizadas” (UCV, Facultad de Agronomía, 2009). En relación con este aspecto y a modo de ejemplo, se señala que la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA) en septiembre de 2009 (UCV, Facultad de Agronomía, 2010), reportaba que desde 2006 hasta 2009, 590 fincas cuya extensión registraba aproximadamente 2.300.000 hectáreas, habían sido intervenidas. Por otra parte se señala que según previsiones oficiales existen 6.000.000 de hectáreas que el gobierno cataloga como *latifundio* (UCV, Facultad de Agronomía, 2009).

A los anteriores hechos se adicionaron los surgidos por la aplicación de diferentes medidas gubernamentales que permitieron que el gobierno empezara a hacer patente un significativo *poder* sobre las etapas de la producción agrícola, transformación agroindustria, comercialización, distribución y sobre la fijación de los precios. Al ejercicio de ese poder se agregaron otras medidas como las siguientes: la regulación de los permisos de importación y las ya mencionadas medidas relacionadas con el control de cambios y la asignación de divisas

Continuando con la exposición de razones que se considera facilitarán el análisis, es menester aludir a los siguientes dos aspectos: En primer lugar, referirse a las razones por las cuales los gobiernos optan por intervenir en los mercados para forzar un arreglo más justo desde el punto de vista distributivo; al respecto, es necesario destacar que una de las evaluaciones realizadas en torno a la regulación económica (control de precios), considera que ésta se puede entender como el proceso mediante el cual los gobiernos tratan de corregir fallas de los mercados (Viscusi y otros, 1992); punto de vista según el cual los políticos y técnicos gubernamentales actúan de manera benevolente para lograr, primero, la utilización óptima de los recursos de que dispone la sociedad y de esta forma corregir las fallas del mercado; y segundo, lograr objetivos distributivos que suponen mayor equidad y justicia social. De esa forma, una intervención que busca la eficiencia, trataría de lograr que los mercados funcionen de la mejor manera posible para optimizar el uso de los recursos finitos y, al mismo tiempo, lograr que los consumidores tengan acceso a bienes y servicios requeridos al menor costo posible, en otras palabras, que los consumidores puedan tener acceso a una distribución más equitativa de los resultados económicos de una sociedad

Establecidas las precisiones de orden general y de carácter conceptual relacionadas con la "política de control de precios" y antes de examinar el comportamiento del sector agroalimentario venezolano durante el período que abarca este estudio, se considera necesario manifestar que debido a la exigua disponibilidad (por no decir carencia) de datos estadísticos oficiales (el gobierno dejó de actualizarlos y hacerlos públicos) requeridos como referentes empíricos relativos al comportamiento de las etapas que conforman el SAV, será imprescindible recurrir a las siguientes: a) Memoria y Cuenta de los organismos oficiales involucrados, b) estadísticas e informaciones provenientes de los organismos del gobierno difundidas en sus correspondientes páginas web⁵, c) declaraciones

⁵ Banco Central de Venezuela (<http://www.bcv.org.ve/>, <http://www.bcv.org.ve/index.asp>, <http://bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>; "al día con el Banco Central de Venezuela, varios números publicados en el diario El Universal); Instituto Nacional de Estadística (INE) (<http://www.ine.gov.ve>, <http://www.ine.gov.ve/comercio/comercioindice.asp>); MINPPAL (<http://www.minpal.gob.ve>); FEDEAGRO (<http://www.fedeago.org/>); Gaceta Ganadea (<http://www.gacetaganadra.com/>); CAVIDEA (<http://www.cadidea.org/>) CAVILAC (<http://www.cavilac.org/Información/Documentos>).

procedentes de técnicos, personeros del gobierno, entidades gremiales vinculadas a la producción primaria y manufacturera, las cuales fueron ampliamente divulgadas por diferentes medios de comunicación y forman parte del *sopORTE documental* de la línea de investigación titulada: “Estructura y comportamiento del Sector Agroalimentario Venezolano”, la cual se desarrolla en la Unidad de Investigaciones Agroalimentarias del Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

2.2. El comportamiento del Sector Agrícola

A fin de concretar las disposiciones emanadas de los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución de 1999, se empezó a formular un conjunto de leyes dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes: Ley de Mercadeo Agrícola; Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas; Ley de Crédito para el Sector Agrícola; Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), Ley de Pesca y Acuicultura; y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la cual contempla la nueva institucionalidad pública agraria creando el Instituto Nacional de Tierras, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Corporación Venezolana Agraria.

Sobre la base de esas y otras disposiciones legales, el sector agrícola fue objeto de la asignación de considerables recursos financieros cuyo monto superó enormemente a los asignados en las décadas de los años 80 y 90. En efecto, los volúmenes de créditos para la producción agrícola se incrementaron en forma, por demás, significativa; cálculos realizados sobre la base de la información estadística proveniente de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) y del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT/MAT), comprueban que el crédito otorgado por el gobierno al sector agrícola durante el lapso comprendido entre 2003 y 2008, se multiplicó casi por nueve veces, “lo cual significa en términos reales un *crecimiento del 364 por ciento* (el énfasis es nuestro), es decir se multiplicó por cuatro veces, aproximadamente” (Hernández, 2009: 71).

Según la fuente de donde procede la anterior información estadística, entre 1998 y 2007 el crecimiento de la agricultura fue modesta, por lo tanto, tales resultados no guardaron relación con los ingentes recursos financieros asignados a este sector. En términos cuantitativos, el valor de la producción vegetal per cápita se incrementó en solo un 10% en esos nueve años, cifra que representa una tasa de incremento anual de 1,1% (Hernández, 2009).

