

Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República

JUAN LUIS HERNÁNDEZ*

pp. 67-100

Resumen

El trabajo analiza aspectos clave de la dinámica agroalimentaria venezolana en la última década. Con base en el marco normativo para la agricultura y la alimentación creado por la Constitución de 1999, se examinan los recursos utilizados y los resultados obtenidos por las principales líneas de políticas instrumentadas. Se plantea que los resultados no guardan proporción con los recursos que se invirtieron, con logros muy escasos en el desarrollo de la producción interna y la soberanía agroalimentaria, y avances limitados en la eliminación del latifundio, aun cuando se han alcanzado logros importantes en cuanto a mejorar los ingresos en el medio rural. Para concluir, se presenta una síntesis de las amenazas para la agricultura en la actualidad y se propone un conjunto de medidas para impulsar un desarrollo agrícola sólido y sostenible.

Palabras clave

Política agrícola / Seguridad alimentaria / Desarrollo agrícola sostenible / Venezuela

Abstract

This paper analyzes the main issues of the Venezuelan agriculture and food sector during the last decade. Based on the new regulatory framework created by the 1999 Constitution, it examines the resources used and the results achieved by the main lines of policy implemented in this regard. It argues that the results are in no proportion to the resources employed, with very scanty achievements in the development of the internal production and the food-processing sovereignty, and limited advances in the elimination of the landowner power, even though with important improvements as to income in the rural areas. Finally, it offers an overview of some existing threats to agriculture and requisites to attain a sustainable agricultural development.

Key words

Agricultural policy / Food security / Sustainable agricultural development / Venezuela

* Sociólogo. Profesor de posgrado en la Maestría en Desarrollo Agrario de la Universidad de los Andes y del posgrado en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: jlhernandez@innovaven.org

El estudio base de este trabajo se realizó para servir de apoyo a los planteamientos y propuestas de los productores agrícolas organizados de Lara y Portuguesa.

Introducción

El presente trabajo pretende analizar aspectos resaltantes de la dinámica agroalimentaria venezolana en la última década. Tiene como punto de partida el nuevo marco normativo para la agricultura y la alimentación que se crea en la Constitución de 1999, y a partir de allí se busca analizar los recursos utilizados y los resultados obtenidos por las principales líneas de política instrumentadas en el contexto de las orientaciones constitucionales. El trabajo finaliza con la presentación de algunas amenazas existentes, y las exigencias para un desarrollo agrícola sustentable.

El marco constitucional para el desarrollo agroalimentario

Dentro de la nueva configuración del Estado que estableció la Constitución de 1999, la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria adquirieron un nuevo estatus a partir de normas constitucionales específicas. Los artículos 305 al 308 definen la orientación de las políticas públicas en esas materias, así como en cuanto a redistribución de la tierra.¹ Los componentes fundamentales de la nueva normativa son los siguientes:

1. La prioridad de la agricultura, declarando la producción de alimentos de interés nacional y base estratégica del desarrollo nacional, privilegiando la producción agropecuaria interna para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento, y estableciendo compensación frente a las desventajas propias de la agricultura, todo ello para garantizar la seguridad alimentaria de la población.
2. El desarrollo rural integral, que significa la promoción del empleo y el bienestar de la población rural mediante la dotación de las obras de infraestructuras, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.
3. La eliminación del latifundio y de la ocupación abusiva de tierras públicas, gravando las tierras ociosas y rescatando las tierras de vocación agrícola.
4. La promoción y protección de cooperativas, microempresas y formas asociativas bajo régimen de propiedad colectiva, asegurándoles financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

Esta normativa central es instrumentada por un conjunto de leyes entre las cuales destaca la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la cual, además de normar todo lo relacionado con la tenencia de la tierra, establece la nueva institucionalidad pública agraria mediante la creación del Instituto Nacional de Tierras (INTI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Corporación Venezolana Agraria (CVA). Adicionalmente esta ley reforma la Jurisdicción Especial Agraria dictando nuevas normas para los tribunales con competencia en esta área.²

¹ Los apartes indicados en el texto corresponden a los resúmenes del artículo 305, 306, 307 y 308 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela publicada en *Gaceta Oficial* N° 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999.

² La versión actual de la ley fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.771, Extraordinaria, de fecha 18 de mayo de 2005.

Otras de las leyes que instrumentan aspectos de las nuevas orientaciones constitucionales en el primer período de gobierno de Hugo Chávez son: la Ley de Mercadeo Agrícola (enero de 2002); la Ley de Crédito para el Sector Agrícola (octubre de 2002); Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (septiembre de 2003); Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) (junio de 2001); la Ley de Pesca y Acuicultura (mayo de 2003); y la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (agosto de 2001).³

En el 2008, las nuevas leyes referidas a la agricultura y el medio rural aprobadas en el contexto de la Ley Habilitante representan cambios importantes y tienden a generar un nuevo marco normativo que, en una proporción importante, sólo está comenzando a instrumentarse y, por lo tanto, no es objeto del presente trabajo.⁴

Los recursos utilizados

Si en algún ámbito se ha instrumentado claramente la norma constitucional sobre la prioridad de la agricultura y la seguridad alimentaria es en el de la utilización de recursos económicos de origen público. Los recursos destinados a la producción agrícola y el medio rural se han multiplicado, llegando a alcanzar niveles varias veces superiores a los de cualquier período de gobierno anterior. Ahora no sólo se trata de recursos presupuestarios, sino de los provenientes directamente —por distintas vías— de la empresa petrolera nacional, Petróleos de Venezuela (Pdvsa).

En el pasado, la estimación de los recursos destinados al sector agrícola y el medio rural fue una labor relativamente sencilla, pues ellos se concentraban fuertemente en el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y en unos pocos programas de otros ministerios. En la actualidad esta actividad es muy compleja, ya que el número de organismos donde se distribuye el gasto es mucho mayor y varía de año en año. Además, dado el volumen de créditos adicionales que se han aprobado y la magnitud de los recursos extrapresupuestarios que se asignan, los gastos presupuestados son sólo una fracción de los gastos reales.

A partir de los cambios legales que permiten la utilización de las reservas internacionales excedentarias y los excedentes en dólares de Pdvsa para financiar proyectos en el país, aparece una fuente de recursos distinta al presupuesto y a la Tesorería Nacional, constituida por el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) y los fondos administrados por Pdvsa, entre los cuales se destaca el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (Fondespa).

Fondespa ha dispuesto de 4.229 millones de dólares entre 2004 y 2008 (cerca de 10 billones de bolívares) y de ellos ha destinado al sector agroalimentario y rural unos 580

³ Los textos de estas leyes pueden encontrarse en el portal de la Asamblea Nacional en Internet: www.asambleanacional.gob.ve.

⁴ Las más importantes de estas leyes son: Ley Orgánica Seguridad Soberanía Agroalimentaria, Ley de Salud Agrícola Integral, Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria, Ley de Crédito para el Sector Agrario y Ley del Banco Agrícola de Venezuela.

millones de dólares (dirigidos principalmente a proyectos agroindustriales, de maquinaria agrícola y de riego).

Adicionalmente Pdvsa-Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), a través de los «fideicomisos de apoyo a programas y proyectos del Gobierno», ha financiado a Fondafa con 527 millardos de bolívares, al Plan Café con más de 233 millardos, al INTI con alrededor de 88 millardos, y en 2006 aportó 140 millardos para el Plan Nacional de Consumo de Alimentos de la CVA. En total el llamado «fideicomiso agrícola» ha recibido entre el 2004 y el 2008 alrededor de 3.400 millones de dólares, de los cuales más de 900 se otorgaron en el 2007 y 850 en el 2008.

Las «misiones» también han recibido por esta vía volúmenes de aportes muy significativos, entre los que destacan los destinados a la Misión Alimentación, con más de 1.900 millones de dólares entre el 2004 y el 2008, y los 672 millones para la Misión Vuelvan Caras en el mismo período.

A todo esto habría que añadir los recursos destinados por Pdvsa a «apoyo a comunidades», que superan los 1.400 millones de dólares en los últimos cuatro años y que en una fracción importante están dirigidos a comunidades rurales o agrícolas, así como los proyectos de Pdvsa Agrícola y de la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (Pdval) a los que nos referiremos más adelante.⁵

En el ámbito presupuestario, entre 2006 y 2008 los recursos se amplían considerablemente. El presupuesto del Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) pasa de 757,3 millones de bolívares fuertes a 1.645 millones de bolívares fuertes, con crecimiento en términos nominales del 117 por ciento y del 43 por ciento en términos reales.

Este volumen de recursos significa un salto en las asignaciones a la agricultura y el desarrollo rural de proporciones importantes, que representa entre 3 y 6 veces los gastos reales promedio por período presidencial entre 1969 y 1993 (v. FAO, 2006).

Las erogaciones públicas son destinadas a diversas líneas programáticas, entre las que destacan las que se expondrán a continuación.

Financiamiento agropecuario público

En materia de financiamiento, el esfuerzo realizado por el Ejecutivo en los últimos años es considerable, colocándose en órdenes de magnitud infinitamente superiores a los alcanzados en las décadas de los ochenta y noventa.

Después de la crisis económico-política del 2002-2003, los volúmenes de crédito para la producción agrícola crecen en forma exponencial hasta alcanzar niveles realmente

⁵ Véase la información detallada en Petróleos de Venezuela S.A. y sus Filiales, «Balance de la gestión social y ambiental», *Informe de gestión anual 2008*, pp. 66 y ss., disponible en www.pdvsa.com/.

significativos que se ubican cerca de la cartera agrícola de la banca privada. Como podemos observar en el cuadro 1, en términos nominales el crédito concedido por el Estado al sector agrícola se multiplica casi nueve veces, lo cual significa en términos reales un crecimiento del 364 por ciento, es decir se multiplica por cuatro veces, aproximadamente.

Cuadro 1

Cartera agrícola de la banca comercial y financiamiento público agrícola

(Millones de bolívars fuertes)

Año	Cartera agrícola de la banca	Financiamiento público agrícola
2003	1.405	1.790
2004	2.937	4.516
2005	4.438	6.323
2006	6.967	8.993
2007	11.510	10.513
2008	17.699	15.957

Fuentes: Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (Sudeban) y Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT/MAT).

