

# **LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN VENEZUELA (1999-2015): ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

Díaz Morales, Katty Marisabel<sup>1</sup>

Recibido: 27-05-2016 Revisado: 27-05-2016 Aceptado: 27-09-2017

## **RESUMEN**

Las transformaciones políticas, económicas y sociales a partir de 1999 marcaron el rumbo de las políticas públicas en Venezuela. Desde el Estado se conformó una agenda pública de temas de interés y participación nacional, como fue el caso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La creación y los cambios de la política alimentaria requieren de un análisis que permita estudiar los aspectos que originaron y determinaron la evolución de la misma. El enfoque teórico del presente artículo se basó en el análisis de los elementos del ciclo de la política relacionados con la agenda, su diseño e implementación. Los principales hallazgos dan cuenta que la política inició con una alta participación de actores involucrados. En la implementación, el Estado centralizó las decisiones institucionales de su transformación. Por ello la evolución de la política ha estado enmarcada en la discrecionalidad de los gobiernos que la han ejecutado, sin evaluación de resultados. El rediseño de la política no ha agregado cambios que permitieran un desempeño más eficiente. En consecuencia, durante más de una década con dos gobiernos socialistas, la sociedad venezolana ha sido sometida a un estado de vulnerabilidad y riesgo en el sistema de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Palabras clave:** agenda pública, instituciones, política alimentaria, políticas públicas, seguridad alimentaria, Venezuela

## **ABSTRACT**

Political, economic and social transformations since 1999 had influenced the orientation of public policies in Venezuela. From the State, a public agenda of issues of national interest and participation was formed, such as the case of Food and Nutrition Security. Moreover, the creation and changes of the food policy require an analysis that allows studying the aspects that originated and determined the evolution of the same. Based on these considerations, the theoretical approach of this article was to analyze the elements of the policies cycle related to the agenda, as well as its design and implementation. Main results indicate that the policy began with a high participation of actors involved. In the implementation, the State centralized the institutional decisions. For this reason, the evolution of the policy has been framed in the discretion of the governments that have executed it, without evaluation of results. The redesign of the policy has not added changes that allowed a more efficient performance. Consequently, for more than a decade with two socialist governments, Venezuelan society has been subjected to a state of vulnerability and risk in the food and nutrition security system.

**Key words:** Food policy, food security, institutions, public agenda, public policies, Venezuela

---

<sup>1</sup> Economista (Universidad de Los Andes, Venezuela); M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (Universidad de Los Andes, Venezuela); Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Diplomado en Gerencia de Proyectos (CEPAL/ILPES, Chile); Candidata a doctora en Estudios del Desarrollo (Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Venezuela). Profesora Asociada e investigadora de la Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. **Dirección Postal:** Avenida Las Américas, Núcleo Liria, edificio H, tercer piso, Departamento de Economía, Universidad de Los Andes, Mérida, 5101, Venezuela. **Teléfonos:** +58 274 2401017; +58 416 6753166; **e-mail:** katty@ula.ve

## RÉSUMÉ

Les transformations politiques, économiques et sociales depuis 1999 ont marqué l'orientation des politiques publiques au Venezuela. Depuis l'État agenda public des questions d'intérêt national et la participation a été formé, comme ce fut le cas de la sécurité alimentaire et la nutrition. Changements de la création et de la politique alimentaire nécessitent une analyse pour étudier les aspects qui a pris naissance et a déterminé l'évolution du même. L'approche théorique est fondée sur l'analyse des éléments des programmes liés au cycle, la conception des politiques et la mise en œuvre. Les résultats montrent que la politique initiée avec une forte participation des parties prenantes. Dans la mise en œuvre, l'état centralisé des décisions de transformation institutionnelle. Par conséquent, l'évolution de la politique a été formulée à la discrétion des gouvernements qui ont exécuté sans évaluation des résultats. Redessiner la politique n'a pas encore ajouté des changements pour permettre des performances plus efficaces. Par conséquent, depuis plus d'une décennie avec deux gouvernements socialistes, la société vénézuélienne a été soumise à un état de vulnérabilité et les risques dans le système de sécurité alimentaire et de la nutrition.

**Mots-clé :** Agenda publique, institutions, politique alimentaire, politiques publiques, sécurité alimentaire, Venezuela

## RESUMO

As transformações políticas, econômicas e sociais, desde 1999, definiram o rumo das políticas públicas na Venezuela. Do ponto de vista do Estado, erigiu-se uma agenda pública estatal em termos de assuntos de interesse e participação nacional, como no caso da Segurança Alimentar e Nutricional. A criação e mudanças na política alimentar exigem uma análise que permita estudar os aspectos que originaram e determinaram sua evolução. O enfoque teórico do presente artigo se baseia na análise de elementos do ciclo da política relacionados com a agenda, seu respectivo desenho e implementação. Entre os principais resultados consta que a política se iniciou com uma alta participação de atores envolvidos. Em sua implementação, o Estado centralizou as decisões institucionais de seu funcionamento. Em função disso, a evolução da política esteve marcada pela discricionariedade dos governos que a executaram, sem avaliação de resultados. O redesenho da política não trouxe mudanças que permitissem um desempenho mais eficiente. Em consequência, durante mais de uma década, com dois sucessivos governos socialistas, a sociedade venezuelana foi submetida a um estado de vulnerabilidade e risco no sistema de segurança alimentar e nutricional.

**Palavras-chave:** agenda pública, instituições, política alimentar, políticas públicas, segurança alimentar, Venezuela

### 1. INTRODUCCIÓN

El comienzo de un nuevo siglo en Venezuela estuvo acompañado de importantes cambios políticos, económicos y sociales que sobrevivieron con el ejercicio de un promisorio sistema de gobierno. La conformación de las nuevas agendas para el diseño e implementación de las políticas públicas fue el resultado de estas transformaciones institucionales. En este contexto, el tema alimentario formó parte de la nueva agenda de discusión del país y del nuevo gobierno. En adelante la política alimentaria y su desempeño se han convertido en una agenda estratégica y

discrecional del gobierno. Este rasgo, por tanto, determinó el origen de la agenda y ha enmarcado la evolución de esta política. De manera que ha limitado los avances alcanzados por el Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV)<sup>2</sup> en los años

<sup>2</sup> Malassis (1979, p. 437), en su definición más clásica y citada, expresa que se refiere al «...conjunto de actividades que concurren en la formación y distribución de productos agroalimentarios, y en consecuencia, al cumplimiento de la función de alimentación humana en una sociedad determinada». En una concepción más actual, Gutiérrez (2010, p. 3)

predecesores, al tiempo que ha definido la crisis del sector agroalimentario durante el período y ha moldeado la configuración del nuevo sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)<sup>3</sup>.

La política alimentaria y su trayectoria, desde la incorporación de esta materia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Const., 1999) correspondió con una nueva forma de concebir la agenda y de diseñar e implementar las políticas. En este ejercicio inicial de la gestión pública, la concepción de la política tenía un amplio componente participativo que promovía una mayor inclusión. Con ello se establecieron diversos planes, programas y proyectos que simultáneamente tendrían la posibilidad de atender los sectores estratégicos –energía, servicios públicos, alimentación, entre otros– de manera integral (en el ámbito económico, social y ambiental). El accionar en materia alimentaria propendió, en los primeros años de esta administración, al diseño de políticas y programas en los diferentes escenarios de la SAN. La experiencia ha demostrado que este esfuerzo inicial ha requerido más que un enfoque ideológico en la creación e implementación de la política alimentaria. Se debe incorporar el análisis de los actores involucrados y los elementos de todas las fases del ciclo de la política. De acuerdo con Merino (2008), una política es más que un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores; es sobre todo una afirmación de valores. Este sistema requería un abordaje multidimensional

---

señala que *«el sistema alimentario de un país está conformado por el conjunto de actores y de actividades de producción agrícola, transformación agroindustrial, comercialización-distribución de insumos y bienes agroalimentarios y consumo de alimentos. Ellas se interrelacionan para tratar de cumplir los objetivos definidos por las políticas alimentarias nacionales»*

<sup>3</sup> La definición más utilizada y reconocida mundialmente corresponde con la elaborada en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) del año 1996, que fue reafirmada oficialmente en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria del 2009: *«Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana»* (FAO, 2012, p. 6). Adicionalmente señala, en cuanto a los elementos clave para alcanzarla, lo siguiente: *«Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad»* (FAO, 2009, p. 1).

para el fortalecimiento de cada uno de sus componentes de manera estratégica (visión de largo plazo), para así evitar el riesgo y la vulnerabilidad de la SAN.