El comportamiento de la producción animal en su conjunto no fue distinto si se tiene en cuenta que la producción animal real creció un 10%, el cual, sin considerar aves y huevos, hubiese sido de solo 3,3% lo cual significaría una disminución per cápita superior al 10% (Hernández, 2009).

Continuando con el escrutinio relativo al comportamiento del Sector Agrícola, se manifiesta que, según la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT), la producción agrícola en el año 2010 mostró números negativos en 12 rubros, tanto en superficie de siembra como en rendimiento por unidad de superficie y, además, reveló que las hortalizas, granos leguminosos y los cereales fueron los rubros más afectados; tales resultados, según el mencionado ente oficial, obedecieron exclusivamente a los efectos del comportamiento del clima (UCV; Facultad de Agronomía, 2011). Sobre este mismo particular se puede referir que la Federación Venezolana de Productores de Arroz (FEVEARROZ), Federación que agrupa a los cultivadores de este cereal, afirmaba que desde 2009 la producción de este cultivo ha venido descendiendo tanto en superficie de siembra como en producción y que en el año 2010, esa superficie de siembra disminuyó a un mínimo histórico del 48% respecto al 2009 y la producción registró un descenso del 45% respecto a ese mismo año (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

Según las informaciones divulgadas a través de la prensa nacional por la Confederación de Productores Agrarios (FEDEAGRO), durante el año 2012, el sector agrícola continuó creciendo a un ritmo muy bajo. El maíz, rubro emblemático, se incrementó apenas en un 0,71% respecto a 2011. En términos cuantitativos esa producción alcanzó la cifra de un millón trescientos catorce mil toneladas, un 39,9% por debajo de la lograda en el 2007; en lo que concierne al arroz, la producción alcanzó 695 mil toneladas en el 2012, volumen que significó un incremento de 7,79% respecto al 2011, sin embargo, muy por debajo de la lograda en el 2007, año en que se produjo 990 mil toneladas. En cuanto a la producción de caña de azúcar, ésta se incrementó en un 2,5% respecto a 2011. Según la misma fuente, las especies vegetales que presentaron un mayor crecimiento durante 2012 en relación al 2011, fueron aquellas que no estuvieron sometidas a la regulación, tales como el tomate (43%), la cebolla (41%) y la papa, que registró un incremento del 30% respecto al 2011 y 46% respecto al 2007 (UCV, Facultad de Agronomía, 2013).

Cifras algo distintas son presentadas por el MPPAT, según las cuales se revela que con respecto al 2011, los cereales en el 2012 crecieron 4%, el café 3,5%, las caraoas 4,2%, el girasol 2,25%, la palma aceitera 6,86%, cifras enteramente por debajo de las metas de producción propuestas por dicho organismo oficial en el denominado Plan Bienal 2011-2012 (UCV, Facultad de Agronomía, 2013). En forma complementaria la información proveniente del mencionado

Ministerio, reporta que en el 2012 experimentaron incrementos importantes la cebolla, el tomate, el pimentón, y la zanahoria; y descensos notorios la producción de 5 cultivos: cambur, caña de azúcar, frijol, quinchoncho y soya (UCV, Facultad de Agronomía, 2013).

En cuanto concierne a la carne de res, se puede referir que hasta el 2003, Venezuela, prácticamente se autoabastecía de este rubro pues se requería importar un poco menos del 1% para cubrir sus requerimientos; sin embargo, desde el 2004 (año en que cobraron auge el control de precios, el control cambiario y la masiva expropiación de fincas) las cifras de importación empezaron a ascender significativamente hasta alcanzar, en el 2009, la cifra de 395.484 toneladas, en circunstancias que la producción nacional se había reducido a 269.952 toneladas (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Respecto a la leche (cuadro 1), se puede sostener que la producción registrada para el período comprendido entre 2000 y 2008 no mostró resultados relevantes; muy por el contrario, este comportamiento oscilante podría ser calificado como modesto. Ubicado el comportamiento de esta producción dentro de un período mayor, permitiría apreciar que desde 1989, año en que la producción registró 1.639,00 MM kg, ésta descendió a 1.266,03 MM Kg. en el 2008 (CAVILAC, 2008).

Cuadro 1. Producción de leche cruda en Venezuela (MM kg) y variación interanual de la producción (%) durante el lapso 2000-2008

<i>Año</i>	<i>Producción Nacional de leche</i>	<i>Variación Interanual</i>
2000	1.301,53	-0,74%
2001	1.332,50	2,38%
2002	1.121,72	-15,82%
2003	1.071,62	-4,47%
2004	1.068,02	-0,34%
2005	1.141,74	6,90%
2006	1.227,16	7,50%
2007	1.251,07	1,90%
2008	1.266,03	1,20%

Fuente: CAVILAC, 2009.

En este mismo orden de ideas y sobre la base de las declaraciones a los medios de comunicación por parte del ciudadano Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA), quien a su vez fundamentó sus apreciaciones en un estudio realizado por la Universidad de los Andes, la producción de leche en el 2009 registró 1.470 millones de litros (UCV, Facultad de Agronomía, 2009). La tendencia que se aprecia, según la aludida organización gremial, continuó su curso, de forma tal que para marzo de 2012 (según declaraciones del