Las fuentes de financiamiento son ahora muy diversas: además del Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (Fondas) (antes Fondafa) y del recién creado Banco Agrícola de Venezuela (BAV), aparecen el «financiamiento comunal» del MPPAT vía la Misión Zamora, el Fondo Conjunto China-Venezuela, el Programa Especial Café 2008, el Fondo de Desarrollo Micro-financiero (Fondemi), bancos comunales, etc.⁶

Transferencias directas por vía de las misiones sociales

La Misión Alimentación, Pdval y CVAL

Una de las transferencias más importantes instrumentadas por el Gobierno para el sistema agroalimentario se ubica del lado del consumo y se refiere a la Misión Alimentación. El costo de esta Misión ha ido creciendo en forma exponencial desde su inicio en el 2004, año en el cual tanto la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) como Mercado de Alimentos, C.A. (Mercal) tienen resultados positivos. A partir de entonces comienza una escalada tanto de los subsidios a los precios como de las pérdidas de CASA y de Mercal,

⁶ Véase Asamblea Nacional, «Anexos estadísticos», en Informe a la AN Logros de la Revolución Bolivariana 1999-2008, disponible en www.asambleanacional.gov.ve (Documentos de Interés/Documentos Varios).

que hacen que el costo fiscal se multiplique por cuatro entre el 2006 y el 2007 y casi se duplique entre 2007 y 2008.

Cuadro 2

Indicadores del estado de resultados de la Misión Alimentación 2004-2008

(Millones de bolívares fuertes)

Resultados	2004	2005	2006	2007	2008
Ventas Misión	964.992	1.978.080	1.820.854	1.875.235	2.523.596
Subsidios a precios	15.240	229.313	416.443	540.271	754.473
Resultados CASA	30.831	22.186	-14.475	-1.010.602	-2.865.589
Resultados Mercal	1.922	4.039	-144.646	-702.369	-290.647
Resultados totales	32.754	26.225	-159.122	-1.712.971	-3.156.236
Costo fiscal	-17.514	203.088	575.565	2.253.242	3.910.708

Fuentes: Memorias y Cuentas Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (Minal), CASA 2005-2007. Cálculos propios.

Como podemos ver, la Misión tiene pérdidas superiores a sus ventas, y si a ello le sumamos los subsidios explícitos que se otorgan a través de la Corporación CASA, encontramos que cuesta 1,55 bolívares por cada bolívar que vende. De acuerdo a estos datos, y si todas las pérdidas de la Misión se tradujeran en ventajas de precios para los consumidores, estos estarían comprando el 39 por ciento del costo de los alimentos para la Misión. Desde el 2008 a estos recursos se unen los utilizados por Pdval y recientemente por CVAL, el programa de alimentos de la Corporación Venezolana Agraria. En el 2008 Pdval estima haber distribuido 365.000 toneladas de alimentos, de las cuales el 36 por ciento son azúcar y arroz, e importando 2.000 millones de dólares en alimentos.⁷

La Misión Vuelvan Caras

Esta es otra de las fuentes de transferencias directas más significativas para el medio rural y la población agrícola. Hasta el 2006, se le habían asignado 630.000 millones de bolívares, dirigidos al pago de becas a los beneficiarios, a los instructores y supervisores, y también para la dotación de materiales y maquinarias para sus actividades. Entre el 2004 y el 2006, más de 620.000 «lanceros» recibieron becas por casi un billón de bolívares del momento. Las becas de esta Misión tienen una especial repercusión en el medio rural, pues para una familia rural 320 BsF pueden ser un aumento significativo de su ingreso, mientras que para muchas familias urbanas es sólo una pequeña mejoría.

⁷ Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) y sus Filiales, *Informe de gestión anual 2008*, disponible en www.pdvs.com/.

Otras misiones y fuentes de transferencias

Además de las mencionadas, otras misiones y programas distribuyen recursos de cierta significación en el medio rural agrícola. Entre ellos destacan:⁸

1. las becas y transferencias de otras misiones (Robinson, Ribas, Sucre, Guaicaipuro, etc.); la Misión Robinson II por sí sola ha entregado 54.639 becas;
2. la Fundación Frente Bolivariano de Luchadores Sociales, que otorga también becas de trabajo para 34.000 personas, los «luchadores bolivarianos», lo que implicó un monto de 161 millardos de bolívares fuertes en el 2008;
3. los proyectos a través de los bancos comunales, dirigidos a consejos comunales, con la presencia de 1.040 instituciones de este tipo en todo el país.

El desarrollo de un sistema agroalimentario paralelo

El Estado ha emprendido la creación de un nuevo sistema agroalimentario paralelo al existente, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria. Este sistema es instrumentado por el Ministerio de la Alimentación del lado de la distribución de alimentos, y por el Ministerio de Agricultura y Tierras, a partir de la Corporación Venezolana Agraria y Pdvsa, del lado de los servicios agrícolas y la agroindustria alimentaria.

Red de Distribución CASA-Mercal

En la distribución de alimentos, la Corporación CASA instrumenta las compras nacionales o las importaciones de la Misión, y cuenta con una importante red de silos, depósitos y frigoríficos. El otro componente central, Mercal, es un ente público encargado de una vasta red de distribución comercial especialmente dirigida a los sectores de menores recursos. Esta red en la actualidad cuenta con más de 16.500 puntos de venta, de los cuales alrededor de 14.000 son bodegas pequeñas denominadas «Mercalitos», con lo que alcanza a alrededor del 70 por ciento de la población. Además de distintos tipos de tiendas, Mercal cuenta con una red de 114 centros de acopio.

Empresas industriales y de servicios de la CVA y Pdvsa

La Corporación Venezolana Agraria (CVA) ha venido formando un verdadero complejo industrial y de servicios de carácter estatal o paraestatal. En esta línea, creó las empresas CVA Lácteos S.A. y CVA Café C.A., a fin de atender dos sectores claves del sector alimentación; asimismo mantiene y desarrolla las empresas CVA Azúcar S.A., el Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora S.A. (Caez), el Centro Genético Productivo Florentino S.A., CVA Cereales y Oleaginosas de Venezuela S.A. y la Empresa Comercializadora de Insumos y

⁸ Véase Asamblea Nacional, «Anexos Estadísticos», en Informe a la AN *Logros de la Revolución Bolivariana 1999-2008*, disponible en www.asambleanacional.gob.ve (Documentos de Interés/Documentos Varios).

Servicios Agrícolas S.A. (Ecisa) con 14 agrotiendas distribuidoras de insumos y maquinarias en todo el país. Durante el 2006 la CVA desarrolló 48 proyectos industriales y de servicios y cada día aumenta el número de proyectos. En el 2008 estaban en desarrollo más de 60 proyectos industriales y de servicios (v. MPPAT, 2007; 2008).

Por su parte Petróleos de Venezuela (Pdvsa) impulsa al menos 23 Núcleos de Desarrollo Endógeno con actividades agrícolas, industriales y de servicios. Pdvsa Agrícola tiene planteada la «implantación y puesta en operación de 14 complejos agroindustriales de derivados y 59 centros de servicios de apoyo a la agroindustria nacional, localizados en los ejes Norte Llanero, Apure-Orinoco y Faja Petrolífera del Orinoco».⁹ Adicionalmente, Pdvsa desarrolla su proyecto de etanol, con el cual planea construir 11 nuevos centrales para procesamiento de caña entre el 2009 y el 2012; de ellos al menos 4 están en ejecución.

Subsidios a las importaciones y la producción interna

Los subsidios directos e indirectos a las importaciones

Las importaciones agroalimentarias disfrutaron de transferencias de recursos públicos destinadas a mantener bajos los precios de los alimentos; en buena medida estas transferencias generan las pérdidas de la Misión Alimentación.

En primer lugar aparecen los subsidios directos por vía de importaciones realizadas por el Estado, de los cuales los más significativos son los de las compras externas de la Corporación CASA, que representan más del 70 por ciento del valor de sus compras, con un crecimiento de casi el 200 por ciento desde el 2005.

Cuadro 3

Valor de las compras nacionales e importadas para la Misión Alimentación 2005-2008

(Millones de Bs 2007 y porcentajes)

Resultados	2005	2006	2007	2008	% Var 08-05
Importada	1.411.901	1.181.669	2.391.129	4.138.663	193
Nacional	1.188.566	1.263.587	906.408	1.708.338	44
Total	2.600.467	2.445.256	3.297.537	5.847.001	125
Importada	54%	48%	73%	71%	
Nacional	46%	52%	27%	29%	

Fuentes: Minal, «Memorias y Cuentas», CASA 2005-2008. Cálculos propios.

⁹ Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa) y sus Filiales, *Informe de gestión anual 2007*, disponible en www.pdvsa.com/.

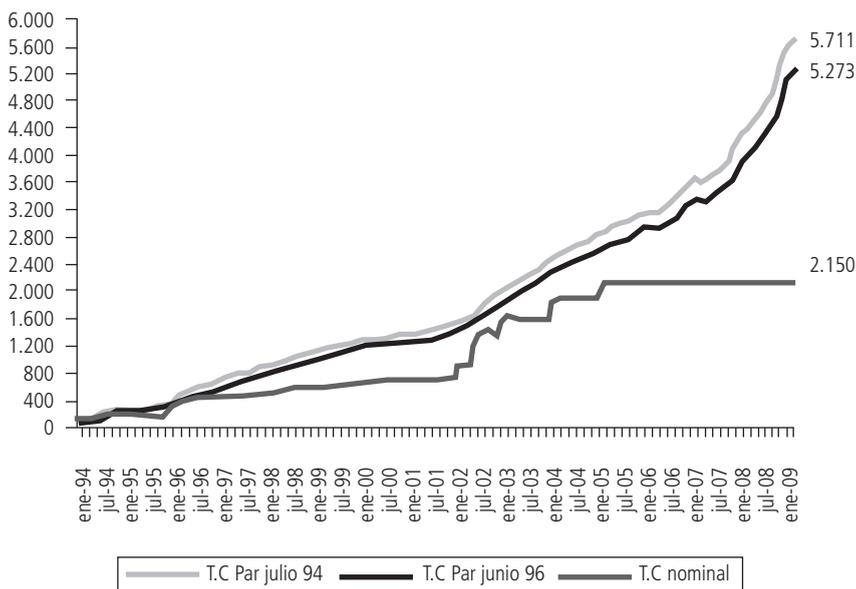
Este subsidio se traduce en pérdidas para la Corporación CASA y Mercal por cuanto los productos importados se venden a precios muy por debajo de su costo, lo cual representa una proporción muy importante de sus resultados negativos. Para el 2008, el subsidio puede ubicarse en alrededor de tres millardos de bolívares fuertes. Pollo, carne bovina, leche en polvo, aceite y arroz representan el 84 por ciento de las compras externas de CASA. En la actualidad a estas importaciones se suman las que realiza Pdval, que alcanzaron los dos mil millones de US\$ en el 2008.