Por consiguiente, estudiar los elementos, las instituciones y los actores de la política alimentaria que han permitido la conformación del sistema de la SAN en Venezuela durante el período 1999-2015, requiere resolver algunas interrogantes, como: ¿Quiénes colocan el problema alimentario en la agenda pública? ¿Cómo lo hacen? ¿Qué elementos (ideológicos, políticos, institucionales, entre otros), se establecieron para el origen de la política alimentaria desde 1999? y ¿Cuáles rasgos y enfoques de la política han determinado su evolución en el diseño y ejecución de la misma? Para la comprensión de este problema en Venezuela es oportuno estudiar, desde el enfoque de las políticas públicas, los elementos institucionales que dieron origen y evolución a la política alimentaria en el período 1999-2015. En el estudio de la política alimentaria se considera la formación y aplicación de un ordenamiento político que asienta en el Estado los mecanismos de ejercicio del poder y del control de lo público. Este va desde 1999 hasta 2015 y se corresponde con dos ejercicios administrativos de gobierno: uno que finalizó con la muerte de Hugo Chávez (en el año 2013) y otro que comienza con la toma del poder presidencial por parte de Nicolás Maduro.

El origen de la política alimentaria y su evolución se analizaron a partir de referentes teóricos relacionados con la agenda, los actores, los mediadores, las instituciones y el enfoque sobre el rol del Estado. Este análisis permitió dar respuesta a los cambios institucionales que ha experimentado la política alimentaria durante el período mencionado. La política alimentaria tiene relaciones con el contexto macroeconómico y otras políticas sectoriales; sin embargo, no se estudian en este trabajo los resultados e impactos de las mismas. En el análisis se mencionan las relaciones con el entorno y otras políticas, ya que el impacto de la política requiere de otra investigación que permita determinar los logros o desaciertos alcanzados en su implementación.

## 2. APROXIMACIÓN AL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que emprende el gobierno para resolver un problema, que él o los ciudadanos, consideren prioritario o manifiesten su existencia

(Tamayo, 1997), por lo que es un proceso que se inicia con la detección del problema y termina con la evaluación del impacto ante la solución. En distintas fases se construye un ciclo de la política.

Desde el enfoque del buen gobierno, Lahera (2000) resalta que los buenos gobiernos son los que diseñan y ejecutan políticas públicas, cuyos resultados son los más cercanos a los óptimos para la sociedad. Las políticas públicas son cursos de acción para un objetivo público y tienen su momento analítico correspondiente con el ciclo planteado por Tamayo (1997). En efecto, Lahera (2000) explica que determinados desarrollos institucionales puedan convertirse en restricciones de las políticas para su evolución, por lo que los incentivos pueden devenir en perversos. A esto se añade lo planteado por Garrido & Parra (2009, p. 14), *«las instituciones contribuyen a generar políticas que, después de adoptadas, no es que no puedan ser derrotadas por ninguna otra, sino que no pueden ser derrotadas en virtud de las reglas institucionales en vigor»*. En el institucionalismo económico, North (1993), refuerza este argumento, señalando que una vez establecida la vía de la dependencia (*path dependency*), la historia importa debido a que las elecciones o decisiones trazan la evolución incremental de la institución. En consecuencia, esto definirá la estructura de incentivos reales y los efectos de las políticas.

Según Lahera (2000), el origen de la política es la agenda pública y este proceso está vinculado con las relaciones de poder entre los actores. Aun cuando su origen dependerá de la capacidad de la sociedad para definir la agenda, esto estará sujeto a la gobernabilidad democrática a través de la participación. Medellín (2004) expone que el régimen político es la sistematización que administra las instancias, grados y escalas en las que se elabora y se hace gobierno y, por consiguiente, las políticas públicas. Por tanto, *«el régimen político establece los distintos niveles de decisión, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal»* (Medellín, 2004, p. 14). Significa entonces que los regímenes políticos moldearán las formas de obediencia política y social a partir de la institucionalidad. En consecuencia, las políticas públicas pueden revelar la dinámica de la conflictividad en la que se pueda desenvolver la acción pública. La centralidad del régimen político no garantiza la práctica de un buen gobierno y la colocación de una agenda pública plural y prioritaria en la sociedad.

La conformación de la política pública en condiciones de frágil institucionalidad condicionará el proceso de diseño de la política, debido a que en su concepción se puede sobredeterminar por la voluntad e intención de quienes estén frente a las funciones públicas, trayendo como consecuencia problemas de gobernabilidad y agendas no concertadas entre sus actores (Medellín, 2004).

En el análisis de las políticas, el problema alimentario se aborda –en su origen– desde el enfoque del institucionalismo histórico, centrado en los actores propuestos por North (1993), Scharpt (1997), Ostrom (2002) y Beyoda (2009), en el que se ofrece una perspectiva relacional entre el actor y la estructura. Este enfoque determina la importancia de establecer normas institucionales que regulan el comportamiento racional de los sujetos y puedan devenir resultados que no son deseados por la colectividad. Por ello, la política es el resultado de las acciones de los actores buscando determinados propósitos. La percepción de los actores y sus preferencias se encuentran influenciadas por el contexto en el que se desenvuelvan.

Es evidente entonces que las instituciones tienden a permanecer más allá de lo que motivó su surgimiento (dependencia de la vía), por lo que son difíciles de cambiar o abolir. Aunque, más que tender a permanecer, lo que ocurre es que –después del cambio– la dependencia de la vía, es lo que fuerza y determina el rumbo fijado en el momento del cambio (North, 1993). Este rumbo puede ser eficiente o ineficiente, pero el punto crucial es que –una vez producido un cambio– la «vía» queda determinada: la ruta no cambia; el itinerario queda marcado para siempre.

Hechas las consideraciones anteriores, en la forma de diseño de la política pública en modelos con centralidad gubernamental, el Estado delineará su régimen político a través de sus instituciones. Medellín (2004, p. 15) señala que *«los regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan»*.

Para el análisis de la política alimentaria en su transformación y evolución se utilizará el marco de análisis propuesto por Tamayo (1997) siguiendo el modelo incrementalista de Charles Lindblom<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Profesor Emérito de Ciencias Políticas y Economía en la Universidad de Yale (EE.UU.). Es uno de los primeros promotores y defensores de la teoría de

Este enfoque plantea que las decisiones ante la política son pragmáticas y no se sustentan en el consenso, de modo que el análisis incrementalista contribuye a comprender la evolución de la política y no cómo se desarrolla en su origen.

Este planteamiento sostiene que los problemas públicos mantienen la misma tendencia en su naturaleza, por lo que no existen soluciones (políticas) originales, en tanto la decisión de hoy es consecuencia de una larga lista de decisiones anteriores y, la predicción del impacto es esperada. Así pues, éste análisis ha sido frecuente en sistemas de gobiernos más plurales, o con grupos representativos muy fuertes en la toma de decisiones públicas. En lo que se refiere al rasgo político de los gobiernos en estudio, en su origen, se revela la participación y el consenso, de modo que el análisis incrementalista contribuye a comprender la evolución de la política y no cómo se desarrolla en su origen.

### 3. LA POLÍTICA ALIMENTARIA: ANTECEDENTES Y CONCOMITANTES

La década de 1990 fue escenario de un programa de ajustes de tipo «ortodoxo» caracterizado por plantear objetivos y políticas de estabilización tendientes a cambios estructurales. En estos casos los programas de ajuste son comúnmente ejecutados en los países que han solicitado la ayuda de organismos multilaterales y se han sometido a la estricta supervisión, cumplimiento de metas de orden macroeconómico y políticas de cambio estructural (Gutiérrez *et al.*, 1995). El programa planteaba el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos para propiciar el proceso de crecimiento económico. Los objetivos de las políticas de ajuste fueron la reducción de los desequilibrios internos y externos, la restitución de una tasa sostenible de crecimiento económico en un clima de estabilidad financiera, la diversificación de la economía y el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza.