mencionado dirigente gremial), el rebaño lechero se había reducido notablemente debido a la falta de rentabilidad; por lo tanto, a los productores no les quedaba otra decisión que llevar las vacas lecheras al matadero debido a que no se encontraban en condiciones de continuar financiando su mantenimiento (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Al concluir el año 2012 (según las cifras aportadas por el MPPAT y difundidas por los principales medios de comunicación) la producción de leche fue de 2.744.473 toneladas, volumen que significó un repunte de 3,6% respecto al 2011, cuando el ordeño nacional se ubicó en 2.679.000 toneladas, cifra que a todas luces resultó insuficiente para abastecer la demanda interna (UCV, Facultad de Agronomía, 2013). Sin embargo, respecto a la veracidad o no de las cifras aportadas, se puede añadir que en respuesta a las afirmaciones provenientes del gobierno y los sectores oficiales (según las cuales el ordeño nacional había registrado un “pico histórico” en 2011), un asesor de INDULAC, teniendo en cuenta criterios estrictamente técnicos que caracterizan al rebaño nacional, rebatió contundentemente tales afirmaciones mediante declaraciones recogidas y difundidas por la prensa escrita en junio de 2012 (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Por todo lo expuesto, existen condiciones para asegurar que el objetivo de mejorar la oferta de bienes agroalimentarios con el propósito de lograr la “soberanía alimentaria” no fue, a nuestro juicio, logrado. El decrecimiento de la producción generó, indiscutiblemente una situación de desabastecimiento, el cual medido por el índice de escasez en los anaqueles de mercados y supermercados sobrepasó, en noviembre de 2010, el 37% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

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

2.3 Comportamiento del “Sector” Agroindustrial

Cálculos realizados sobre la base de la información estadística proveniente del (BCV, 2001) y del (INE, 2010), revelan que la variación porcentual del PIB per cápita de la industria de alimentos mostró un decrecimiento en los años 2000, 2002 y 2003, salvo el año 2001 que acusó un crecimiento del 0,16, fase a la cual prosiguió un crecimiento entre los años 2004 y 2007 como producto de la bonanza petrolera que experimentó el país durante ese lapso. La situación en los años 2006 y 2007 se mostró distinta al registrar un descenso de -0,66 y -1,72, respectivamente.

Antes de continuar con el análisis de la situación actual, resulta conveniente reiterar que el gobierno a fin de garantizar la denominada *Seguridad Alimentaria*, irrumpió (como se tiene dicho) en el sector primario, en el sector agroindustrial y en el que corresponde al sector de la distribución urbana de alimentos. En cuanto concierne al *sector agroindustrial*, en el año 2009, el gobierno adoptó algunas medidas como las *expropiaciones* y la *ocupación temporal* por 90 días de las instalaciones agroindustriales de carácter privado. De ese modo, funcionarios públicos del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso de Bienes y Servicios (INDEPABIS) creada para “lograr un país libre de especulación”, y empleados públicos de la Superintendencia de Silos y Depósitos Agrícolas (SADA), ocuparon temporalmente por 90 días 11 plantas agroindustriales pertenecientes al capital privado. Estas ocupaciones temporales constituyeron el paso previo para la *expropiación* de nueve unidades de producción, constituyendo una de ellas nada menos que la dedicada al procesamiento de arroz perteneciente a la empresa transnacional llamada Cargill. Estas acciones, consideradas por el gobierno como una estrategia diseñada para eliminar el monopolio en el sector de los alimentos y para lograr una mayor participación en este sector económico considerado como estratégico, fueron rebasadas con la promulgación de una resolución según la cual se obliga a las agroindustrias a producir bienes a precios regulados en un porcentaje comprendido entre el 70 % y el 95%. No resulta difícil sostener que esta medida tuvo que repercutir directamente sobre los costos de producción de esas empresas e impactar negativamente sobre la rentabilidad de las mismas, consecuentemente, provocar una desinversión en este sector debido a que las ganancias no fueron lo suficientemente apropiadas como para realizarlas.

El hecho concerniente a la incursión en el *sector agroindustrial*, puede ser ilustrado, además, mediante las declaraciones a la prensa por parte del Ministro de Comercio en octubre de 2010, quien manifestó lo siguiente: “El gobierno ha construido plantas agroindustriales y ha *nacionalizado* (énfasis nuestro) más de una que estaba en situación irregular, y hoy tenemos más de 110 plantas agroindustriales en todo el país” (UCV, Facultad de Agronomía, 2010).

Dentro del conjunto de nacionalizaciones podemos mencionar, como ejemplo, las que se corresponden con la nacionalización de las siguientes empresas vinculadas a la industria láctea: Lácteos Los Andes y Parmalat, las cuales respondían por cerca del 33% de la capacidad industrial para procesar leche en el país (UCV, Facultad de Agronomía, 2009). De acuerdo con la Memoria y Cuenta del Ministerio de Alimentación correspondiente al año 2011, las utilidades de la primera de las nombradas se redujeron en un 23% debido fundamentalmente, a la incorporación de empresas filiales (UCV, Facultad de Agronomía, 2009).

Prosiguiendo con el análisis de la situación actual respecto al comportamiento de la producción agroindustrial en general y de la producción relacionada con la industria láctea (considerada como ejemplo) en particular; a continuación se procederá a reseñar las características de ese comportamiento teniendo en cuenta las informaciones provenientes del BCV y de otras entidades oficiales, así como las que corresponden a los gremios. Según declaraciones a la prensa por parte del Ministro de Planificación y Finanzas y el Presidente del BCV, la producción industrial de alimentos se redujo 6,9% durante el primer trimestre de 2012 respecto al mismo período correspondiente al 2011. Ambos representantes del gobierno complementaron dicha información afirmando que la agroindustria dejó de crecer desde el 2010, es decir, que la misma viene acusando cinco trimestres consecutivos en descenso (UCV, Facultad de Agronomía, 2012). Este descenso de la producción agroindustrial puede ser confirmada mediante las cifras correspondientes a los volúmenes de importación las cuales, precisamente en el 2011, registraron niveles históricos. Tales magnitudes pueden ser corroboradas también por la situación de desabastecimiento de leche pasteurizada, de quesos e incluso de leche pulverizada, aspectos que serán tratados con mayor detenimiento más adelante.