A este significativo volumen de subsidios habría que añadir el que se genera por efecto de la sobrevaluación cambiaria, que privilegia los productos importados, ubicándolos hasta un 50 por ciento por debajo del valor comparativo de los productos internos. La tasa de paridad del poder de compra con los Estados Unidos casi duplica la tasa de cambios controlada para mayo del 2009.

Gráfico 1

Tasa de cambio controlada y tasa de paridad del poder de compra con el dólar de julio 1994 y junio 2006

(Bolívares de antes del 2008)



Fuentes: Banco Central de Venezuela (BCV); Bureau of Labor Statistics USA. Cálculos propios.

Los subsidios directos e indirectos a la producción agrícola

A pesar de su importancia, estos subsidios son de dimensiones notablemente inferiores a los concedidos a las importaciones. Entre ellos destacan:

1. Los subsidios directos a cultivos (maíz, arroz, caña de azúcar): el subsidio para maíz y arroz se eliminó en el 2009 y se conserva para caña de azúcar, con una producción de alrededor de 8 millones de toneladas y un subsidio por tonelada de 39 bolívares fuertes, lo que significa un subsidio 312 millones de bolívares fuertes.
2. La tasa agrícola preferencial para créditos agrícolas: con una cartera agrícola de alrededor de 17 millardos de bolívares fuertes en el 2008 y un diferencial de intereses del 10 por ciento, el subsidio se ubica en alrededor de los 900 millones de bolívares fuertes.
3. El precio de la energía y los fertilizantes: el subsidio de los combustibles tiene un carácter generalizado, no constituye un privilegio de la agricultura, y el de los fertilizantes no tiene una gran significación económica.
4. La exoneración del impuesto sobre la renta: este subsidio indirecto tiene un carácter relativo, pues buena parte de los productores agrícolas no pagaría impuesto en caso de levantarse la exoneración.

Amplios programas de construcción de infraestructura

En materia de infraestructura no hay duda del crecimiento de las inversiones públicas en el área rural. Estas inversiones las realiza el poder central por la vía del Ministerio de Agricultura y Tierras, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder), así como del Ministerio de Infraestructura y otros gabinetes. Adicionalmente existen importantes inversiones de los poderes regionales y locales financiados por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), y más recientemente toda la inversión que se hace a través de los consejos comunales.

Sobre los volúmenes de recursos involucrados y sus orígenes ya hemos aportado alguna información en una sección anterior. Los recursos para infraestructura en el medio rural no han faltado, y si alguna limitación ha existido, ella deriva de la capacidad de gestión del sector público y no de los recursos disponibles.¹⁰ Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones de vida en las pequeñas poblaciones y ámbito rural no tiene como sustento principal la mejora de la dotación de infraestructura, sino el incremento en los ingresos de la población rural y agrícola.

¹⁰ Asamblea Nacional, «Anexos Estadísticos», en Informe a la AN *Logros de la Revolución Bolivariana 1999-2008*, disponible en www.asambleanacional.gob.ve (Documentos de Interés/Documentos Varios).

Resultados obtenidos

No hay duda de que no hay proporción entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, y ello podemos constatarlo en cada una de las orientaciones estratégicas planteadas en la normativa constitucional, encontrando en cada caso diferencias en cuanto a los logros alcanzados.

Estamos en presencia de resultados insignificantes en materia de desarrollo de la producción alimentaria interna y del desarrollo de una agricultura sustentable, así como en materia de seguridad y soberanía alimentaria. Podemos encontrar logros limitados y relativos en cuanto a la eliminación del latifundio y el desarrollo de una economía paralela de carácter social. Y sin duda hay logros significativos en cuanto a la mejora de los ingresos en el medio rural y el apoyo de la población rural y agrícola al Gobierno.

Desarrollo de la producción alimentaria interna

La utilización de los recursos no parece haber causado efectos productivos significativos. A continuación se desglosan los resultados observados por subsector.

Efectos sobre la producción vegetal

Entre 1998 y el 2007 el crecimiento de la agricultura fue modesto. El valor de la producción vegetal per cápita se ha incrementado en sólo un 10 por ciento en estos nueve años, con una tasa de crecimiento interanual del 1,1 por ciento.¹¹

Como puede observarse en el gráfico 2, el limitado crecimiento obtenido es producto del aumento en la producción de cereales, la cual se incrementó en un 69 por ciento, a una tasa interanual del 6 por ciento.

El maíz, con un aumento de más del 160 por ciento entre 1998 y el 2007, explica el 91 por ciento del crecimiento de la agricultura vegetal en ese período y si no se considera el incremento en cereales, se hubiera producido un decrecimiento del 3 por ciento en la producción agrícola por habitante.

Los rubros tropicales donde tenemos ventajas naturales y que pudieran ser el centro de una agricultura sustentable tienden a retroceder significativamente. En «frutas» la producción per cápita se ubica en el 58 por ciento de la existente en 1998 y en cultivos como mango, plátano y cambur disminuye a la mitad o más. En «raíces y tubérculos» la producción disminuye un 14 por ciento en el período indicado, y en «cultivos tropicales tradicionales» la

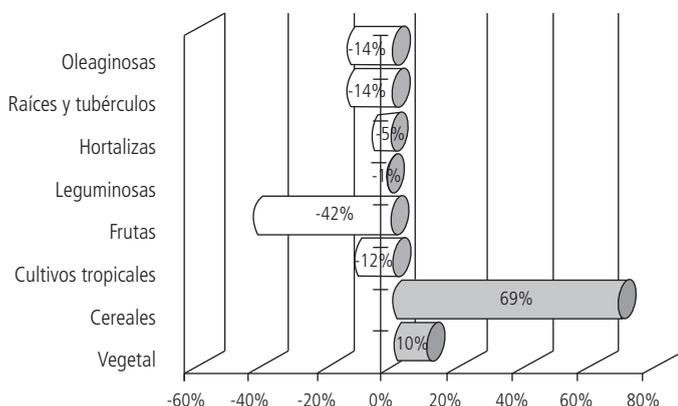
¹¹ La información sobre el volumen de producción es la suministrada por el MAT; el cálculo del valor de la producción a precios constantes y per cápita se tomó de la Base de Datos Agroalimentaria (BDA) de Innova, disponible en www.innovaven.org/BDA.

reducción es del 12 por ciento, con una caída del 10 por ciento en café y cacao. En tabaco la producción per cápita del 2007 es un tercio de la existente en 1998.¹²

Gráfico 2

Variación porcentual del valor de la producción per cápita en la agricultura vegetal 1998-2007

(Porcentajes)



Fuentes: Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT), tomado de la Base de Datos Agroalimentaria (BDA) de Innova (www.innovaven.org) (precios constantes de 1984).

El crecimiento centrado en cereales, y en particular en maíz, resulta muy vulnerable y no es muestra de un desarrollo agrícola sustentable.

Efectos sobre la producción ganadera

Dado que buena parte de la lucha contra el latifundio se concentra en las zonas de ganadería de cría, es importante observar el desempeño reciente de esta actividad en términos de producción y consumo de carne de res, así como de evolución del rebaño bovino que le sirve de base.

Con relación a la producción y el consumo de carne, en el gráfico 4 podemos ver cómo a partir del 2004 el consumo de carne bovina se dispara, pasando de cerca de 16 kg/persona/año a más de 23 kg. Sin duda el crecimiento de la economía y el ingreso aumentan la demanda de este producto en forma significativa. Sin embargo, y en sentido contrario, podemos observar como la producción de carne, es decir el beneficio de reses de origen

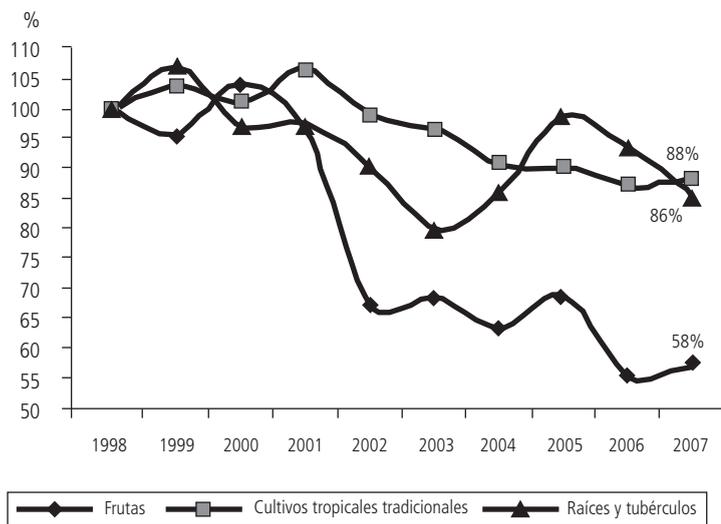
¹² Los datos se tomaron de la BDA de Innova (www.innovaven.org/BDA) y tienen como fuente primaria información del MAT y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

nacional, baja desde alrededor de 17 kg/persona/año a menos de 11 kg, abriéndose una enorme brecha entre la producción y el consumo, que es llenada por las importaciones.

Gráfico 3

Índice del valor de la producción per cápita en grupos de cultivos 1998-2007

(Base 100 0 1998. Porcentajes)



Fuentes: MAT, tomado de la BDA de Innova (precios constantes de 1984).