Entre algunas de las estrategias para alcanzar estos objetivos, las cuales impactaron al sistema agroalimentario, se pueden mencionar: i) la liberación de los mercados; ii) la disminución y eliminación de subsidios generalizados; iii) la

unificación del tipo de cambio bajo un sistema flexible; la reforma comercial; iv) la privatización, la eliminación y la reestructuración de empresas y organismos públicos; v) la renegociación de la deuda externa; vi) la reforma del sistema financiero; vii) la política de salarios en un ambiente de concertación entre los empleadores y las organizaciones sindicales; y, viii) la política de apertura y estímulos tributarios a la inversión extranjera (Gutiérrez, Ablan & Abreu, 1995).

En el contexto del programa de ajustes, la política de protección a la agricultura ejecutada en el decenio anterior no era coherente con la aplicación de este Programa y con las nuevas finanzas públicas. La política agrícola se orientó hacia la disminución o eliminación de subsidios (a los fertilizantes, a los alimentos concentrados, al crédito y otros insumos), así como la disminución del gasto público en este sector, el alza de las tasas de interés y la reforma comercial agrícola (eliminación de las barreras a las importaciones y exportaciones de bienes agroalimentarios) (Gutiérrez & Fontana, 2001). Durante este período se diversificó la producción y se registraron cambios en los hábitos de consumo, todo esto acompañado de un ensayo de diversas políticas cambiarias con grandes oscilaciones en la tasa real de cambio y algunos años con una elevada inflación (Machado-Allison, 2002). Este fue un momento de una mayor apertura comercial, en medio de la eliminación de los controles sobre los precios (Coles, 1999, 2002). Durante la década de 1990 las importaciones en términos reales disminuyeron, en tanto que las exportaciones agrícolas se atenuaron; ambas variables lograron diversificarse durante este período (Machado-Allison, 2002).

Durante los primeros años del ajuste, la política agroalimentaria solo se focalizó en la aplicación de las estrategias que años más tarde podrían transformar el sector agrícola y la industria alimentaria. A partir de 1994 se estableció en el sector agrícola la práctica de fijar precios mínimos para algunos rubros y se refinanció la deuda agrícola. En 1996 se implementó una nueva agenda, denominada la Agenda Venezuela. En esta fase de la crisis nacional, Padrón (1999, p. 116) define a este programa en los términos siguientes:

(...) un conjunto de políticas públicas, según lo expresado por el gobierno, destinadas a reducir la inflación, restaurar la confianza en la economía venezolana y echar las bases para un crecimiento económico sostenido que

---

incrementalismo en la política y en la toma de decisiones. Esto se expone en una de sus obras más importantes: «La ciencia de salir del paso» (publicada en 1959).

conlleve a la reducción de la pobreza dentro de un contexto de solidaridad y justicia social.

En este mismo año se inició el programa de extensión agrícola, con financiamiento del Banco Mundial (Gutiérrez & Fontana, 2001). A pesar de la limitada agenda agrícola, el efecto conjunto de los dos citados programas sentó las bases para la reestructuración del sector agroalimentario a finales de la década de 1990. Entre los resultados destacan el incremento de la competencia, la desconcentración empresarial, el aumento de la participación de inversiones extranjeras, la disminución en la cartelización de los precios, el aumento de las exportaciones agrícolas, el incremento de los rendimientos y la mayor productividad y la diversificación de la oferta agrícola en frutas, hortalizas y tubérculos (Coles, 1999).

Durante los primeros años de la década también se introdujo una agenda social paralela a la agroalimentaria, que formaba parte del Programa de enfrentamiento de la Pobreza y de los objetivos de la seguridad alimentaria (SA) en su dimensión nutricional. Estos programas se denominaron: i) Beca Alimentaria; ii) Beca Láctea; iii) Bono de Cereales; iv) Programa Alimentario Materno Infantil; v) Programa de Atención en Salud; y, vi) Hogares de Cuidado Diario. A partir de la Agenda Venezuela se aplicaron políticas compensatorias en materia alimentaria y asistencia técnica para subsidiar al consumidor parte del costo de siete alimentos básicos, a través de la creación del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), el Programa de Alimentación Escolar y las Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano (Anido, 2002).

Cabe agregar que los programas implementados durante esta década –particularmente en el período 1996-1998– fueron dirigidos a la población de menores recursos y su objetivo fue de corte asistencialista, siendo focalizados para alcanzar unos niveles mínimos en términos de SA. Entre ellos destacaron «(...) el subsidio familiar o beca alimentaria que beneficiaba a 2 millones 800 mil familias; los hogares y multihogares de cuidado diario cuyo alcance en 1998 llegó a 350 mil niños, el Programa Materno Infantil (PAMI) y el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)» (Hurtado, 2011, p. 129).

Del mismo modo, Machado-Allison & Rivas (2004), plantean que este conjunto de políticas no tuvieron efectos sustantivos sobre un aumento de la

producción agrícola en el largo plazo de manera que se ajustara al crecimiento de la población venezolana. Si bien es extensa la posibilidad de verificación de las acciones tomadas en esos tiempos, se puede referir que ha sido insuficiente la producción agrícola nacional para lograr una independencia de las importaciones agrícolas.

A finales de la década de 1990 y en el marco de la agenda de políticas públicas, aun no se manejaba en el país la denominación de política alimentaria. Las concepciones de la política para atender el problema alimentario obedecían a las políticas sectoriales (agrícola, pecuaria, agropecuaria, agroindustrial y nutricional). Los programas de ajustes experimentados en esta década comenzaron a reconocer el tema alimentario de manera sistémica e integral y pasaron a la designación de políticas agroalimentarias. Por lo tanto, la concepción sectorial comienza a integrar el problema alimentario de manera sistémica y se define el SAV. Este rasgo demuestra que se estaba frente a un conjunto inédito de mediadores que construyeron un nuevo referencial de política. Müller (1999) señala que los agentes o actores que ocupan una posición estratégica en la toma de decisiones son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión. Los mediadores construyen el referencial de la política, conocida ésta como la «...creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas» (Müller, 1999, p. 44).

En este propósito, Hurtado (2010) expresa que «en la agricultura se evalúa bajo un enfoque de funcionamiento y dinámica de relaciones, con lo que se abre cabida a la economía agroalimentaria». Molina (1995) sugiere que la revisión teórica del SAV requiere de formas de análisis pluridisciplinarias, en tanto que Morales (2000) señala que el SAV delineó progresivamente los aspectos fundamentales de la estructura productiva tanto de la industria alimentaria como de la agricultura. En la actualidad la agenda alimentaria no define claramente –en su terminología– el alcance de la política alimentaria y de la agroalimentaria. En este estudio se abordará el origen y la evolución de la política alimentaria, denominada así en la trayectoria de la agenda pública en los últimos quince años; ello a pesar de que hasta 2003 y en materia de planificación no se hacía énfasis en la denominación de política agroalimentaria, sino que se utilizaban las correspondientes con las políticas sectoriales.

Los resultados del Programa de ajustes definieron un nuevo referencial llamado política agroalimentaria, el cual permitió reconocer a un conjunto de actores. Estos fueron definidos por Müller (1999) como aquellos que entran en relación (algunas veces enfrentados), a partir de la elaboración o puesta en marcha de una política pública. Entre los actores reconocidos en la coyuntura política y económica de finales de la década de 1990 se encontraban los agricultores tradicionales y los agroindustriales. Estos fueron, conjuntamente con los mediadores, los responsables de moldear las decisiones para instaurar un nuevo orden institucional en la nueva política del recién gobierno electo.

Cabe señalar que la política agrícola en Venezuela –durante una gran parte del siglo XX– se mantuvo como una política pública de permanencia, basada en el proteccionismo e intervención del Estado. Al respecto, Müller (1999) destaca que la permanencia corresponde con los períodos de estabilidad a partir del consenso de las élites de poder y los actores sociales. En el caso venezolano, el ajuste estructural inició un cambio en el que los mediadores configuraron la política agroalimentaria. Una década después el grupo de actores que se identificaron en el período anterior y el nuevo conjunto de mediadores definieron el referencial de lo que se conoció más tarde como la política alimentaria.