A las cifras mencionadas en el párrafo anterior, se pueden añadir las estadísticas que se derivan del BCV, según las cuales, en el lapso comprendido entre enero y septiembre de 2012, el volumen de la producción disminuyó 5,87% en comparación con el mismo periodo correspondiente a 2011. Por otra parte, las cifras emitidas por la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (CAVIDEA) muestran que la contracción de la producción de alimentos básicos fue de 3,75% en septiembre de 2012, 2,58% en octubre, 1% en noviembre y 0,89% en diciembre del mencionado año. Según el gremio empresarial al cual se hace referencia, algunos factores como las limitaciones al acceso de materias primas, los retrasos en la liquidación de divisas y en la emisión de permisos de importación, así como los rezagos en los precios controlados, constituyeron los principales factores que obstaculizaron el desarrollo de la industria alimentaria en el 2012 (UCV, Facultad de Agronomía, 2013).

En este sentido, no se puede dejar de manifestar que resulta imprescindible referirse al *crecimiento de la economía en su conjunto* la cual, de acuerdo con las cifras del BCV, registró una expansión del 5,4% durante el primer semestre de 2012. Así como se considera indispensable mencionar ese hecho, también se debe señalar que según las mismas cifras aportadas por el ente emisor, *el sector dedicado a la fabricación de alimentos, bebidas y tabaco, decreció 9,4% en el mencionado lapso* (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Por todo lo expuesto, se puede asegurar, en términos generales, que el objetivo de mejorar la oferta nacional de bienes agroalimentarios tampoco fue lo-

grado; apreciación que también es compartida por Hernández (2009). El decrecimiento de la producción, consecuencia del control de precios y de la cuestionada política de expropiaciones, determinó que la inversión privada en maquinarias y equipos no permitiesen ampliar la producción, generándose por tanto, una situación exteriorizada de *desabastecimiento*

2.4 Comportamiento de la etapa correspondiente a la Comercialización/distribución de bienes agroalimentarios

Como se manifestó anteriormente, el gobierno no solo irrumpió en las etapas correspondientes a la producción primaria e industrial, sino que sus acciones se ampliaron a la etapa relacionada con la distribución urbana de alimentos.

En el contexto relacionado con la inestabilidad política referida en la primera parte de este artículo, se creó la empresa estatal Red de Mercados de Alimentos (MERCAL, C. A.), en un momento en el cual, según el gobierno, la seguridad alimentaria de la población de menores recursos –debido al elevado índice de desocupación y la preocupante disminución de la capacidad adquisitiva de los consumidores– era una necesidad inaplazable. Esta empresa fue creada con el propósito de efectuar el mercadeo y la comercialización (mediante puntos de comercio fijos y móviles), al mayor y al detal, de productos alimenticios y otros de primera necesidad, a precios “solidarios” y significativamente *subsidiados*⁶ con el fin de mantener abastecida a la población de escasos recursos. El dinamismo adquirido por esta empresa durante los primeros años, permiten calificar este fenómeno como un verdadero cambio que abrió una nueva dimensión de la estructura de la distribución urbana de alimentos. De ese modo, MERCAL C.A logró captar un importante segmento del mercado debido probablemente al nivel de precios con los que opera, a los enormes recursos financieros con que cuenta, a la llamada “competencia desleal”, al aprovechamiento de los precios internacionales, a la exoneración de aranceles, al apoyo de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), a la estructura que la sustenta y posiblemente a los bajos costos de funcionamiento por punto de venta.

Según la Memoria y Cuenta del Ministerio de Alimentación (UCV, Facultad de Agronomía 2011), la referida empresa del Estado, desde su creación, logró crecer 884% debido a que sus activos se ampliaron más allá de los puntos de venta para abarcar fincas agroproductivas. De esa forma, el número de beneficiados pasó de 584.816 personas en 2003 a 10.602.201 personas en 2010.

⁶ Respecto a las cantidades inconmensurables de estos y otros subsidios y otros aportes del gobierno puede consultarse los siguientes estudios: Hernández (2009) y Aponte (2010).

Sobre este mismo aspecto se está en condiciones de afirmar que después de siete años de haberse creado MERCAL, el gobierno ha logrado instalar cuatro cadenas de distribución, a saber: MERCAL, PDVAL, COMERSO y ABASTOS BICENTENARIO, los cuales cuentan con 19.000 puntos de venta (UCV; Facultad de Agronomía, 2010). Esa presencia del gobierno en el sector de la distribución se vio ampliada con la expropiación de Hipermercados EXITO (con importante participación de la empresa transnacional francesa denominada CASINO) a la cual se añadió el producto de las negociaciones de la cadena de automercados CADA.

3. IMPLICACIONES DE LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO RESPECTO AL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO, AL PROCESO INFLACIONARIO, A LAS IMPORTACIONES Y A LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ESFERA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Establecido explícitamente el propósito de analizar los efectos y las implicaciones de las decisiones de política gubernamental sobre la producción y el abastecimiento alimentario, se hace imperativo realizar, en seguida, una breve referencia a los antecedentes relacionados con la "escasez de ciertos alimentos básicos (Eilner, 2010: 41). En diciembre de 2007 el entonces Ministro de Finanzas, reconoció la gravedad de la escasez de diez rubros básicos, dentro de los cuales la leche acusó el nivel más crítico. Posteriormente, un informe del BCV de 2007 afirmaba que 18 productos registraron "escasez seria" (más de 41%) y 39 con "escasez significativa" (entre 21 y 40%). En el 2008 la situación se presentó mucho más grave y fue la leche el alimento que acusó escasez grave y a éste alimento, se sumaron los siguientes: pollo, huevos, azúcar, quesos, café, arroz, aceite azúcar, margarina, carne de res y harina de trigo (UCV, Facultad de Agronomía, 2008). Tal situación obligó al gobierno a promulgar un decreto con duración de seis meses, a través del cual se flexibilizaron los trámites de importación mediante algunas disposiciones como la relacionada con la celeridad en el proceso de liquidación de las divisas por parte de CADIVI.