La dinámica es la siguiente, el acelerado crecimiento del consumo empieza a generar desabastecimiento y presiones sobre los precios. Frente a ello el Gobierno realiza y permite importaciones. En efecto, las importaciones de carne bovina pasan de unas 4.300 toneladas promedio en el período 2001-2003, a más de 350.000 toneladas en el 2008.¹³ Las importaciones a dólar de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi) y las subsidiadas tienen ventaja frente a la producción interna, por lo que cae la producción de origen interno.

Por otra parte, esta situación, aunada a otro conjunto de factores, provoca que el rebaño bovino no aumente, manteniéndose prácticamente estancado desde el 2004, con crecimiento de sólo el 2 por ciento.¹⁴

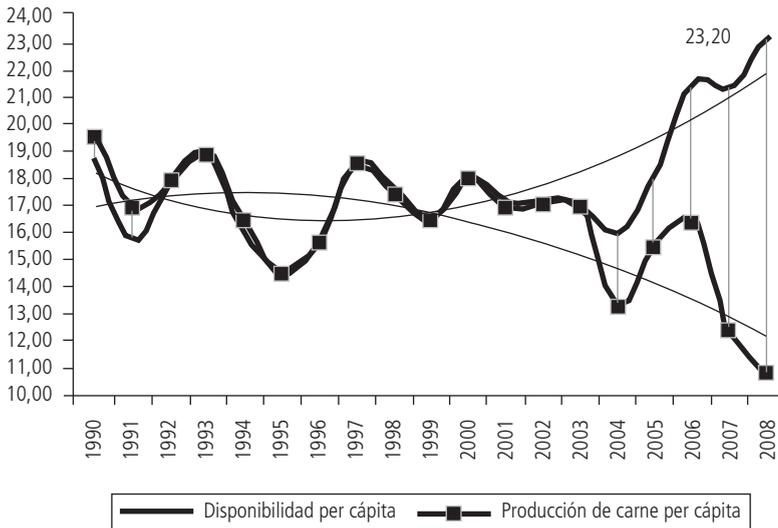
¹³ La información se tomó de la *Gaceta Ganadera* y el detalle de los datos puede verse en www.innovaven.org/BDA.

¹⁴ Información proveniente del Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA); el detalle de los datos puede verse en www.innovaven.org/BDA.

Gráfico 4

Consumo aparente y producción de carne bovina per cápita 1990-2008

(Kilocalorías por persona/año)



Fuente: Gaceta Ganadera con base en Asofrigo y MAT-Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA).

En la ganadería bovina los nuevos productores y organizaciones surgidas del proceso, al igual que el resto de los ganaderos, sufren el efecto negativo de las importaciones promovidas y permitidas por el Estado y de una política macroeconómica que las favorece.

Efectos sobre la producción animal en general

La producción animal en su conjunto tampoco arroja resultados muy positivos, y su pequeño crecimiento se apoya en los productos avícolas, los cuales dentro de este subsector son los de menor contenido endógeno.

Como podemos constatar en el cuadro 4, entre 1998 y 2006 la producción animal real creció un 10 por ciento, lo que significó una disminución por habitante del 4,9 por ciento. Este crecimiento, sin aves y huevos, hubiera sido de solo el 3,3 por ciento, lo que significaría una disminución per cápita superior al 10 por ciento.¹⁵

¹⁵ Las cifras suministradas por el MPPAT sobre el año 2007 y 2008 contienen errores evidentes que no permiten utilizarlas. De acuerdo a esos datos, la producción agrícola solo crece un 0,7 por ciento entre el 2007 y 2008, pero los errores fehacientes en cuanto a la producción avícola, de semillas y de caña de azúcar nos muestran inconsistencias muy significativas. A este respecto véase «Anexos Estadísticos (Económico)», cuadro N° I-77 del Informe a la Asamblea Nacional *Logros de la Revolución Bolivariana 1999-2008*, disponible en www.asambleanacional.gob.ve. (Documentos de Interés/Documentos Varios).

Cuadro 4

Variación porcentual del valor de la producción del subsector animal total y per cápita 1998-2006

(Porcentajes)

Producción	Real total	Real per cápita	Total sin avícola	Per cápita sin avícola
Leche cruda	-4	-16,5	-3,6	-16,5
Bovinos	10,6	-4,2	10,6	-4,2
Porcinos	7,3	-7,1	7,3	-7,1
ZA Aves	17	1,6	0,0	-13,4
ZB Huevos de consumo	19	3,3	0,0	-13,4
ZC Huevos fértiles	-12	-23,9	-12,1	-23,9
<i>Total</i>	<i>10</i>	<i>-4,9</i>	<i>3,3</i>	<i>-10,5</i>

Fuentes: MAT, Fedeaagro, tomado de la BAD de Venezuela.

En definitiva todos estos hechos muestran que no parece haber avances importantes en el camino de una producción agricultura sustentable y diversificada, tal como lo manda la norma constitucional.

Seguridad y soberanía alimentaria

En el marco de un crecimiento acelerado de la demanda y un aumento moderado de la producción agrícola interna, las importaciones tienden a crecer más que la producción nacional y la proporción importada del consumo de alimentos tiende a aumentar. Entre 2003 y 2008 el valor de las importaciones de productos agroalimentarios se multiplicó por 5, mientras la producción agrícola se incrementó sólo en alrededor del 20 por ciento.

Cuadro 5

Valor de las importaciones totales y agroalimentarias 2007-2008

(Millones de US\$)

Sector económico	2007	2008	% 2007	% 2008	Var %
Total	41.911	45.128	100	100	8
Agrícola vegetal	2.214	4.815	5	11	117
Alimenticias, bebidas y tabaco	1.976	2.761	5	6	40
Agroalimentarias	4.190	7.576	10	17	81

Fuente: INE, Comercio Exterior 2007-2008.

Como podemos observar en el cuadro 5, las importaciones de productos vegetales más que se duplican entre el 2007 y el 2008 y las del sector agroalimentario se incrementan un 81 por ciento, mientras las importaciones totales sólo aumentan un 8 por ciento. Con este comportamiento, las compras externas de alimentos pasan de representar el 10 por ciento de las importaciones totales en el 2007, al 17 por ciento en el 2008.¹⁶

Las necesidades de abastecimiento de la población y de mantener precios bajos para productos básicos, así como una política macroeconómica que favorece las importaciones han provocado que, lejos de avanzar en el sentido de la soberanía agroalimentaria, el país se dirija claramente en sentido contrario.

Adicionalmente han aparecido problemas de acceso a los alimentos que vulneran la seguridad alimentaria, derivados de escasez o ausencia de productos de importancia en la dieta de los venezolanos, así como de altos precios de los productos frescos.

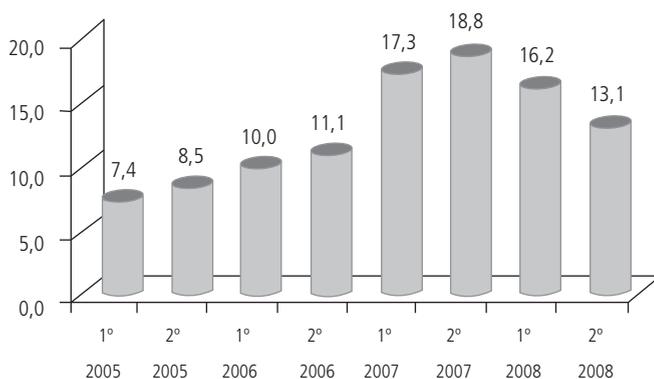
Problemas de seguridad alimentaria por desabastecimiento

El índice de escasez del BCV nos muestra como esta se incrementa sostenidamente desde el primer semestre del 2005 hasta el segundo semestre del 2007, tendiendo a disminuir en el 2008, obviamente por efecto del disparo de las importaciones agroalimentarias.

Gráfico 5

Índice de escasez de los bienes del índice nacional de precios al consumidor (INPC) del Área Metropolitana de Caracas (AMC)

(Índice)



Fuente: nota de prensa del BCV sobre el INPC, 5/12/2008.

¹⁶ Las importaciones de los capítulos 1 a 24 del Arancel de Aduanas considerados internacionalmente como sector agroalimentario pasan de 3.070 millones de US dólares en el 2007 a cerca de 7.600 millones en el 2008, más que duplicándose de acuerdo a los datos del INE. Los incrementos más importantes los experimentan las compras a Brasil con un incremento de 374 por ciento, seguidas por los EE. UU. con un aumento de 235 por ciento y Colombia, que duplica sus exportaciones a Venezuela.

La escasez es provocada por las limitaciones de la oferta interna que ha generado el desestímulo a la producción agrícola de muchos rubros, así como por problemas de oportunidad en las importaciones controladas por el Ejecutivo. Adicionalmente, el factor clave ha sido y es el control administrativo de precios, que resulta inoportuno y sin racionalidad económica y que tiende a ocasionar desabastecimiento y desacato de las regulaciones. Todo ello frente a un crecimiento acelerado de la demanda originado por el crecimiento económico y el mejoramiento de los ingresos de la población en los últimos años.

Como podemos constatar en el cuadro 6, los productos controlados, y particularmente los alimentos con precios regulados, tienen niveles de ausencia mucho más altos que los productos no controlados.

Cuadro 6

Indicador de la ausencia total de bienes controlados y no controlados en índice de precios al consumidor (IPC)-AMC Mayo-junio 2007

(Indicador)

Tipo de bienes	may-07	jun-07
<i>Bienes controlados</i>	40,1	38
<i>Alimentos controlados</i>	45,3	42,4
Bienes controlados no alimentos	31,5	30,9
<i>Bienes no controlados</i>	24,9	22,9
<i>Alimentos no controlados</i>	25,1	23,5
Otros no controlados	24,07	22,2

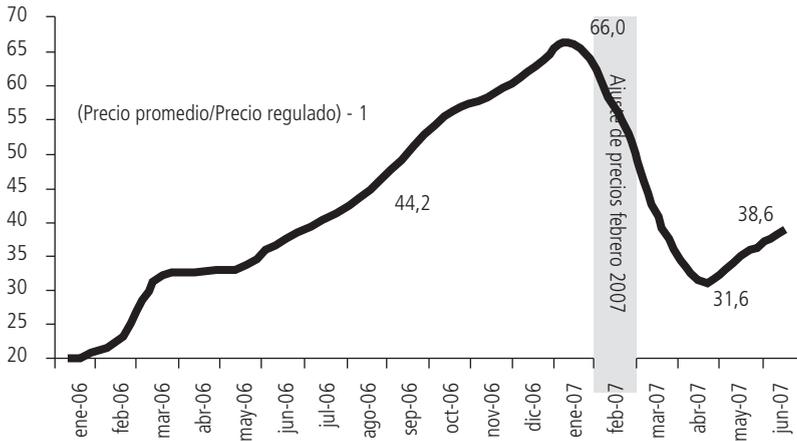
Fuente: BCV; Informe junio 2007 del IPC-AMC.