#### **4. LA POLÍTICA ALIMENTARIA DEL PROYECTO REVOLUCIONARIO: ANÁLISIS DE SU ORIGEN EN VENEZUELA**

El nacimiento de un nuevo proyecto político recogió las aspiraciones de actores sectoriales de la vida económica y a estos intereses no se escapó el SAV. Los grupos representativos de este sistema mantuvieron, entre 1994 y 1998, una lucha por elevar a la agenda pública dos concepciones de la SA. Dentro de estos grupos se encontraban los gremios agropecuarios que apoyaban una concepción con prioridad en el autoabastecimiento, los cuales se correspondían con los actores tradicionales del sector agroalimentario; dentro del otro grupo de actores se encontraban los representantes de la industria de alimentos (Llambí, 1998). De esta manera, el énfasis de las políticas a finales de la década de 1990 se inclinaba hacia una SA que resaltaba la problemática desde la dimensión del acceso (Gutiérrez, 2005). Para ese momento, la SA era un concepto en construcción; de hecho, su enfoque multidimensional y sistémico fue incorporándose

años más tarde, hasta transformarse en lo que actualmente se denomina la SAN.

En 1999, a pesar de la tendencia en el diseño de políticas dirigidas hacia la dimensión del acceso de la SA, la concepción desde la oferta por los grupos agrarios se impuso y se incorporó en la nueva constitución con el artículo 305 (Const., 1999):

«El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor».

A partir del rango constitucional que adopta la SA, hoy consolidada como la SAN, el reconocimiento y la permanencia del problema alimentario en la agenda pública y el camino a seguir en el diseño e implementación de la política alimentaria estarían determinados por la institucionalidad que la enmarcaba (Rodríguez, 2008). Al respecto, Lahera (2000) propone que la agenda sea establecida por la dinámica de las relaciones de poder, las características del sistema político y el tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil.

En la comprensión del origen de la política alimentaria desde 1999 es evidente entonces que la presencia de actores concretos, como es el caso de los grupos y sus intereses antagónicos en la percepción de la SA, contribuyó a que el problema cobrara fuerza en la agenda pública a través de la conformación de nuevos mediadores en la política. Müller (1999) señala que una política pública existe cuando los actores involucrados en un problema se relacionan a través del diálogo o el enfrentamiento para contribuir a resolver sus planteamientos. Con referencia a este aspecto, existen agentes denominados mediadores, quienes sirven de intermediarios y son los encargados de construir el referencial de la política del nuevo gobierno. La presencia de esta coalición, por parte del grupo de los agremiados agropecuarios, no desestimaba el esfuerzo que años anteriores se hiciera para crear la agenda en materia agroalimentaria. En realidad lo que no existía era una fuerza negociadora que participara como mediador para su tratamiento.

La incorporación de la SA en la Constitución en vigor es el resultado de la captura de las concepciones de los actores en lo colectivo y, a su vez, confrontados con otras percepciones del

problema alimentario. El rol de los mediadores, identificados como los representantes de la Asamblea Constituyente en el período de su ejecución, fueron determinantes en la concepción del articulado que la representa. La conquista institucional de la SA en la Constitución en vigor y la conformación de la política alimentaria que de allí se deriva pudo desarrollarse a partir de un contexto político que reunió los actores y los mediadores para fortalecer el tema en la agenda pública. Sin esta combinación de elementos el problema agroalimentario no hubiese cobrado tal relevancia. En ese período el tema alimentario rescató una particular escala en la agenda internacional, debido a la propuesta de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las disposiciones vinculantes con el derecho a la alimentación pronunciadas en 1996 a través de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA). Como destaca Merino (2008), la política no surge ni puede evolucionar de manera aislada; es el resultado de su tiempo histórico, de su entorno institucional y del tejido de redes sociales que establece.

La puesta en la agenda pública de la cuestión alimentaria por el grupo de agremiados agropecuarios, la élite política del gobierno, la constituyente y las tendencias institucionales supranacionales determinaron el contenido de la política en su origen. Los resultados fueron visibles, moldearon la institucionalidad y las futuras estrategias de acción. Esto influyó en la percepción y preferencias a partir de los resultados del desempeño económico producido por ese cambio institucional. Por esta razón la existencia de redes poco estructuradas a partir del proceso del origen de la política, su implementación y los resultados permitieron que los modos de interacción para nuevos procesos se determinaran de manera unilateral. La conformación de un nuevo proceso de diseño de políticas ha dejado de lado la interacción de los actores y ha impuesto un rol desde el Estado, tendente a la centralidad, la discrecionalidad y la fragilidad institucional. En efecto, la creación de la institucionalidad (constitución, leyes, políticas, entre otros) no ha garantizado su eficiencia. Esta última es la forma en que la norma atiende y resuelve los problemas y pone los límites de acción a la sociedad. Uno de sus efectos podría ser su curva de aprendizaje. El escaso aprendizaje es interpretado por North (1993) en términos de sociedades atascadas, en las

que a pesar de que se creen las instituciones estas son ineficientes, debido a que no son capaces de resolver las necesidades para los grupos que fueron diseñadas.

## **5. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA: VISIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La importancia de elevar a rango constitucional la SA en la agenda pública permitió sentar las bases para un nuevo escenario en la conformación del sistema de la SAN. Este sistema no fue ideado de manera integral, sino que surgió progresivamente con una visión filosófica de corregir la brecha social basada en enfoques ideológicos y valores éticos. Merino (2008) plantea que la posición ética en la selección de cómo resolver el problema público puede enfrentarse con posiciones distintas en las que el Estado justifica su intervención cuando existen fallos de mercado o en el caso en que asegura que éste es el único responsable de ofrecer garantías sociales. En ambas situaciones, afirmar que los valores que promueve son únicos coloca la acción del Estado en un régimen político capaz de negar la pluralidad (Merino, 2008).

En consideración con lo expuesto por la FAO (2014a), el sistema de la SAN -hasta el 2013- se había conformado en tres momentos políticos y económicos: i) la etapa de transición 1999; ii) la aplicación del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007; y, iii) la aplicación del Proyecto Nacional Simón Bolívar o Primer Plan Socialista de Desarrollo, Económico y Social de la Nación 2007-2013, en el que se planteó abiertamente el llamado socialismo del siglo XXI.

Cabe agregar que en 2013 la Asamblea Nacional instituyó el segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social, que se denominó Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. El segundo gobierno de la «Revolución», con el recién electo Nicolás Maduro, materializaba la continuidad del proyecto revolucionario emprendido por Hugo Chávez. Por lo tanto este plan se convirtió en un cuarto momento para la conformación del sistema de la SAN. En esta oportunidad el rasgo más determinante lo denota el carácter intervencionista del Estado hacia los mercados agroalimentarios. El plan tenía como objetivo resaltar la connotación de la soberanía alimentaria a través de los temas de producción nacional, los derechos

de propiedad, el comercio internacional, los incentivos a la producción y la distribución de alimentos en el país.

A partir de la década del 2000 comenzó una nueva etapa del gobierno en la que se diseñaron un conjunto de políticas en todos los sectores de la vida económica y social. Entre el período de transición que brindó la constituyente *-i.e., 1999-2000-*, el Ejecutivo Nacional proyectó impulsar el crecimiento económico para atender el sector agroalimentario y otros sectores de la economía. Para ello promovió el Plan Nacional de Agricultura y Alimentación y el Plan de Inversiones conocido, como el Plan Sobremarcha. Ambos planes estaban orientados a impulsar el desarrollo económico, recuperar la infraestructura y el fomento del empleo productivo para el sector agroalimentario, entre otros sectores (FAO, 2014a).

El Plan Nacional de Agricultura y de Alimentación implementado por el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC) se fundamentó en el rescate y relanzamiento de la base productiva del país. De esta manera se pretendió adecuar el sector agrícola nacional a los mercados globalizados. Entre los lineamientos generales se encontraban el fomento del desarrollo competitivo del sector, garantizar la SA, mejorar las condiciones de vida de la población rural, reformar y ampliar los programas sociales dirigidos a la atención de la pobreza y empleo, así como lograr una balanza comercial agroalimentaria positiva, entre otros (MPC, 2002).