Expuestos tales antecedentes, se puede afirmar que el conjunto de medidas gubernamentales, en especial las que conciernen al *control de precios*, afectaron significativamente (como se pudo constatar mediante las evidencias reseñadas en el punto 2) la producción de la mayoría de los bienes agroalimentarios consumidos en el país. El decrecimiento de la producción generó, indiscutiblemente una situación de *desabastecimiento* el cual, medido por el índice de escasez en los anaqueles de mercados y supermercados, sobrepasó en noviembre de 2010, el 37% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011). En un estudio realizado por DATANALISIS (empresa encuestadora de reconocido prestigio) el 9 de agosto de 2011, se llegó a determinar que el nivel de escasez general fue de 19,2%, sin embargo, la ausencia de algunos alimentos en los anaqueles fue mucho más grave; en efecto, el índice de escasez de alimentos como el aceite de maíz, el

aceite de mezcla vegetal y la “leche pulverizada en sobre” fue de 42,3%, porcentaje muy por encima del mencionado promedio general (UCV, Facultad de Agronomía, 2011). En relación con este mismo aspecto, el presidente de CAVIDEA, en septiembre del mismo año, declaraba a la prensa que el “faltante” en los anaqueles alcanzaba el 20% y que en bienes agroalimentarios como aceites se ubicaban en 69,1%, leche en polvo 60,7%; porcentaje que se aproximaba al 66% registrado por el BCV (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

En julio de 2012 el Presidente de la firma encuestadora anteriormente mencionada, manifestó que el resultado de la consulta realizada a las personas (en relación con los alimentos y productos que registraron mayores índices de escasez) fue que el 70% consideraba que la leche constituía el producto que acusaba el mayor índice de escasez. El mencionado resultado formó parte de un estudio realizado en una muestra de 2000 encuestas correspondientes a 28 ciudades (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Según las cifras aportadas por el BCV, desde octubre del 2012 el abastecimiento de alimentos se fue debilitando. En ese mes la escasez de alimentos registró un 13,1%, en comparación con el lapso comprendido entre junio y septiembre de ese mismo año durante el cual la escasez registró 10%, y a partir de noviembre se aceleró pasando de 11,2% a 17,7% en marzo de 2013 (UCV, Facultad de Agronomía, 2013).

No se puede concluir este apartado, sin dejar de mencionar que para el gobierno el *desabastecimiento* (como se expuso anteriormente en este artículo) generado por el desbalance existente entre la oferta y la demanda de bienes alimentarios, obedeció y obedece a que el consumo de alimentos se elevó significativamente en comparación a los años previos a 2002.

El referido desabastecimiento tuvo serias implicaciones que serán materia de revisión a partir del siguiente punto.

3.1 Implicaciones relacionadas con la inflación y las importaciones

En los años posteriores a 2006, los precios en general se incrementaron mucho más que los salarios. Para citar solamente lo ocurrido en algunos de esos años, en 2009 el ajuste salarial fue de 21% y la inflación de ese año alcanzó un 25.1%; así mismo, mientras que el salario mínimo en 2010 fue objeto de un incremento del 26,5%, sin embargo los precios se elevaron un 27,6% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011). Ubicando el fenómeno de la inflación dentro de un período mayor, se puede afirmar que entre los años 2001 a 2010, con excep-

ción de 2006, la inflación atribuida a los alimentos fue superior a la inflación en general (UCV, Facultad de Agronomía, 2011). La disminución de la oferta de bienes en general, durante 2010, generó un repunte de la inflación que determinó que el poder de compra de los consumidores descendiera en el primer trimestre de ese año a su nivel más bajo en una década. Solamente en abril de ese año la inflación general fue de 5,7% y la que corresponde a los alimentos alcanzó un 11.1% (UCV, Facultad de Agronomía, 2011).

En 2011, según las cifras divulgadas por el BCV, la inflación correspondiente a los alimentos y bebidas alcanzó el 30,5%, cifra muy por encima de la inflación general que cerró en 24,5%; porcentaje considerado de por sí altísimo si se tiene en cuenta los parámetros internacionales. Esta situación por demás preocupante tuvo lugar a pesar de que el gobierno, como se tiene adelantado, intervino directamente y creó una vasta red de comercialización destinada a abaratar el costo de los alimentos (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

A las anteriores cifras, se añaden las que proceden del INE las cuales revelaban, en abril de 2012, que en 12 meses (desde marzo de 2011 a marzo de 2012) el costo de la canasta alimentaria normativa subió 21,69%. Tales cifras revelaban además: a) que el mayor costo de la canasta alimentaria se registró en Caracas, seguido de Maturín y Maracaibo, b) que de los productos que conforman la cesta alimentaria, los más costosos fueron las carnes, la *leche* y quesos, aceites y café, c) los precios de la leche, queso y huevos subieron 32% (UCV, Facultad de Agronomía, 2012). Para el cálculo de dichos porcentajes ese organismo oficial tomó como referencia 50 productos representativos del consumo de las familias y sustentó sus cálculos teniendo en consideración una familia promedio compuesta por 5 integrantes (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