En efecto, los alimentos controlados presentan el índice de ausencia más alto, colocándose más de un 80 por ciento por encima de los alimentos no regulados. Pero además del desabastecimiento, los precios regulados no son respetados sino muy parcialmente y mientras más se retrasa un ajuste de precios requerido, mayor es el desacato. Los datos del BCV sobre este fenómeno muestran con claridad lo antes indicado.

La escasez y el desacato de los precios regulados están íntimamente relacionados. Donde no se acatan las regulaciones, el desabastecimiento es pequeño y se mantiene en el tiempo, mientras que tiende a ser más agudo para los sectores formales y especialmente para la red de distribución de Mercal.

Gráfico 6

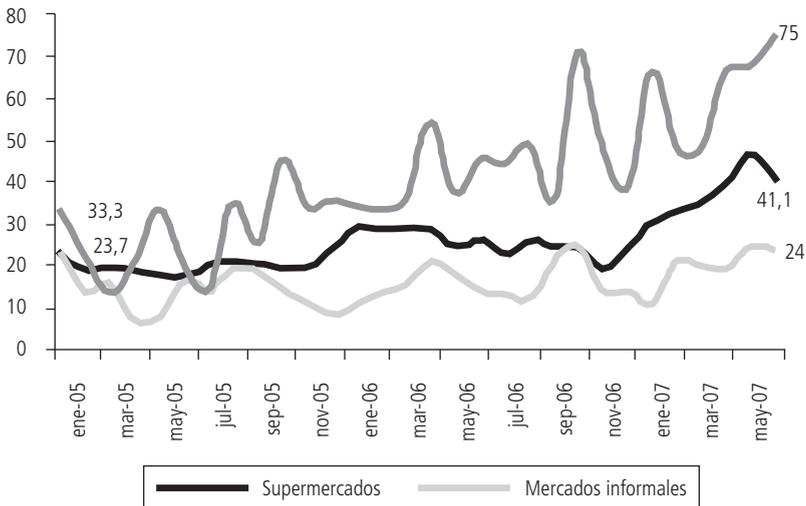
**Índice de desacato de los precios regulados en bienes INPC-AMC
 Enero 2006-junio 2007**



Fuente: BCV, Informe junio 2007 del IPC-AMC.

Gráfico 7

**Índice mensual de ausencia de la canasta Mercal por tipo de establecimiento
 Enero 2005-junio 2007**



Fuente: BCV, Informe junio 2007 del IPC-AMC.

A partir de finales del 2007 el disparo de las importaciones ha mejorado la situación de abastecimiento, pero el problema persiste y sigue estando presente en la mente de los venezolanos. En octubre de 2008 la Encuesta ómnibus de Datanálisis muestra como todavía el 53 por ciento de la población entrevistada piensa que el abastecimiento de alimentos no ha mejorado, frente a un 43 por ciento que piensa lo contrario. Por su parte la empresa Datos, en sus Perspectivas del Consumidor y la Opinión Pública, enero 2009, muestra que todavía en el IV trimestre del 2008 el 56 por ciento de la población percibe que hay desabastecimiento de alimentos.

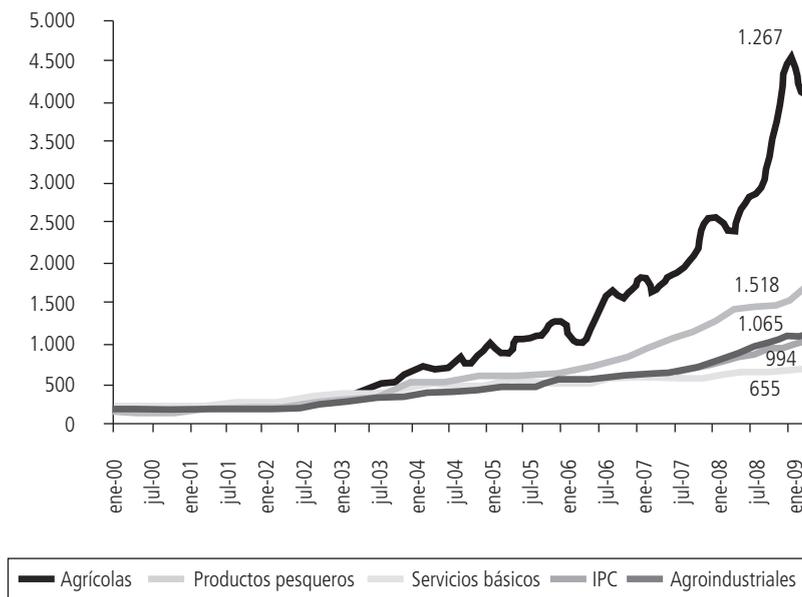
Problemas de seguridad alimentaria por altos precios de los alimentos

Otro fenómeno que afecta la accesibilidad de diversos alimentos, y por tanto la seguridad alimentaria, son los niveles que han alcanzado sus precios. En efecto, los precios de los productos denominados «agrícolas» por el BCV, y que corresponden a aquellos sin procesar, se disparan, ubicándose más de cuatro veces por encima del IPC.

Gráfico 8

Índice mensual de precios al consumidor AMC por tipo de bienes y servicios

Índice base 100 = 1997



Fuente: BCV, IPC-AMC.

Es claro que ni con la política de control administrativo de precios, ni con la ayuda de los precios subsidiados de Mercal, se logra detener el alza de los precios de los alimentos y su efecto negativo para los estratos de menores ingresos. Mientras en diciembre de 2008 el IPC se ubica en 994, el índice de alimentos y bebidas no alcohólicas se ubica en 1.539; es decir que los alimentos se han incrementado 55 por ciento más que el costo de la vida en general.

Eliminación del latifundio y desarrollo de una economía paralela

En esta área no cabe duda de que los logros obtenidos son limitados y que los avances no significan un cambio importante para el sector agroalimentario venezolano.

Los cambios en la estructura de la tenencia

Desde el punto de vista de la superficie afectada, las recuperaciones realizadas tienen sin duda una cierta importancia, a pesar de que sólo afectan a alrededor del 10 por ciento de la superficie utilizada con fines agrícolas en el país. Las cerca de dos millones de hectáreas que han pasado a manos del INTI desde la promulgación de la Ley de Tierras son el 31 por ciento de las tierras calificadas de latifundio por esa institución. Resulta claro que una fracción muy importante de las tierras afectadas responde a la definición de latifundio, pero no hay duda de que otra proporción no se corresponde con el concepto. En efecto, en cuatro entidades federales del país de muy distintas características, las superficies promedio recuperadas son inferiores a 400 hectáreas.¹⁷

Cuadro 7

Número de predios, superficie y superficie por predio de tierras recuperadas por el INTI en algunas entidades federales

2003-2008

(Cantidad y hectáreas)

Estado	N° predios	Ha	Ha/predio
Delta Amacuro	22	5.919	269
Táchira	29	7.194	248
Trujillo	11	3.853	350
Zulia	145	57.218	395
Total	217	76.714	354

Fuente: presentación del INTI, julio 2008.

¹⁷ La información se tomó de un estudio todavía inédito sobre sistematización y análisis de la Misión Zamora, realizado por el autor de este artículo para el Open Society Institute.

Como podemos observar, en algunos estados de importancia agrícola como Táchira, Trujillo y Zulia las superficies recuperadas pueden corresponder a tierras ociosas, pero que difícilmente pueden ser calificadas de latifundio. Según el Censo Agrícola de 1997, en Táchira y Trujillo más del 20 por ciento de las explotaciones tienen más de 500 hectáreas y en Zulia esta proporción se acerca al 50 por ciento (v. INE, 2001). Adicionalmente es necesario establecer la importancia real de las tierras recuperadas, pues es claro que en diversos sistemas de producción agrícola las extensiones tienen significados distintos.

Como podemos constatar en el cuadro 8, las superficies recuperadas tienen una real importancia en los estados donde predomina la ganadería de cría extensiva, que se desarrolla en el llano bajo o en zonas muy poco pobladas del estado Bolívar. En efecto, los seis estados con estos sistemas de producción representan el 72 por ciento de las tierras que han pasado a manos del INTI.

Cuadro 8

Superficie de las tierras recuperadas, superficie promedio y porcentaje de los predios con más de 5.000 ha en algunas entidades federales 2003-2008

(Hectáreas y porcentajes)

Estados	Superficie recuperada	% superficie recuperada por el INTI	Superficie promedio afectada	% de predios de más de 5000 ha recuperados
Cojedes	187.257	10	13.375	42
Barinas	196.123	10	4.670	38
Apure	672.601	35	10.509	30
Bolívar	198.670	10	33.112	27
Estados de ganadería de cría (6 entidades)	1.368.308	72	4.303	27
Otros ganaderos (3 entidades)	147.207	8	1.840	
Total	1.907.748	2.446	100%	33%

Fuente: presentación del INTI, julio 2008 y VI Censo Agrícola 2007.

Como se puede observar, en las cuatro entidades más importantes de la ganadería extensiva de cría, el porcentaje afectado de las grandes explotaciones de más de 5.000 hectáreas es muy importante, alcanzando el 42 por ciento en el estado Cojedes, el 38 por ciento en Barinas, el 30 por ciento en Apure y el 27 por ciento en Bolívar.

Adicionalmente podemos ver que los predios recuperados son de grandes extensiones pues, con excepción de Barinas, superan las 10.000 hectáreas. El combate del latifundio

en el llano y los grandes hatos ganaderos tiene en el ámbito político-social un alto valor simbólico, pues buena parte de estas propiedades estuvieron en manos de familias y grupos económicamente muy poderosos de las grandes ciudades, que las mantenían más como símbolo de prestigio y afición sofisticada que como fuente principal de riqueza.