Las áreas de políticas para el logro de los objetivos se enfocaron en la tenencia de la tierra, el financiamiento, la tecnología, la infraestructura y la comercialización (Anido, 2002). Como parte del apoyo al sector agroalimentario se promovió el rescate de la infraestructura agrícola (sistemas de riego, vialidad, electrificación, viviendas rurales, entre otros y la formación de las cadenas agro productivas a partir de los rubros bandera (*ídem*). Esta categoría de rubros se basó en las ventajas competitivas y con potencial de exportación que tenían algunos rubros tradicionales y no tradicionales en la agricultura venezolana y en actividades asociadas que agregaran valor en los mismos. En el mismo año se creó el Plan Bolívar 2000. Esta última iniciativa de corte asistencialista promovió una alianza cívico-militar para la atención de problemas urgentes de los sectores salud, empleo y alimentos, principalmente. Paralelamente se creó la Comisión Presidencial de la Asistencia Alimentaria Popular.

En 2001 se promulgó la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario, con la finalidad de redistribuir las tierras, reactivar la productividad del campo y brindar soberanía alimentaria, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Tierras (INTI). El concepto de soberanía alimentaria se introdujo en la agenda pública internacional a finales de la década de 1990 por una Organización no gubernamental denominada Vía Campesina en Centroamérica. Posteriormente fue impulsada por otras organizaciones internacionales y algunas naciones. Sin embargo, aún no es un concepto formalizado desde los organismos internacionales, pero es reconocido por resaltar los aspectos sociales de la producción agrícola, particularmente la desigualdad, la pobreza, el ambiente y el género. En Venezuela se incorporó en el texto de la Carta Magna, en los discursos y en los documentos de planes, programas y proyectos con un enfoque ideológico y nacionalista de la producción.

Al mismo tiempo se creó y aplicó el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, en el que se enfatizaba la política petrolera de orientación hacia el aumento de los precios para el financiamiento interno. Este plan abordó la creación de leyes, así como organismos administrativos y financieros y planes y programas para el fortalecimiento de la SAN. Todo ello estaba vinculado con la creación de las llamadas Misiones Sociales, un conjunto de programas que contribuyó con la configuración del sistema de la SAN en Venezuela en los últimos quince años (FAO, 2012). En este año Venezuela participó del Foro Mundial de la Alimentación y expuso su propuesta de agenda alimentaria.

Nótese que este fue el primer momento en el que se mencionó el tema alimentario con la adopción del concepto internacionalmente reconocido por la CMA en 1996, el cual corresponde con las siglas de SAN, al tiempo que se agregó el enfoque sistémico a este concepto. La tendencia mundial al reconocimiento del derecho a la alimentación, los recién creados ODM, los protocolos y los convenios internacionales que la nación había firmado, permitieron que se consideraran en la agenda pública y en el diseño de políticas, la connotación de toda la terminología que se estaba desarrollando y que aún se mantiene vigente.

El origen de las misiones se ubica en el 2002, con el diseño e implementación de un conjunto de programas asistenciales. Algunas de ellas se han transformado en el tiempo y otras, en la práctica,

han desaparecido. Como programas de acción pública, las misiones comenzaron atendiendo los problemas de salud en las comunidades populares a través de la Misión Barrio Adentro. Seguidamente, se creó –en 2003– la Misión Mercal (Mercado de Alimentos S.A.), la cual fue diseñada con el objetivo de superar el problema de desabastecimiento de alimentos en el país y fue considerado como uno de los programas sociales del gobierno destinado al sector alimentario (FAO, 2014a).

La creación de una misión para atender el problema alimentario, además de ser políticamente estratégico, estaba dando señales de la existencia de problemas en el sistema de la SAN, atribuibles a las condiciones estructurales en las dimensiones de disponibilidad y acceso. Para la FAO (2014b) la dimensión de la disponibilidad alimentaria se corresponde con la oferta (producción de alimentos, existencias o inventarios, dinámicas del comercio, entre otros), en tanto que el acceso es la forma en que se puede generar la demanda. Este último depende de las condiciones del mercado, de los precios de los alimentos, del poder adquisitivo de las personas y del estado de caminos y carreteras, todo lo cual se relaciona con las oportunidades de empleo y las comunicaciones. Vale destacar que esta Misión involucraba puntos de distribución de alimentos a precios subsidiados, cuyo propósito era llevar alimentos calóricos, con nutrientes y con precios subsidiados a la población de consumidores de bajos ingresos (FAO, 2014a).

Así mismo, en 2002 el Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) creó el Programa denominado Todas las Manos a la Siembra (PTMS), el cual se originó como un reflejo de la crisis de escasez experimentada por el país en 2002. El mismo tenía como objetivo la búsqueda de una nutrición saludable, segura, soberana y sabrosa, además de tener un componente comunitario y escolar (FAO, 2014a).

En 2004 se creó el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPAL), exclusivamente para abordar la agenda de las políticas públicas de alimentación. Era entonces el único en Latinoamérica y su creación tenía como objetivo darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 305 de la Constitución en vigor, por cuanto era el encargado de diseñar las políticas en esta materia y de «...garantizar a la población el acceso a los alimentos de la canasta alimentaria a precios justos y de excelente calidad» (FAO, 2014a, p. 63). En este propósito, Hernández (2009) señala que el

Estado emprendió la creación de un nuevo sistema agroalimentario paralelo al existente, instrumentado por el Ministerio de la Alimentación, el Ministerio de Agricultura y Tierras, la Corporación Venezolana Agraria (CVA) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), el cual fue dejando de lado la visión del resto de los actores del SAV y focalizándose en controlar el sistema de la SAN.

En 2007 se creó el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013). En este instrumento de planificación se declara, por primera vez y se institucionaliza, la propuesta ideológica para la construcción del Socialismo del Siglo XXI. Entre sus lineamientos se encontraba el desarrollo de un modelo productivo socialista, que implicaba la producción y consumo ambientalmente sustentable. En materia alimentaria, entre los lineamientos que afectaban el desempeño de la SAN, se encontraba que «...el Estado conservará el control de todas las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país» (PPS, 2007, p. 21). Entre sus objetivos estaba el aumentar la soberanía alimentaria y consolidar la SA. Las estrategias y políticas que se diseñaron para alcanzar dicho objetivo fueron las de incrementar la participación de los productores y concertar la acción del Estado para la agricultura; consolidar la revolución agraria y eliminar el latifundio; mejorar los servicios y la dotación para la producción agrícola; financiar, capacitar y dotar de maquinarias, insumos y servicios; mejorar los servicios de sanidad agropecuaria y de los alimentos; rescatar y mejorar la infraestructura para el medio rural y la producción; recuperar las tierras y su distribución y, finalmente, financiar a los productores para el acceso a insumos, maquinarias y equipos para la producción (Presidencia de la República, 2007).

En 2007 la Misión Mercal fue absorbida por la Misión Alimentación con la finalidad de concentrar la política de distribución de alimentos en un solo programa para atender los requerimientos del sistema de la SAN (FAO, 2014a). Esta misión incluía la evaluación de los parámetros de consumo de alimentos de la población venezolana, así como de sus condiciones de vulnerabilidad, para la conformación de una infraestructura alimentaria que mejoraría el acceso a los rubros alimentarios de la población venezolana (MPPAL, 2015). Se desconoce a qué se refiere la Misión Alimentación con esta categoría

de análisis o indicador referido al consumo de alimentos, por lo que se omite la metodología para realizar las evaluaciones y a qué corresponden. Esta misión estableció una red pública de comercialización y distribución de alimentos subsidiados, la cual absorbió a los supermercados Bicentenario y MERCAL, las Casas de Alimentación; incluía, además, una red de procesamiento (VENALCASA, Lácteos los Andes, Industrias Diana, SABILVEN) (MPPAL, 2015).