No se puede finalizar esta parte dedicada al fenómeno de la inflación sin mencionar que para el primer semestre de 2012 (según los personeros del gobierno) ésta se desaceleró debido al menor incremento del precio de los alimentos y bebidas no alcohólicas como consecuencia de la política de control de precios y de la política de precios justos. En efecto, el precio de los alimentos en julio tuvieron un incremento de 0,8%, sin embargo, la variación anualizada entre julio de 2011 y el mismo mes de 2012, fue de 22% (UCV, Facultad de Agronomía, 2012). En rigor, esa desaceleración obedecería al significativo incremento de las importaciones con bolívares sobrevaluados y al retraso del incremento de los precios de los bienes regulados. Adicionalmente se manifiesta que en el lapso anteriormente mencionado, según las cifras aportadas por el Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), los precios de los productos lácteos y los huevos acumularon un incremento de 48,62% (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Finalmente se cita el contenido de un reporte del BCV, a través del cual se evidencia el impacto registrado entre diciembre de 2012 y Enero de 2013, lapso durante el cual los alimentos registraron un incremento del 11,2%, los productos agrícolas 15,4% y los productos pesqueros 9,8%, situación que condujo a que el Ministro de Finanzas, tuviera que declarar a la prensa nacional el 8 de febrero de 2013, lo siguiente: "...Estábamos en 18% de inflación anualizada y ahora estamos en 22% otra vez y ese es un problema que tenemos que enfrentar no solamente el gobierno, la tasa de ganancia de los *especuladores* (énfasis nuestro) jugando a la devaluación, al mercadito negro (sic)".

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

A fin de mitigar los efectos del fenómeno que se viene analizando, el gobierno optó (como se manifestó en otra parte de este artículo) por el otorgamiento de dólares preferenciales para las *importaciones*. Al amparo de esta medida y con el fin de enfrentar el desabastecimiento experimentado en 2007, el gobierno procedió a importar elevados volúmenes de alimentos. Según informaciones provenientes del BCV, resolver el problema del desabastecimiento le costó al país, en 2008, la cifra de 7.490 millones de dólares, cantidad que representó un 79% más que en el 2007 (UCV, Facultad de Agronomía, 2009). A fin de ilustrar con mayor contundencia esta situación, se comenta a continuación el caso relacionado con las importaciones de leche, las cuales en 2008 se incrementaron al menos 155%; se comenta además que las compras de Venezuela en el mercado global de leche en polvo completa, durante el 2008, sumaron casi dos veces y media las cifras de 2007; esta situación significó que Venezuela se mostrara como el mercado de leche en polvo completa más grande del planeta (UCV, Facultad de Agronomía, 2008).

Seguidamente se presentan las cifras provenientes de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Alimentación según las cuales, a través de la corporación CASA, se adquirieron 4 millones de toneladas de alimentos en 2011, 9% más que en 2010, de las cuales 3,5% toneladas procedieron del exterior, en otras palabras, 87% de los alimentos adquiridos por el gobierno en el mencionado año fueron importados (UCV, Facultad de Agronomía, 2012). Estos hechos pueden

ser mejor ilustrados si se rescatan las declaraciones realizadas a la prensa por el Ministro de este organismo gubernamental, quien en julio de 2012 manifestó: “La prioridad para el gobierno bolivariano, y por eso existe este ministerio, es que se asegure el acceso a los alimentos no importa de donde sea, así sean importados. No vamos a evaluar cuánto de lo que come el venezolano es importado o nacional, lo importante es que la gente coma”; ante la pregunta respecto en qué rubros se han centralizado las importaciones de materia prima, el referido ministro respondió: “Particularmente en *leche* de donde traemos (sic) *90% de las compras, pero vamos rumbo a traerlas (sic) toda*” (énfasis nuestro) (UCV, Facultad de Agronomía, 2012).

Aún más convincentes son las estadísticas provenientes de CADIVI las cuales indican, por otra parte, que las importaciones de alimentos realizadas durante el año 2011 representaron 6.305 millones de dólares, magnitud que se tradujo en un incremento del 12% respecto a 2010 (UCV, Facultad de Agronomía, 2012). Si bien es cierto que el incremento de las importaciones fue constante en los años anteriores a 2010, la mencionada cifra se ubica por debajo del record registrado en 2008, año en el que las compras en el exterior sumaron un total de 7.577 millones de dólares.

Finalmente se relata algunos de los hechos acaecidos en 2012 en relación con las importaciones. De conformidad con las cifras aportadas por el INE, las importaciones de materias primas agrícolas se mantuvieron en un nivel significativo, de tal manera que las adquisiciones de cereales (principalmente arroz, maíz, sorgo y trigo) se incrementaron 43% entre enero y octubre de 2012 con respecto al mismo período de 2011; una mayor precisión respecto a las mencionadas adquisiciones, señala que las compras externas de maíz se incrementaron 75,47%, y las de arroz experimentaron 169% de crecimiento. En términos monetarios, las importaciones agrícolas realizadas entre enero y octubre del 2012, significaron nada menos que 4.691 millones de dólares, 93,4% más respecto al mismo lapso del 2011 (UCV, Facultad de Agronomía, 2013).

Se concluye esta parte señalando que con el propósito manifiesto de evitar que el fenómeno inflacionario se mostrara con toda su intensidad o se presentara antes de las elecciones que tuvieron lugar en octubre de 2012, el gobierno incrementó la oferta mediante desmesurados volúmenes de las importaciones, las cuales en su totalidad y en términos monetarios, significaron la considerable cifra de 77.503 millones de dólares, cifra equivalente al 83% de las divisas provenientes de la venta de petróleo. Pero eso no fue todo, esas mismas circunstancias relacionadas con el “año electoral” determinaron que el gobierno, a través de algunas medidas como incremento del número de pensionistas, de becas, subsidios y de sueldos, incrementó desmedidamente *el gasto público*. El incremento significativo del gasto público ocasionó que aumentara, también

desmedidamente, el *consumo* hasta mostrar niveles que superaron abiertamente (como se vio a lo largo del desarrollo del punto 2 de este trabajo) la capacidad de las empresas agroalimentarias, originándose, en consecuencia, un incremento significativo de la inflación.