Sin embargo, la importancia económica de esta reestructuración de la tenencia es muy limitada, pues la ganadería de cría extensiva es el eslabón inicial y más débil de la cadena de la carne bovina, donde los agentes dominantes son los grandes mataderos y mayoristas de carne. Adicionalmente, el éxito de estas unidades sólo es posible integrándose verticalmente, contando explotaciones donde realizan el levante y la ceba del ganado en el llano alto o en zonas húmedas de los valles costeros, donde es posible mantener pasto todo el año.

Por otra parte, la ganadería de cría tiene una importancia relativamente baja dentro de la agricultura nacional, y podemos constatar una evidencia de ello al observar el peso del estado Apure, el más representativo de la ganadería de cría en el llano bajo, el cual sólo aporta el 4.5 por ciento del valor de la producción agrícola.¹⁸

En definitiva la recuperación de tierras realizada tiene una importancia real en las áreas donde predomina la ganadería de cría extensiva, y tiene un alto valor simbólico, pues afecta los predios en manos de la «oligarquía», pero tiene una significación económica muy limitada

Adjudicación de tierras e incorporación de nuevos productores

En materia de incorporación de nuevos productores los efectos son menos claros. El hecho de que las «Cartas Agrarias» se hayan constituido en el atajo para incorporar productores, evadiendo lo establecido sobre adjudicaciones en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y que ellas sean una «certificación» de ocupación sobre tierras públicas, no permite afirmar que los beneficiarios de este instrumento sean nuevos productores.

La información aportada por el INTI nos indica que han sido beneficiarios alrededor de 87.000 familias, sobre una superficie cercana a los cuatro millones de hectáreas. Es decir que se debe tratar de al menos 160.000 nuevos ocupados en la agricultura, o que dentro de ella han pasado a ser productores y no asalariados.

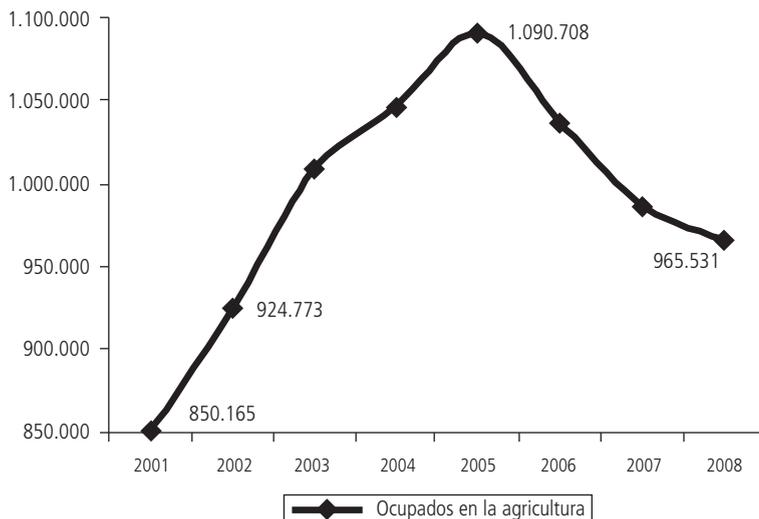
Lamentablemente no hay evidencia del aumento en el número de ocupados o productores ni de la disminución del número de asalariados. De acuerdo a los indicadores de la fuerza de trabajo del INE, los ocupados en la agricultura han disminuido en términos absolutos en los tres últimos años.

¹⁸ El dato proviene de la BDA de Innova, disponible en www.innovaven.org/bda.html.

Gráfico 9

**Número de jefes de familia ocupados en actividades agrícolas
Primer semestre 2001-2008**

(Kilocalorías por persona año)



Fuente: INE, «Indicadores de la fuerza de trabajo».

Como podemos observar en el gráfico 9, los ocupados en actividades agrícolas en el 2008 son 43.000 menos que en el 2003, y alrededor de 125.000 menos que en el 2005. Por otra parte, si buscamos en las mismas estadísticas del INE los que declaran ser agricultores, ganaderos y actividades afines, podemos observar que ellos también han disminuido en alrededor de 78.000 personas. Adicionalmente el número de obreros y empleados en actividades agrícolas sigue subiendo entre 1998 y el 2007.¹⁹

En cualquier caso los «Títulos de Adjudicación», que son el resultado definitivo de la incorporación de nuevos productores como consecuencia del proceso redistributivo agrario, corresponden a una proporción muy baja de los beneficiarios de medidas del INTI, representando sólo el 2 por ciento de los beneficiarios y de las tierras sujetas a medidas de regularización y adjudicación. Los Títulos de Adjudicación sólo han beneficiado a cerca de 1.900 productores.²⁰

¹⁹ La información proviene del INE, «Indicadores de la fuerza de trabajo», hasta el primer semestre de 2006.

²⁰ Presentación del INTI sobre la Misión Zamora para los investigadores sobre las misiones sociales del Open Society Institute, julio de 2008.

No es claro que la reestructuración de la tenencia haya conducido a una masiva incorporación de nuevos productores, y las que se han realizado son de dimensiones modestas y no han cambiado en absoluto la estructura y las tendencias de los ocupados en actividades agrícolas.

Las nuevas organizaciones surgidas del proceso

Es evidente un crecimiento muy importante de las cooperativas en el ámbito agrícola, con diversos grados de consistencia y solidez. En algunos casos son producto de necesidades reales y de decisiones propias de sus participantes. En otros no son sino el instrumento para obtener un crédito fácil con una baja exigencia de pago.

Se estima que entre el 60 y el 70 por ciento de las más de 130.000 cooperativas registradas no están activas; sin embargo, hay evidencia de que funcionan un poco más de 38.000, de las cuales más de 9.000 son de producción, y de ellas una buena proporción se dedica a actividades agrícolas (v. Alonzo, 2007).

Sin embargo, las formas organizativas promovidas por el Estado —Pueblos Agro-Industriales Sostenibles/Sistema de Asociaciones Rurales Auto Organizadas (PAIS-Sarao), Núcleos de Desarrollo Endógeno (Nudes) y Fundos Zamoranos— no parecen haber tenido una alta significación dentro de la agricultura ni incluso dentro del sector cooperativo.

En la distribución de las tierras recuperadas por el INTI sólo el 9 por ciento (168.000 hectáreas) ha sido entregado a Fundos Zamoranos, mientras el 59 por ciento es explotado individualmente.²¹ Si partimos de la información del Instituto, existen 84 Fundos Zamoranos que explotan 450.000 hectáreas, donde funcionan 443 cooperativas con un total de 6.631 asociados. Si es así, la importancia de estas organizaciones es muy pequeña, representando el 0,7 por ciento de los ocupados en actividades agrícolas en el 2008 y el 2,3 por ciento de la superficie con uso agropecuario.

En realidad se ha producido un crecimiento muy significativo del sector cooperativo en el ámbito agrícola, pero las nuevas formas de organización promovidas por el Estado han tenido una importancia muy pequeña.

Mejora en las condiciones de vida en el medio rural

Generación de empleo e ingresos

La multiplicación de los créditos y las transferencias a la población rural sin duda han causado sus efectos. Todo parece indicar que ha ocurrido un incremento muy importante de los ingresos de las áreas rurales y de la población vinculada a la producción agrícola. No obstante, como esas mejoras se han producido para toda la población, y la distribución del

²¹ Datos en la presentación del INTI sobre la Misión Zamora (v. nota 20).

ingreso es en general más equitativa, es difícil mostrar cómo se han reducido las diferencias urbano-rurales.

Podemos señalar, sin embargo, que en el primer semestre del 2007 los ingresos de la población ocupada en actividades agrícolas alcanzan el 62 por ciento de los ocupados en otros sectores, proporción muy superior a la de décadas anteriores. Adicionalmente se puede constatar que el porcentaje de la población agrícola con ingresos menores de 200.000 bolívares antiguos es pequeño (16 por ciento), del mismo orden de magnitud que en otras actividades, lo cual nos indica una reducción de la pobreza extrema en el campo.²²

Por último es necesario indicar que el conjunto de transferencias y nuevos ingresos en el campo ha presionado los salarios hacia arriba, beneficiando también a los asalariados del campo.

El éxodo rural-urbano continúa

No obstante lo indicado, revertir la tendencia de las migraciones rural-urbanas resulta imposible en la actual coyuntura, dado que el *boom* económico de los últimos cuatro años generó un crecimiento muy acelerado del comercio, la construcción, el sector financiero y el de telecomunicaciones, los cuales se ubican preponderantemente en las ciudades.

En efecto, como podemos constatar en el gráfico 10, a partir del 2005 la población ocupada en actividades agrícolas tiende a disminuir en términos absolutos, representando en el 2008 el 96 por ciento de la que existía en el 2003, y un 11 por ciento menos que la del 2005. Entre 2005 y 2008 los ocupados en la agricultura disminuyen en 125.000 jefes de familia, mientras en la economía en su conjunto los ocupados se incrementan.

Como era de esperarse, todos los programas destinados a apoyar la agricultura y el medio rural no logran contrapesar los efectos de un crecimiento económico muy acelerado donde los sectores más dinámicos, tales como las telecomunicaciones, los servicios financieros, el comercio y la construcción, son fundamentalmente urbanos.

La situación de los asalariados del campo

No cabe duda de que el fenómeno más importante que ha afectado a los sectores de menores ingresos vinculados a la agricultura desde que se inició la explotación petrolera es la disolución de la producción campesina y la proletarización de esa población. Este proceso ocurre bien sea porque las personas pasan a actividades urbanas, o porque, manteniéndose en la agricultura, viven ahora de la venta de su fuerza de trabajo como trabajadores o jornaleros.