Seguidamente, en 2008, se creó una red de organismos de apoyo a la política alimentaria y a la Misión Alimentación. Destacan, entre ellos, el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT); también el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA), establecido en 1992 y transformado a partir de 2008 en el Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI). De esta forma se instauró una red de fiscalización e inspección del sector agroalimentario, a través del organismo de Supervisión y Control del Sistema Agroalimentario (SADA). Se diseñó así mismo un servicio de logística y distribución de alimentos, con el organismo denominado Servicio de Transporte y Aduanal de Alimentos (LOGICASA) y la Empresa para el Almacenamiento de Alimentos y otros productos bajo las modalidades de seco, frío y refrigerado (CEALCO). Por último, se conformó una red de atención, formación social y nutricional constituida por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL).

En ese mismo año se creó la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A (PDVAL), la cual estuvo orientada a la producción y distribución de alimentos con el apoyo financiero de Petróleos de Venezuela (PDVSA). Esta organización se conformó como una empresa de distribución alimentaria del Estado e integrada a la Misión Alimentación (en el año de su creación).

Adicionalmente, desde 1999 el Estado ha creado progresivamente una malla de instituciones y organismos para brindarle formalidad a las acciones en materia alimentaria. En tal sentido se han elaborado leyes en todos los ámbitos de la política alimentaria, a saber: i) Ley de Crédito para el Sector Agrícola (en 1999); ii) Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (en 2001); iii) Ley de Pesca y Acuicultura (en 2001); iv) la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (en 2001); v) Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, forestal y Afines (FONDAPFA, en 2001), que fue sustituido por el

Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS, en 2009); vi) Ley de Mercadeo Agrícola (en 2002); vii) Ley de Silos, almacenes y depósitos agrícolas (en 2003); viii) Ley de la Alimentación de los Trabajadores (en 2004); ix) Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (en 2008); x) Ley de Salud Agrícola Integral (en 2008); y, xi) Ley de Costos y Precios Justos (en 2011).

Finalmente, en 2012, la política alimentaria estuvo acompañada de un proceso de transformación del sistema de misiones sociales, lo cual elevó esta política social a rango de Grandes Misiones y creó el mecanismo de «Estado Mayor Conjunto» (una figura similar a la homónima del estamento militar) para cada una de ellas. En materia alimentaria se instauró la Gran Misión AgroVenezuela, cuyo objetivo fue sentar y consolidar las bases de la producción nacional y la incorporación del pueblo al proceso productivo para garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria. Esta misión se respaldó en las leyes promulgadas para avanzar en la Reforma Agraria y el fortalecimiento de la producción nacional. Entre los aspectos que esta Misión aspiraba abordar se encontraba el apoyo integral a los productores del campo, para incentivar la producción nacional y reducir progresivamente la dependencia en este ámbito (AgroVenezuela, 2015).

## 6. LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y SU ENTORNO

En los primeros años del gobierno de Hugo Chávez la política alimentaria en Venezuela inició con la fuerza institucional que le brindó el artículo 305 de la Constitución en vigor, así como los protocolos internacionales y las disposiciones que el orden supranacional le otorgaron al sistema de la SAN. En este contexto se formularon políticas, planes, programas y proyectos que permitieron atender a los grupos de interés en el sector. La inclusión de un sistema de valores a la agenda pública, de connotación ideológica, moldeó progresivamente la acción del Estado a través del gobierno y planteó un nuevo escenario para el diseño y la evolución de la política alimentaria.

El establecimiento de las políticas públicas para atender la situación alimentaria experimentó un período en el que la iniciativa original que orientó la agenda se desvinculó del escenario decisor, luego de la colocación de este tema en la Constitución. Y, hasta finales de 2002, la interacción entre mediadores y actores pudo sostener la agenda

alimentaria con una visión del enfoque de soberanía productiva, lo que para su momento contribuyó con el diseño de programas y de proyectos destinados al sector agroalimentario.

PROVEA (2011) y la FAO (2014a) señalan que el Estado ha promovido políticas para garantizar el derecho a la alimentación en tres aspectos: i) la adopción de controles de precios a los alimentos para garantizar la accesibilidad; ii) la distribución y la comercialización de alimentos a precios subsidiados; y, iii) la implementación de un plan de producción agrícola para aumentar la producción de alimentos. Si bien desde el Estado se han realizado esfuerzos para crear la norma y diseñar la política, la fase de implementación y la evaluación en el ciclo de la política no se han abordado eficientemente.

En relación con las políticas que se plantearon para alcanzar el estado de suficiencia alimentaria durante 1999-2015 se debe resaltar que las mismas estuvieron relacionadas con otro conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales que determinaron su desempeño. Hurtado (2011) considera que la economía venezolana y, particularmente el SAV, han estado determinados por las políticas macroeconómicas y la condición específica de un Estado rentista. Al respecto, este autor señala que las variables macroeconómicas pueden repercutir directamente en el estado de la SA. Entre los agregados macroeconómicos determinantes se tienen el salario, la tasa de interés, el tipo de cambio y la inflación. Es evidente que un conjunto de políticas macroeconómicas en combinación con un período de ingresos extraordinarios provenientes de altos ingresos petroleros incidirá directamente en las condiciones del SAV y en el estado de la SAN (Rodríguez, 2005; Gutiérrez, 2005; Hurtado, 2011). Por tanto, uno de los aspectos que comenzó a impactar al sector de la población más empobrecido y el sistema de la SAN -a partir de 2001- fue el inicio de la carrera inflacionaria, imparable hasta los momentos, en donde el Índice de Precios al Consumidor (IPC) alimentario superó el IPC general (Hurtado, 2011).

En cuanto a la política comercial, Gutiérrez (2005) expone que a través de los flujos del comercio exterior se puede incidir en el entorno macroeconómico y en el sistema de la SAN. Así mismo, la globalización es un proceso que afecta directamente a las economías y a los sistemas alimentarios; en consecuencia, determina el estado de la SAN por las condiciones de riesgo y

vulnerabilidad que puede enfrentar el comercio exterior con los insumos y alimentos, así como por patrones de consumo (Gutiérrez, 2015). Por su parte, Thomson & Metz (1999; *Apud* Hurtado, 2011) sostienen que las políticas monetarias y fiscales son las orientadoras en materia de control de cambios, control de precios, de inversión y de gasto social, por lo que ambas son responsables en gran medida del desempeño económico, así como del comportamiento del SAV y del estado de la SAN.

El contexto económico de los primeros años luego de la constituyente estuvo caracterizado por restricciones en las cuentas externas, a partir de la disminución de las reservas internacionales y el déficit fiscal que limitó el gasto social. Este entorno estuvo asociado con la caída de los precios del petróleo por debajo del promedio histórico de las últimas tres décadas, además de los problemas de gobernabilidad que enmarcaron el escenario político de conflictivo que reforzó el proyecto del régimen. Pero aún bajo estas restricciones iniciales hubo un esfuerzo por reorientar los recursos hacia el área social. Los programas sociales estuvieron concentrados en el Plan Bolívar 2000, en la tercera etapa del plan con el Proyecto Nación en el que se beneficiaron algunas propuestas en la agricultura; y en la continuidad del programa PROAL, como parte de la transición al nuevo gobierno para la lucha contra la pobreza (MPC, 2000). Por su parte -como elemento del SAV- la política agrícola estuvo concentrada en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación, con el objetivo de rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas, fomentando la competitividad y el desarrollo sustentable, el desarrollo del medio rural y el alcance de la seguridad alimentaria (MPC, 2000).

A partir de la ejecución de la política social de las misiones, la interacción en la negociación entre actores y mediadores para abordar la política alimentaria comenzó a debilitarse. El enfoque de soberanía alimentaria expuesto en la Constitución en vigor que le brindó contenido ideológico a la política dio inicio a una nueva etapa en el desempeño del sector agroalimentario y -en consecuencia- en el sistema de la SAN. Los ingentes recursos petroleros y la imposición de políticas económicas discrecionales sin acuerdos con los actores del SAV, sustituyeron la intención de garantizar la SAN con el autoabastecimiento, por el incremento de las importaciones de alimentos en detrimento de la

producción nacional. Por su parte, el gobierno planteaba, de forma antagónica, la política económica hacia un Plan de Desarrollo Endógeno, en el que amplió la participación del Estado en la economía, en particular, en los procesos de producción apoyados en el control de cambio y de precios como un distorsionado instrumento de incentivo industrial (Morales, 2009).