A fin de permitir algunas consideraciones que habrá de hacerse en el siguiente punto, resulta necesario adelantar que las implicaciones o efectos aquí analizados, no sólo se circunscribieron a las *etapas* que conforman el sector agroalimentario venezolano, sino que éstos se extendieron al área relacionada con la esfera *política e institucional*, aspectos que serán tratados seguidamente⁷.

3.2. Implicaciones relacionadas con la búsqueda de rentas y la venalidad

Dentro del contexto aquí analizado, diversos fueron los hechos presuntamente ocurridos en relación con esta materia. Por razones de espacio mencionaremos a continuación aquellos que fueron develados, procesados, juzgados y que por ser los más protuberantes, se hicieron públicos. Tales sucesos fueron: a) los hechos vinculados con la *putrefacción* de un apreciable volumen de alimentos importados por PDVAL; b) los cometidos por un empresario vinculado a numerosas actividades económicas, dentro de ellas la industria agroalimentaria, servicios y navieras; y c) aquellos relacionados con el hermano de un ex candidato a la gobernación de uno de los estados de Venezuela. El primero de los hechos nombrados se relaciona con la descomposición, en la red PDVAL, de 122.000 toneladas de alimentos, las cuales fueron compradas incurriendo en graves irregularidades respecto a la *forma* de cómo fueron adquiridas y a su correspondiente manipulación. Por este caso el Fiscal General de la Nación dictó privativa de libertad a dos funcionarios de PDVAL, quienes fueron imputados por delitos de corrupción contemplada en la Ley contra la Corrupción.

El segundo y el tercer caso –presuntamente ocurridos en relación con la administración de un terminal marítimo de considerable significación y con la Corporación Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN)– han sido ampliamente reseñados por Morales (2012).

Los mencionados hechos, indicarían que los problemas causados por el Estado en relación con el *oportunismo* fueron muy graves debido a que sus decisiones beneficiaron a unos en perjuicio de otros y además, crearon condiciones

⁷ Un tratamiento más exhaustivo de este tema requeriría establecer una cierta precisión conceptual, la cual por razones de espacio no es posible incluir. En su lugar, se cita el trabajo de Morales (2012) relacionado con esta materia.

propicias para satisfacer los intereses de los *grupos de poder* y de los *buscadores de renta*.

CONSIDERACIONES FINALES

De continuar la situación analizada y en el caso de que prevalezcan las condiciones que permitieron la aplicación de las políticas referidas en este artículo, se puede inferir que el Estado empezará a comportarse como un “monopolista discriminador” y generará *derechos de propiedad incompletos*, los cuales en último término ocasionarán; por una parte, la continuidad del descenso de la inversión y por ende de la producción y del crecimiento económico y; por la otra, la fragmentación de los derechos de propiedad que dará lugar a la formación de estructuras de derecho de propiedad alternativos, dicho con otras palabras, dará lugar a la conformación de grupos que apoyándose mutuamente y “monopolizando” ciertos ámbitos y actividades, logren un significativo desenvolvimiento.

En relación con la *regulación*, concretamente, con el *control de precios* de los bienes agroalimentarios, se puede manifestar que con esta medida gubernamental, lejos de disminuir los *costos de transacción* y corregir las *fallas del mercado* ésta constituirá un factor de distorsión del mercado y no solo eso, sino que potenciará la presencia de mercados alternativos y permitirá (sin proponérselo deliberadamente pero el resultado será el mismo) la entrada en escena de actividades económicas ilícitas debido al alto grado de rentabilidad que éstas representan; al respecto se incorpora como ejemplo el caso, ya presente, relacionado con el expendio de algunos productos como la leche en polvo y aceite. En este sentido se señala que mientras que en los canales regulares (anaqueles de mercados y supermercados) no se consigue con normalidad muchos productos como el aceite y la *leche pulverizada*, los comerciantes informales (buhoneros) ofrecen y expenden los productos sin ningún tipo de control ni vigilancia, a precios que exceden el doble de los precios establecidos por el gobierno, ejemplo que se puede complementar con otros que constituyen, por así decirlo, una inversión en eficiencia debido a que el “beneficio marginal supera al costo marginal” Hechos como el que se acaba de relatar, con toda seguridad, distorsionarán aún más el mercado y distanciarán a las instituciones del Estado de su fin económico primordial que es crear bienestar.

Por todo lo anteriormente expuesto, de proseguir con la severa intervención del Estado, las mencionadas medidas gubernamentales seguirán ocasionando decisiones en favor de intereses personales, el incremento del tamaño del sector público, una mayor ineficiencia, baja eficacia, mantenimiento de organismos innecesarios y, consecuentemente, un mayor incremento del gasto público; por otra parte, se derivarán situaciones por las cuales se pueden permitir que se

gane más por actividades de “rent seeking” (buscadores de renta) que por actividades productivas, generando no solo parquedad de incentivos para la eficiencia y la creatividad, sino también mayores desigualdades en la distribución de la renta al beneficiar a los perceptores de rentas y reducir la competencia entre empresas por que será mucho más fácil acudir a la habilidad para negociar, presionar, influir y finalmente, acudir al soborno y propiciar la *corrupción*. Al respecto, pueden ser útiles para graficar esto que se viene señalando los hechos ya mencionados sobre la pérdida por parte de PDVAL de 132.000 toneladas de alimentos. Este suceso puede ser atribuido a la carencia de una estructura física y gerencial que lograra garantizar el éxito de esta operación, y a la impericia de individuos poco competentes como para tomar en cuenta elementales operaciones de logística y de previsiones respecto a la capacidad instalada requerida para recibir y ubicar los ingentes volúmenes de importación de alimentos. Al respecto, pudo haber ocurrido que la descarga de los barcos haya sido tan lenta que haya ocasionado **ineficiencias** y de esta forma, verse, además, obligados a realizar esta operación en otros puertos que no son su destino u optar por descargar en puertos de países vecinos.