La proporción de la fuerza de trabajo agrícola que se declara a sí misma empleado u obrero pasa del 33 por ciento en 1961 a más del 44 por ciento en 1998, constituyendo

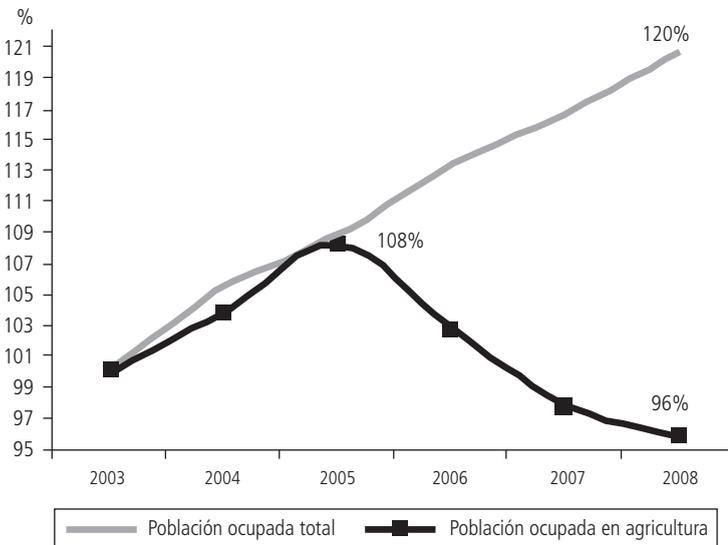
²² La información proviene del INE, «Indicadores de la fuerza de trabajo», primer semestre de 2007.

el grupo mayoritario dentro de los ocupados en la agricultura. Si a esto sumamos los campesinos (trabajadores por cuenta propia) que se ven obligados a trabajar también como asalariados, pero que se siguen considerando agricultores, no es aventurado afirmar que más de la mitad de la población activa vinculada a la agricultura obtiene su ingreso principal de la venta de su fuerza de trabajo.

Gráfico 10

Índice de variación porcentual de la población ocupada total y en agricultura 2003-2008

(Porcentajes)



Fuente: INE, Indicadores de la Fuerza de Trabajo, primeros semestres 2003-2008.

Cuadro 9

Porcentaje de la población ocupada en actividades agrícolas por categoría ocupacional 1961-1998

(Porcentajes)

	1961	1980	1985	1990	1993	1998
Empleados u obreros	33,1	36,3	36,8	39,5	42,7	44,3
Trabajadores por cuenta propia	51,3	42,2	37,1	37,1	38,0	41,2
Patronos	2,9	9,0	10,6	13,0	12,7	9,5
Ayudantes familiares	12,8	12,5	15,5	10,5	6,6	5,0

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo. Cálculos propios.

En 2007 la proporción de trabajadores aumenta al 45,2 por ciento, y si se considera sólo los que declaran ingreso, al 47 por ciento. De acuerdo al Censo Agrícola de 1997 existen más de 310.000 trabajadores fijos y más de un 1.120.000 temporales.²³

A pesar de que los trabajadores agrícolas no son el sector con menores ingresos del medio rural, sí son, al mismo tiempo, la mayoría y el sector más olvidado de los pobres del campo. La legislación agraria no los ampara porque supone que son «campesinos sin tierra» que no deben convertirse en asalariados, y en la legislación laboral no están protegidos, pues se les ofrece la aplicación de una normativa diseñada para los trabajadores urbanos, lo cual no resulta realmente factible.

La agudización del problema de la seguridad en el campo

Un elemento que opaca los logros obtenidos en materia de desarrollo rural es el crecimiento de la inseguridad personal y de la delincuencia en el campo. La violencia vinculada a la delincuencia se han extendido a los estados agrícolas con un crecimiento exponencial.

Cuadro 10

Variación porcentual del número de homicidios y secuestros en algunos estados agrícolas **Fechas indicadas** (Porcentajes)

Entidad	Homicidios Var 1994-1996 a 2004-2006	Secuestros Var 2000-2001 a 2005-2006
Yaracuy	209	1.442
Zulia	100	756
Barinas	159	730
Sucre	377	225
Portuguesa	195	221
Falcón	179	132
Apure	165	117
Mérida	288	112
Cojedes	222	74
Táchira	350	29
Venezuela	83	161

Fuente: Provea, informes anuales.

²³ INE, VI Censo Agropecuario 1997. Resultados preliminares.

Como podemos observar, en los estados indicados el aumento del número de homicidios más que duplica el promedio nacional. En secuestros, el incremento en Yaracuy, Zulia, Barinas, Sucre y Portuguesa resulta escandaloso.

Apoyo de la población rural y agrícola al Gobierno

No hay duda de que el conjunto de acciones destinadas a apoyar la agricultura y el medio rural ha logrado una amplia adhesión al «proceso» y una fuerte fidelidad hacia el Gobierno en las pequeñas poblaciones y el área rural. La mejora real de sus ingresos y condiciones de vida, así como las expectativas de nuevas posibilidades en el futuro, han generado este fenómeno que puede constatarse en los resultados de las elecciones realizadas del 2006 a esta parte. En el referendo constitucional del 15 de febrero de 2009 este hecho es patente.

Cuadro 11

Resultados de las opciones del referendo de febrero de 2009 por tipo de poblados

(Votos y porcentajes)

Tipo de poblados	NO	SI	Diferencia SI-NO	% SI	% NO
Gran ciudad	2.516.572	2.167.402	-349.170	46,3	53,7
Ciudades grandes e intermedias	3.524.214	3.406.042	-118.172	49,1	50,9
Ciudades	3.991.227	4.039.120	47.893	50,3	49,7
Poblados y rural	1.196.609	2.250.939	1.054.330	65,3	34,7
Total	5.187.836	6.290.059	1.102.223	54,8	45,2

Fuente: CNE y cálculos propios.

Como se puede ver en el cuadro, la opción del Sí no es mayoritaria en las grandes ciudades y obtiene un margen muy estrecho en las ciudades en su conjunto. Sin embargo, en los pequeños poblados y el área rural se impone por un margen muy importante, obteniendo una ventaja de 1.054.000 votos, es decir el 96 por ciento de la diferencia de votos con la que se impuso.²⁴

Los lineamientos constitucionales y las políticas desarrolladas

Los limitados logros en materia agroalimentaria son producto de que las políticas públicas instrumentadas han hecho énfasis en algunos elementos de la normativa constitucional, mientras dejan de lado o dan poca importancia a otros.

²⁴ Se consideraron ciudades todas las que tienen más de veinte mil votantes.

1. Dominio del abastecimiento importado para garantizar la seguridad alimentaria, sin dar prioridad a la producción agroalimentaria interna. Es evidente que frente a la disyuntiva de abastecimiento a bajos precios o desarrollo agrícola, el Ejecutivo ha optado claramente por la primera opción, privilegiando las importaciones como salida a los problemas de abastecimiento que se presentan, y aplicando altísimos subsidios a las compras en el exterior. Esta opción es complementada con la garantía de acceso a la canasta básica a partir de un sistema de control de precios rígido y de altos subsidios directos e indirectos a la red de distribución pública. En este marco lo que han ganado parcialmente los consumidores de bajos ingresos lo han perdido el desarrollo agroalimentario interno y la soberanía alimentaria.

2. Prioridad a la lucha contra el latifundio y bajo énfasis para la protección y apoyo a la producción agrícola interna. La instrumentación de las orientaciones constitucionales pone el énfasis en los problemas derivados de la distribución de los recursos dentro de la agricultura, y en especial en la erradicación del latifundio, así como en el desarrollo rural integral centrado en la protección y apoyo a la población rural pobre, dejando en segundo plano todo lo relacionado con la prioridad, protección y apoyo a la actividad agrícola en general. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se convierte en el centro de la acción gubernamental en materia agrícola, mientras el resto de las políticas para el sector son tímidas y circunstanciales.

A pesar de las nuevas normativas legales promulgadas con relación al financiamiento agrícola y el mercadeo, la V República tiene una deuda con la agricultura, pues no ha sido capaz de instrumentar una política de Estado que supere definitivamente el esquema impuesto a principios de la década de los noventa por la línea de apertura y liberalización. Las políticas de precios, importaciones y exportaciones siguen siendo azarosas e inestables. El apoyo a las inversiones a largo plazo, al desarrollo tecnológico y al mejoramiento de la productividad es muy limitado y precario.

3. Prioridad a la intervención directa del Estado y de los nuevos agentes surgidos del proceso, y bajo énfasis en los acuerdos con los productores agrícolas existentes y la promoción de su participación. Por otra parte, la nueva orientación del Estado se dirige claramente a aumentar su intervención directa como agente económico y su control sobre la dinámica económica, promoviendo una nueva economía paralela a la existente, apoyada sobre nuevas organizaciones de producción y su propia intervención. La promoción de la inversión privada y la aplicación de reglas transparentes, universales y no discrecionales para regular la actividad de los agentes económicos no constituyen una prioridad del Gobierno. La participación del sector privado y los acuerdos con este están condicionados a las necesidades que en cada coyuntura se plantea el Gobierno, y subordinados a la estrategia para adelantar el proceso de cambio que se propone.

Amenazas y exigencias para el desarrollo agrícola sustentable

Amenazas

Como señalamos, los inmensos volúmenes de recursos que directa e indirectamente se destinan a subsidiar productos importados contrapesan los apoyos recibidos por la agricultura, cierran espacios para su crecimiento y en muchos casos hacen inviables a los nuevos agentes económicos surgidos del propio proceso de cambio.

Una segunda amenaza proviene del sistema de control de precios, que genera cuellos de botella, desestimula la producción y produce desabastecimiento. La actual forma de intervención en los precios de las cadenas agroalimentarias se ha convertido en un factor de desestímulo para la inversión y produce efectos absolutamente contrarios a los que pretende, generando especulación y desabastecimiento.

Un tercer componente clave son los elementos de desestímulo y de incertidumbre que impactan el sentido de pertenencia a la agricultura de los productores y frenan la producción. Variados factores contribuyen a generar este fenómeno y entre ellos destacan:

- a) el clima de confrontación del sector público con los productores agrícolas y sus organizaciones;
- b) la baja comunicación y diálogo con los organismos públicos del sector, lo que dificulta los acuerdos y las colaboraciones necesarias;
- c) la aplicación discrecional y arbitraria de la Ley de Tierras, que genera zozobra e incertidumbre entre los agricultores.

Por último, y tal como hemos indicado, el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad en el campo se ha convertido en un factor determinante de la dinámica agrícola, frenando la producción y el desarrollo de la productividad y constituyendo un elemento de desestímulo para la inversión.