A partir de 2003 se instauró la política del control de cambios y se incluyeron más productos a la lista de los precios controlados. A su vez aumentó la participación directa en las importaciones de bienes, con incrementos unilaterales (por parte del Gobierno) del salario mínimo y la aplicación de nuevos impuestos al valor agregado, al débito bancario y a los activos empresariales. En el 2004, a partir del incremento de los precios del petróleo, se reorientaron los programas sociales con el aumento de la cobertura de esta política social. Entre los programas alimentarios MERCAL continuó su expansión en la distribución de alimentos subsidiados. Sin embargo, los fenómenos de la inflación y la pobreza continuaban en ascenso, aunado al incremento de la conflictividad social en el país.

Los propósitos del Estado en materia agroalimentaria con una política de subsidios universalizada –en especial la dirigida a los sectores de menores recursos–, lograron continuidad al menos hasta 2008, pero en un entorno cada vez más creciente de inflación, escasez y desabastecimiento. Esto era el resultado, entre otros factores, del control cambiario, de la sobrevaluación del tipo de cambio, el mantenimiento de una tasa de cambio conveniente a los intereses del gobierno y la disponibilidad financiera para subsidiar la comercialización de bienes agroalimentarios.

A partir de la creación de la Misión Mercal la formulación de la política alimentaria cambió su enfoque en el diseño e implementación de la misma. Puesto que, anuló el rol de los mediadores y los actores en la definición de la política y el Estado asumió discrecionalmente la formación y ejecución de la misma. En los últimos quince años el proceso de formación de la política es el resultado de la toma de decisiones que incorporaban las variaciones sustentadas en la práctica o la experiencia de la implementación de la política que la antecedía. Este enfoque de análisis incrementalista expone la presencia de un Estado con una frágil e ineficiente institucionalidad, en

la que somete la política a variaciones que no requieren de estudios para su concepción y aplicación. De modo que el diseño de una nueva política ha sido el resultado incremental de la anterior.

Abadí & Falcón (2015) señalan que en Venezuela existen muy pocos indicadores disponibles del sistema agroalimentario, en el que se ha destacado como principal riesgo para la SAN, la dependencia de las importaciones de alimentos, la cual supera el 70%. Gutiérrez (2015), afirma que el SAV durante 1998-2013 mostró una importante contracción en la producción agroalimentaria nacional por habitante, al tiempo que acentuó las malas condiciones macroeconómicas. Luego, a partir de 2008 –en un contexto de reducción de ingresos petroleros– disminuyó el consumo de alimento per cápita y empeoraron las condiciones generales del SAV. De acuerdo con la FAO (2014c), Venezuela fue en 2013 el tercer país en América Latina y el Caribe con mayores compras agroalimentarias en el exterior (11%), después de México y Brasil.

Ante la situación anteriormente expuesta, Gutiérrez (2015) resalta que se instrumentaron políticas macroeconómicas y agroalimentarias que incentivaron a una alta participación del Estado como estrategia de desarrollo. A partir de 2005, este autor destaca que el gobierno ha hecho un esfuerzo por instaurar el Socialismo del siglo XXI, por medio «...del control de los poderes, de las instituciones, de los mercados y la apropiación pública de los medios de producción considerados estratégicos» (p. 56) y que «...no se han alcanzado los objetivos de las políticas gubernamentales de tener soberanía y seguridad alimentaria plena y sostenible» (p. 57).

De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida –ENCOVI– del año 2015 (UCAB-USB-UCV, 2016), la dieta de los venezolanos está compuesta en 40% por cuatro alimentos de la canasta alimentaria (harina de maíz, pasta, arroz y grasas) y un consumo de proteínas en disminución, lo que ha implicado concentrar la dieta en calorías más económicas en detrimento de la calidad de la alimentación. En efecto, la población mantiene una dieta de sobrevivencia con una clase media en extinción, atrapada en el espiral de la pobreza de ingreso. A esto se añade el aumento de enfermedades crónicas por falta de una dieta adecuada, o bien por pérdida de peso de la población y por falta de actividad saludable. Entre otros aspectos, la citada Encuesta destaca el

aumento de la pobreza (en 81% y 34% de pobreza creciente), en donde el acceso a los alimentos ha disminuido a niveles críticos y con una inflación de alimentos que se ubicaría entre 368-497% en ese año 2015. En consecuencia la población pobre mantiene un estado de inseguridad alimentaria en el acceso (en 93% de los hogares encuestados), generando así una pérdida del derecho a la alimentación y al desarrollo humano.

Dadas las condiciones que anteceden, el régimen ha mostrado sus rasgos intervencionistas en el diseño de la política, anulando el rol de los actores y mediadores, introduciendo la toma de decisión unilateral (discrecionalidad) y construyendo una nueva institucionalidad coercitiva y punitiva a los fines de imponer su forma de garantizar el derecho a la alimentación. De esta manera el Estado -basado en una institucionalidad ineficiente- ha mantenido acciones gubernamentales que se alejan de los objetivos de una política alimentaria que preserve la SAN en las personas, sosteniendo un problema alimentario que ha cobrado nuevas e inéditas dimensiones.

A lo anterior se aúna el hecho de que no se dispone de fuentes estadísticas homogéneas y oficiales durante todo el período para estudiar el sector con una mayor precisión y realizar la medición de impacto de los resultados de la política en las variables a estudiar. Durante el período estudiado, los datos son muy heterogéneos en su presentación. En el caso de los organismos internacionales, se han proyectado a partir del último dato oficial publicado. De otro lado, por medio de los distintos gremios del sector, se ha levantado y estimado información del sector agroalimentario que ha contribuido para facilitar la realización de los análisis sectoriales. En este propósito, la ENCOVI (UCAB-USB-UCV 2016) sugiere implementar un monitoreo y evaluación constante de la SAN del país, tal como se ha venido realizando con la ENCOVI en los últimos dos años. Así mismo, subraya la necesidad de exigir que se publiquen los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN, cuyo último informe data del 2007) por parte del Instituto Nacional de Nutrición (INN), para poder cotejar la realidad alimentaria y nutricional del país.

## **6. CONCLUSIONES**

Los grupos de actores y mediadores inicialmente involucrados en la creación de la agenda

alimentaria se transformaron paulatinamente y perdieron fuerza en los procesos de negociación para la solución del problema alimentario en Venezuela con sus dificultades vigentes. Si bien la agenda pública en materia alimentaria se mantiene, lo hace en otro contexto muy diferente al propuesto inicialmente. No obstante, el tema alimentario -por su rango constitucional y la institucionalidad supranacional- seguirá siendo parte de la agenda pública, pero en otras condiciones que difieren a las que inicialmente la motivaron. Desde el Estado se dará la posibilidad de cambiar las estrategias para resolver el problema alimentario, mas no su institucionalidad. De esta manera, la transformación de políticas que partan del consenso de los actores involucrados podría moldear nuevamente el ejercicio de las instituciones y producir un cambio institucional.

En el actual contexto, el diseño de políticas se conserva con una tendencia incrementalista, pero basado en la toma de decisiones unilaterales por parte del gobierno. El enfoque multidimensional para el abordaje del problema alimentario, desde el sistema de la SAN, ha perdido relevancia en la agenda alimentaria nacional. Uno de los rasgos distintivos es que no se hace un ejercicio de planificación estratégica, considerando todas las dimensiones que conforman el sistema.

De otro lado, el desempeño del SAV y del sistema de la SAN en general da cuenta de resultados que difieren de los objetivos inicialmente propuestos en la política en materia alimentaria. Por tanto, para el caso de Venezuela se constata para el período estudiado que la existencia de las instituciones no garantiza su eficiencia. En el actual contexto es impostergable atender el estado de la SAN como un problema alimentario que está traspasando condiciones de emergencia humanitaria. El fortalecimiento del sistema de la SAN requiere de una transformación institucional que produzca un cambio político, económico y social. Un mejor desempeño del SAV que pueda atender los requerimientos del sistema de la SAN pasa por obtener una curva de aprendizaje a partir de la evaluación de la política, para así evitar llegar a fallos en la política a lo largo del ciclo de la misma. Además, en la conformación del ciclo de la política alimentaria debe introducirse un conjunto de valores democráticos tendentes a la participación y a la negociación. Atender los problemas que enmarcan la política alimentaria colocará en vigor nuevamente la agenda. Para ello deben fortalecerse los arreglos sociales y producir un cambio de

dirección política que permita reelaborar un nuevo referencial de política.