Situando el tema analizado en el espacio académico que le corresponde y en concordancia con la opción teórica en la cual se fundamenta, se puede concluir manifestando que la presente administración gubernamental se ha caracterizado, entre otros aspectos, por los siguientes: a) la incesante pugna con el sector productivo privado que condujo a su progresivo desplazamiento; b) la notoria **dependencia del financiamiento fiscal** de las empresas agroalimentarias administradas por el gobierno, la cual permite inferir que ellas carecerían de autosustentabilidad y; c) por la prevalencia de mecanismos de control (*regulación*) de significativa magnitud que originaron disminución de la producción agroalimentaria, escasez, inflación, exorbitantes volúmenes de importación, así como sucesos relacionados con el *oportunismo* y decisiones que beneficiaron a unos en perjuicio de otros (Benson *et al.* 1995; Tollison y Congleton, 1995) y, además, crearon condiciones propicias para satisfacer los intereses de los *grupos de poder* y de los *buscadores de renta*.

Teniendo en cuenta lo que se acaba de señalar, la interrogante que necesariamente surge es la siguiente: ¿Estarán la renta petrolera y el Marco Institucional vigente, en condiciones de continuar sosteniendo las actividades productivas gubernamentales caracterizadas por su cuestionada eficiencia y garantizar un adecuado y oportuno *abastecimiento agroalimentario*? Adelantar una respuesta a estas interrogantes, excederían los estrictos límites dentro de los cuales este trabajo ha sido desarrollado; sin embargo, se considera que intentar una respuesta a la misma, requeriría tener en cuenta, fundamentalmente, el enorme déficit fiscal originado por el incremento desproporcionado del gasto público

(ocurrido en el entorno de un “año electoral”) mediante la emisión de deuda e impresión de billetes para adquirir bonos de PDVSA por el orden de 70.000 millones de bolívares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, E. et al. (1993), *La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano*, Fundación Polar, Caracas.
- AGROPLAN (1994), *Boletín Agroplan*, Caracas.
- Aponte, C. (2010), “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009”, *Cuadernos del Cendes*, 73.
- Arenas, N. (2010), “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, Populismo y democracia”, *Nueva Sociedad*, 229.
- Banco Central de Venezuela (1992), *Anuario de Estadística*, Caracas.
- (2011) *Cuentas Nacionales*, <http://www.bcv.org.ve>
- Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (1991), *Quarterly Review of Commodity 1991 Markets*, Washington.
- Benson, Bruce L., Rasmussen, David W. Y Sollars D.L. (1995). “Policie bureaucracies, their incentives, and the war on drugs”, *PublicChoice*, 83.
- CAVILAC, (2009), “Informe La industria lechera en Venezuela 2008”, <http://www.cavilac.org/Información/Documentos/Octubre2009/InformeLaindustriaLeche raenVenezuela2008.pdf> (consulta: marzo de 2011).
- Ellner, S. (2010), “La primera década del gobierno de Hugo Chávez, logros y desaciertos”, *Cuadernos del CENDES*, 74.
- FEDEAGRO (1997), “La Situación Actual del Sistema Agroalimentario: análisis y perspectivas”, *mimeografiado*, (marzo), Caracas.
- Hernández, J. L. (2009), “Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República”, *Cuadernos del CENDES*, 72.
- INE (2010) *Estadísticas*, <http://www.ine.gov.ve>
- Lajo, M. (1983), *Alternativa agraria y alimentaria*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Lima.

- Landaeta, M. (2005), "Pobreza, nutrición, seguridad alimentaria y desarrollo humano", Taylhardat, L.; Castillo, R. y Morales, A. *Globalización, integración económica y seguridad alimentaria*, Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- Ministerio de la Producción y el Comercio (2000), *Plan nacional de desarrollo agrícola y de la alimentación 2000*, documento fotocopiado, Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (varios años), *Memoria y Cuenta. Estadísticas*, Caracas.
- Morales, A. (1985), *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al sistema agroalimentario internacional*, UCV-Facultad de Agronomía, Maracay.
- (1992), "Estado, Importación de Alimentos y Desarrollo Agrícola, el caso venezolano 1970-1982", *Revista Tierra Firme*, Año 10, Vol X, No. 39, julio-septiembre.
- (1993), "Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano", Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), *Latinoamérica Agraria hacia el siglo XXI*, Mendieta, Quito.
- (1995), "El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica", *Revista Indicadores Socioeconómicos*, 9, (enero).
- (2012), "La Política de Control de Precios desde la perspectiva Neoinstitucional", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XVIII, 2, Caracas.
- Rama, Ruth y Vigorito, Raúl (1979), *El complejo de frutas y legumbres en México*, México, Nueva Imagen.
- Tollison, Robert D. y Congleton, Roger D. (1995), *The economic Analysis of Rent Seeking*, CheltenhamGlos U.K: Edgar Elgar Publishing.
- United States Department of Agriculture (USDA) (1991), *Varias publicaciones relativas a la situación actual y perspectivas de diversos cultivos*.
- (1992), *Varias publicaciones relativas a la situación actual y perspectivas de diversos cultivos*.
- Universidad Central de Venezuela (UCV), Facultad de Agronomía, Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales (varios años), *Soporte documental de la línea de investigación titulada: "Estructura y comportamiento del Sector Agroalimentario Venezolano"*, Maracay, Unidad de Investigaciones Agroalimentarias.

Valderrama, Mario (1979), "Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia", *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 2, 2, mayo-agosto.

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