Exigencias

La superación de las trabas que han impedido un vigoroso desarrollo agrícola sobre bases sustentables y avances en la dirección de la soberanía alimentaria plantea un conjunto de exigencias para las políticas públicas en materia agroalimentaria:²⁵

Un nuevo impulso al desarrollo agrícola endógeno aumentando la sustentabilidad de la agricultura. El artículo 305 de la Constitución debe constituirse en el centro de la orientación de la política agrícola y dar pie a una nueva normativa legal y administrativa que haga posible un crecimiento sostenido y sustentable de la agricultura. Para lograr una

²⁵ Muchas de las propuestas recogen los planteamientos realizados por el autor en «Venezuela. Nota de análisis sectorial: agricultura y desarrollo rural», FAO-CAF, Roma, diciembre de 2006, y en Hernández, 2008.

aceleración del desarrollo agrícola son indispensables programas y proyectos de diversificación y reconversión de esa producción, así como de expansión de cultivos tropicales y permanentes.

Un sistema de control de precios racional y flexible que estimule la productividad y que comprometa a los involucrados. En esta materia podría pensarse en garantizar el pleno abastecimiento, a precios por debajo de la inflación general de los últimos doce meses, para los productos nacionales más significativos del consumo alimentario; por medio de la concertación de incrementos de precios a lo largo de la cadena para garantizar el cumplimiento de la norma, y con ajustes de precios trimestrales de carácter automático con base en la regla establecida. Este mecanismo podría instrumentarse con acuerdos de todos los eslabones de la cadena y el Ejecutivo y con un sistema de monitoreo de precios por parte del Banco Central de Venezuela.²⁶

Formas realistas de organización de la producción y ampliación concertada de los programas integrales de producción. Es indispensable evaluar los resultados de las formas organizativas que se han promovido, en especial los Fondos Zamoranos, y examinar también experiencias organizativas en el país y el exterior, a fin de instrumentar organizaciones con diversos grados de cooperación y trabajo colectivo que puedan multiplicarse y sostenerse en el tiempo. Un alejamiento de los modelos teóricos y una mayor aproximación a las necesidades planteadas por la realidad parece una exigencia del momento. Existen experiencias de largos años de éxito en la organización cooperativa del financiamiento, la provisión de insumos estratégicos, la asistencia técnica y la comercialización. Estas experiencias tienen ya un peso notable en la agricultura venezolana y de ellas hay que aprender para una ampliación concertada de ese tipo de organizaciones.

Una estrategia y un plan concertado con las organizaciones de los productores y de las comunidades para aumentar la seguridad de las personas y los bienes. Se trata de diseñar programas y acciones orquestados a nivel regional y bajo la coordinación de las gobernaciones, donde se sumen los esfuerzos del Estado con los productores y las comunidades para frenar el auge delictivo y terminar con la impunidad. Este plan debe prever mecanismos de seguridad especialmente diseñados para las áreas rurales y zonas de producción agrícola.

Aplicación equitativa y transparente de la Ley de Tierras. Como hemos indicado, la Ley de Tierras no ha sido impuesta sino en forma casuística y discrecional y es necesario que sea aplicada en forma cabal, instrumentando el impuesto predial previsto en ella y dando énfasis al otorgamiento de Títulos de Adjudicación y a las certificaciones de «Finca Productiva» a pequeños y medianos productores.

²⁶ Propuestas de esta naturaleza se han presentado en diversos momentos, desde la formulada por Fedeaagro a finales de los noventa, hasta la realizada en el 2006 para el caso del maíz, la cual puede verse en detalle en Fedeaagro, 2006.

Programas que permitan la incorporación de nuevos pequeños y medianos productores exitosos. Es imperativo abrir posibilidades de desarrollo a la pequeña producción, en primer lugar en los sistemas productivos establecidos, y luego creando nuevas formas productivas destinadas a nuevos rubros. Tenemos organizaciones que han logrado la incorporación exitosa de pequeños productores a la labranza mecanizada, la producción de caña de azúcar y las plantaciones de palma aceitera, que deben extenderse. En las granjas integradas avícolas y porcinas es necesario diseñar un programa especial para la incorporación de pequeños productores. En el llano bajo, la ganadería bufalina de doble propósito es una clara alternativa, pues permite que una familia pueda manejar un pequeño rebaño, y con la producción de queso y la venta de animales obtener ingresos suficientes para mantenerse y salir de la pobreza.

Por otra parte es preciso diseñar e instrumentar sistemas de producción y cadenas productivas con nuevos rubros que abran posibilidades para pequeños productores. Existe necesidad de proyectos para nuevos productos avícolas, acuícolas, de plantaciones tropicales y de cultivos hortícolas, así como nuevos circuitos exportadores de rubros biológicos, étnicos o de comercio equitativo, así como de especialidades y productos con denominación de origen, que hoy tienen mercados muy remuneradores en el ámbito internacional.

Acciones y medidas para la dignificación y calificación del trabajo asalariado y la inclusión de los trabajadores agrícolas en los programas de desarrollo social. Un campo de iniciativas indispensable es el relacionado con la inclusión de los trabajadores asalariados en los programas de desarrollo social y en especial con la capacitación. En el marco de las misiones sociales podría pensarse en un ambicioso programa de calificación de la mano de obra, claramente articulado a las actividades productivas donde participa el trabajador. Adicionalmente debería diseñarse un mecanismo para instrumentar lo establecido en la Ley de Tierras sobre la participación de los asalariados agrícolas en los excedentes de explotación, así como un mecanismo que garantice incrementos reales en la remuneración para los trabajadores agrícola fijos, por jornal y a destajo, y un mínimo de seguridad social.

Programa coordinado de infraestructura agrícola y rural. Se requiere mayor planificación y coordinación de las obras de infraestructura y equipamiento para el sector agrícola y el medio rural, con la participación de los ministerios del ramo y el Fides. En este sentido podría pensarse en un programa coordinado de vialidad rural e infraestructura agrícola con previsiones de financiamiento a mediano plazo. Esta política debería instrumentarse mediante una ley programa que garantice los recursos por varios años y que establezca los planes de inversión y gasto para cada región.

Mejorar la gestión pública y la información sobre la agricultura. En esta área se requieren programas de apoyo para el ordenamiento de la organización institucional y el desarrollo de la coordinación entre organismos; la organización y difusión de la información sobre programas, proyectos, beneficiarios, recursos involucrados, etc. Asimismo es imperativo el

mejoramiento de las estadísticas sobre diversos aspectos de la agricultura y el desarrollo rural, y mecanismos de seguimiento de los programas y proyectos desarrollados.

Mejorar la eficiencia del crédito público agrícola. En esta área la línea de trabajo más importante es el apoyo al diseño e instrumentación de sistemas de crédito y apoyo técnico para pequeños productores, cooperativas y otras organizaciones, que mejoren la eficiencia del financiamiento público, sus resultados productivos y su recuperación. En esta dirección es indispensable sincerar y hacer flexibles los créditos de carácter social, incluyendo partidas no reembolsables, a fin de no deteriorar la condición del deudor y la cartera de la institución.

Un acuerdo nacional entre los distintos eslabones del circuito agroalimentario y el Gobierno para garantizar el crecimiento de la agricultura y el abastecimiento a precios accesibles. Un acuerdo de productividad para cada cadena productiva con todos los elementos indicados: proveedores de insumos, productores primarios, agroindustria, agrocomercio, banca, universidades, redes de distribución de alimentos y órganos de los poderes públicos nacionales, estatales y municipales.

En la actual coyuntura de dificultades económicas es indispensable abandonar la prepotencia y restituir el diálogo y el trabajo en común con los participantes de las cadenas productivas.

Referencias bibliográficas

Alonso, Osvaldo (2007). *Nuevas formas de propiedad y de gestión de las organizaciones en la transición hacia el socialismo del siglo XXI*, Caracas, Ildis.

Federación de Agricultores de Venezuela (Fedeagro) (2006). «Opciones para una propuesta de productividad, precios y racionalización de costos en la cadena productiva del maíz», Instituto de Políticas Agrícolas de Fedeagro (IPAF), marzo.

Food and Agriculture Organization (FAO) (2006). «Venezuela. Nota de análisis sectorial: agricultura y desarrollo rural», Roma, FAO-CAF, diciembre.

Hernández, Juan Luis (2008). «Elementos para la discusión sobre la problemática agraria venezolana» *Cuadernos del CERA*, n° 4, enero, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Rurales Andinos.

Hernández, Juan Luis (s.f.). «Sistematización y análisis de la Misión Zamora», Open Society Institute, (en prensa).

Instituto Nacional de Estadística (INE) 2001. *VI Censo Agrícola 1997. Resultados preliminares*, Caracas, INE.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT) (2007). *Memoria y Cuenta*, Caracas, MPPAT.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT) (2008). *Memoria y Cuenta*, Caracas, MPPAT.

Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (Minal) (varios años). *Memoria y Cuenta*, CASA, Mercal, Caracas, Minal.

Fuentes electrónicas

Asamblea Nacional. Informe a la Asamblea Nacional «Logros de la Revolución Bolivariana 1999-2008», anexos estadísticos, (Documentos de Interés/Documentos Varios), www.asambleanacional.gov.ve.

Asamblea Nacional. Leyes, www.asambleanacional.gob.ve/Leyes.

Banco Central de Venezuela (BCV). Información estadística, www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp.

Consejo Nacional Electoral (CNE). Resultados electorales 2006 a 2009, www.cne.gov.ve/divulgacion_referendo_enmienda_2009/.

Gaceta Ganadera. Indicadores, www.gacetagandera.com/seccion2.asp?seccion=Indicadores.

INE. Comercio Exterior, www.ine.gov.ve/comercio/comercioindice.asp.

INE. Indicadores de la Fuerza de Trabajo, www.ine.gov.ve/hogares/SeleccionHogares.asp.

Innova. Base de Datos Agroalimentaria, www.innovaven.org/BDA.

Pdvsa. «Informe de gestión anual 2008», www.pdvsa.com/.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea). Informes anuales 2006 a 2008, www.derechos.org.ve/.

Sudeban. Boletines de prensa, www.sudeban.gob.ve/inf_estadistica.php.