Otro de los hallazgos reveló que no existe claridad en la literatura –desde las propuestas gubernamentales– sobre el uso de los términos relacionados con la política alimentaria en el caso venezolano. Este estudio presentó las diferentes acepciones del concepto que se han utilizado en el transcurrir de la gestión pública, aun cuando se pueden introducir algunos sesgos en las interpretaciones. Este aspecto puede resultar útil para el desarrollo de nuevas investigaciones en el tema.

Lo que ha ocurrido en la realidad es que, a partir de la creación de un supra poder para la coordinación de las misiones –como es el caso del Estado Mayor Conjunto–, se consuma la tutoría militar del manejo de la política alimentaria. En consecuencia, se puede atribuir a la institución castrense –en conjunto con el gobierno– la responsabilidad del estado de inseguridad alimentaria; o, en el peor escenario, la posibilidad de reconocer una crisis humanitaria en alimentación en la sociedad venezolana.

Finalmente es importante subrayar que el sistema de la SAN atraviesa por la situación de riesgo y vulnerabilidad más trascendental desde el siglo pasado. Las condiciones de fragilidad institucional, la centralidad en el rol del Estado, la ausencia de participación y negociación, la falta de claridad y acciones en materia sectorial y los desequilibrios macroeconómicos –entre otros–, son los concomitantes de una profunda crisis de la SAN y de la colocación del problema alimentario en la agenda pública en una desproporcionada dimensión.

## REFERENCIAS

- Abadí, A. & Falcón, M. (15 de junio de 2015). ¿La Seguridad Alimentaria es un logro o apenas una meta? *El Nacional*. Recuperado de [http://www.el-nacional.com/adolfo\\_p\\_salgueiro/Ripley-quedo-gafo-Premio-Alimentacion-FAO\\_0\\_641336077.html](http://www.el-nacional.com/adolfo_p_salgueiro/Ripley-quedo-gafo-Premio-Alimentacion-FAO_0_641336077.html)
- Anido, D. (2002). Políticas económicas y sectoriales agrícolas: efectos sobre la situación de la seguridad alimentaria en Venezuela, 1970-2000. *Agora*, 10(2), 15-58.
- AgroVenezuela. (2015). *Gran Misión AgroVenezuela*. Recuperado de <http://agrovenezuela.net/categorias/noticias>
- Beyoda, M. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, (35), 33-58.
- Coles, J. (1999). La agroindustria en Venezuela: tendencias y retos estratégicos. *Debates IESA*, 4(3), 3-7.
- Coles, J. (2002). La agroindustria en Venezuela: tendencias y retos estratégicos. En Machado-Allison, C. (ed.), *Agronegocios en Venezuela* (pp. 237-270). Caracas: Ediciones IESA.
- Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. (1999). Caracas: Imprenta Nacional.
- Garrido, A. & Parra, F. (2009). Nuevo institucionalismo y políticas públicas. *IX Congreso español de ciencia política y de la administración*. Universidad de Málaga.
- Gutiérrez, A. (2005). Políticas macroeconómicas y sectoriales: impactos sobre el Sistema Agroalimentario Nacional (1999-2003). *Agroalimentaria*, 11(20), 70-87.
- Gutiérrez, A. (2010). El sistema alimentario venezolano (SAV): tendencias y hechos estilizados. *Jornada de discusión sobre el sistema alimentario mundial y la situación agroalimentaria en Venezuela*. Mérida, Venezuela, CIAAL-ULA.
- Gutiérrez, A. (2015). El sistema alimentario venezolano (SAV): evolución reciente, balance y perspectivas. *Agroalimentaria*, 21(40), 19-60.
- Gutiérrez, A., Ablan, E. & Abreu, E. (1995). Políticas de ajuste y seguridad alimentaria en Venezuela 1983-1993. *Agroalimentaria*, 1(1), 1-18.
- Gutiérrez, A & Fontana, H. (2001). Ritmos de la Tierra: de las maduras a las verdes. En: Baptista, A. (ed.), *Venezuela Siglo XXI: Visiones y Testimonios* (pp. 479-527). [Libro 2]. Caracas: Fundación Polar.
- Hernández, J. (2009). Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República. *Cuadernos del CENDES*, 26(72), 67-100.

- Hurtado, A. (2010). El sistema agroalimentario venezolano (SAV) y su aporte a la economía venezolana. *Agroalimentaria*, 16(30), 151-165. Recuperado de [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-03542010000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542010000100009&lng=es&tlng=es)
- Hurtado, J. (2011). *Análisis de los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el sistema agroalimentario venezolano entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007*. (Tesis Doctoral inédita). Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay.
- Lahera, E. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (16), 1-13.
- Llambí, L. (1998). *La reforma del Estado en el sector agrícola*. Caracas: Fundación Polar.
- Machado-Allison, C. (2002). Comercio internacional agrícola en Venezuela (1980-1998). *Revista BCV*, XVI(1), 99-132.
- Machado-Allison, C. & Rivas, J. (2004). *La agricultura en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.
- Malassis, L. (1979). *Tratado de economía agroalimentaria*. Tomo I. París: Cujas.
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 1-16.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *CEPAL. Serie Políticas Sociales*, (93), 1-93.
- Molina, L. (1995). Revisión de algunas tendencias del pensamiento agroalimentario (1945-1994). *Agroalimentaria*, 1(1), 1-27.
- Morales, A. (2000). Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario. *Agroalimentaria*, 6(10), 1-14.
- Morales, A. (2009). La cuestión agroalimentaria en Venezuela. *Revista Nueva Sociedad*, (223), 128-145.
- Müller, P. (1999). Los mediadores: actores «clave» en las políticas públicas. *INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, (14), 43-54.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2012). *En buenos términos con la terminología*. [Tema V.a]. Roma: FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), 39º Período de sesiones. CFS 2012/39/4. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776s.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2013). *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM)*. Segunda versión. Roma: FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_SP.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)
- Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2014a). *Panorama de la seguridad alimentaria en Venezuela. Perspectivas y desafíos 1999-2012*. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-ax366s.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2014b). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2014c). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf>
- Ostrom, E. (2002). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. *Región y Sociedad*, XIV(24), 263-269.
- Padrón, A. (1999). Las políticas de ajuste estructural (PAE) en Venezuela: rezago social y alternativas para combatir la pobreza. *Economía*, XXIV(15), 107-126.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, PROVEA. (2011). *Informe anual octubre 2010*. Caracas: PROVEA.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de la Producción y el Comercio, MPC. (2000). Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación 2000. Caracas: MPC.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Producción y Comercio, MPC. (2002). El Plan Agroalimentario Nacional del Siglo XXI. Recuperado de <http://www.mpc.gov.ve/venpaipro10.html>

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder popular para la Alimentación, MPPAL. (2015). Recuperado de <http://www.pdval.gob.ve/portal/index.php>

República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Nación-2007-2013.pdf>

Rodríguez, J. (2005). Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del sistema agroalimentario venezolano 1973-2000. *Agroalimentaria*, 11(20), 105-116.

Rodríguez, J. (2008). Implicaciones de la norma constitucional de 1999 sobre la seguridad alimentaria de Venezuela (1999-2005). *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIV(1), 133-150.

Scharpt, F. (1997). *Games real actors Play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas (Capítulo II). En: Bañon, R. & Garrido, E. (comp.), *La Nueva Administración pública* (pp. 2-22). Madrid: Alianza Universidad.

Universidad Católica Andrés Bello-Universidad Simón Bolívar-Universidad Central de Venezuela, UCAB-USB-UCV. (2016): *ENCOVI. Lineamientos de políticas públicas desde las organizaciones sociales*. Caracas: UCAB-USB-UCV.