

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES: IMPACTOS SOBRE EL SISTEMA AGROALIMENTARIO NACIONAL (1999-2003)

Alejandro Gutiérrez¹

Recibido: 12-04-2005

Aceptado: 27-04-2005

RESUMEN

El artículo tiene como objetivos: a) analizar el impacto que han tenido las políticas macroeconómicas y sectoriales, del período 1999-2003, sobre algunas de las variables claves que inciden en los resultados presentados por el sistema agroalimentario venezolano; y b) evaluar los resultados presentados por el sistema agroalimentario nacional a la luz de los objetivos que se han pretendido alcanzar con las políticas públicas planteadas durante el período 1999-2003. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y sugerencias de políticas agroalimentarias para el futuro.

Palabras clave: Venezuela, políticas macroeconómicas, políticas agroalimentarias, seguridad alimentaria, sistema alimentario.

ABSTRACT

The objectives of this article are: a) to analyze the impact that macroeconomic and sector policies, during the 1999-2003 period, have had on some key variables that influence the results presented by the Venezuelan food and agriculture system; and b) to evaluate the outcomes presented by the national agri-food system in light of the objectives proposed by public policies during the years 1999-2003. Finally, some conclusions and suggestions for food and agriculture policies for the future are presented.

Key Words: Venezuela, macroeconomic and sector policies, food and agriculture policies, food security, food system.

RÉSUMÉ

Cet article vise à traiter deux objectifs. En premier lieu, nous voulons analyser l'impact des politiques macroéconomiques et sectorielles au Venezuela, pendant la période 1999-2003, sur certaines variables clés qui ont des influences sur le système alimentaire au pays. En deuxième lieu, nous voulons évaluer les effets de ces politiques-ci sur le système alimentaire vénézuélien, au cours de la période citée ci-avant. Finalement nous avancerons certaines propositions de politiques agroalimentaires pour l'avenir.

Mots-clé : Venezuela, politiques macroéconomiques, politiques agroalimentaires, sécurité alimentaire, système alimentaire.

¹ Economista (Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela). M. Sc. en Economía Agrícola (Iowa State University, EE.UU.). Doctor en Estudios del Desarrollo (CENDES-Universidad Central de Venezuela). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-ULA. Investigador del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), Universidad de Los Andes. *Dirección Postal:* Núcleo La Liria, Edificio G "Leocadio Hontoria", 2° piso, CIAAL. Mérida 5101, Venezuela. Teléfono-fax: (57) (74) 2401031; **e-mail:** agutie@ula.ve

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno que se inició en 1999 ha mantenido un discurso en contra de las reformas económicas con orientación de mercado, instrumentadas por Venezuela desde 1989 y a lo largo de los años noventa². Desde 1999, el rumbo de la política agroalimentaria ha experimentado cambios importantes pues se ha intensificado la intervención del Estado en los mercados de bienes y de factores, en un contexto marcado por la inestabilidad política y económica. Adicionalmente, la intervención gubernamental en los mercados ha aumentado desde comienzos del año 2003 cuando entró en vigencia un régimen de control del mercado cambiario, de precios y del comercio exterior.

En el marco antes descrito, este trabajo tiene como objetivos: a) analizar el impacto que las políticas macroeconómicas y sectoriales del período bajo estudio han tenido sobre algunas de las variables claves que inciden en los resultados presentados por el sistema agroalimentario nacional³; y b) evaluar los resultados presentados por el sistema agroalimentario nacional a la luz de los objetivos que se han pretendido alcanzar con las políticas públicas planteadas durante el período bajo análisis.

El documento se ha organizado en el siguiente orden. A esta introducción le sigue (sección 2) una descripción de las políticas macroeconómicas del período y sus efectos sobre los denominados macroprecios (tipo de cambio real, tasas de interés real y salarios reales). En la sección 3 se describen los objetivos a alcanzar y las principales políticas agroalimentarias enunciadas e instrumentadas para lograr dichos objetivos. En la sección 4 se presentan los principales resultados obtenidos durante el lapso 1999-2003, estableciendo la correspondencia de dichos resultados con los objetivos formulados en la estrategia agroalimentaria. Finalmente, en la sección 5 se formulan conclusiones y se enuncian algunas propuestas a tener en cuenta en el diseño de una nueva estrategia agroalimentaria nacional.

² Durante ese lapso la excepción fue el período junio 1994-abril 1996, el cual estuvo marcado por los efectos de la crisis del sistema financiero y la vuelta a los controles (de cambio, de precios y del comercio exterior).

³ Por sistema agroalimentario nacional se entiende el conjunto de actores heterogéneos y actividades que se interrelacionan a lo largo del proceso de producción (primaria e industrial), comercialización (interna), comercio exterior (exportaciones e importaciones de bienes agroalimentarios e insumos para la producción) y consumo.

2. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DEL PERÍODO BAJO ANÁLISIS⁴

2.1. RELACIONES ENTRE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SUS EFECTOS SOBRE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Las políticas macroeconómicas y sus efectos sobre los sistemas agroalimentarios nacionales han sido ampliamente estudiadas, sobre todo a partir de 1980 cuando los programas de estabilización y ajuste estructural, cuyo componente relevante era la política macroeconómica, se ejecutaron en diversos países para enfrentar los problemas originados por la crisis de la deuda externa. En el presente no se discute la relevancia de los impactos de la política macroeconómica sobre los sistemas alimentarios nacionales. En tal sentido, Schejtman (1994: 159) ha planteado que:

«...la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales «precios macroeconómicos» (tasas de interés, tasa de salarios y tipo de cambio) inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural urbano y en el poder de compra de los consumidores, que buena parte de la política alimentaria debe dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) los efectos indeseados de las políticas indicadas»

A través de la política monetaria y cambiaria, la política fiscal y la política comercial, el gobierno afecta los precios relativos de la economía. Esto es, los incentivos o señales que sirven para que los agentes de los diferentes sectores económicos, entre éstos el sector agroalimentario, tomen sus decisiones sobre qué, cuánto, cómo y para quién producir. En el largo plazo, las políticas macroeconómicas determinan las tasas de crecimiento tanto de las actividades económicas urbanas como de las rurales y los términos de intercambio entre el campo y la ciudad (Timmer, Falcón y Pearson, 1985).

Mediante la política monetaria y cambiaria se afecta: a) las tasas de interés (el precio de usar dinero ajeno) y b) el precio de la moneda extranjera en términos de la moneda nacional (tipo de cambio). El carácter de la política monetaria (expansiva o restrictiva de la oferta monetaria) afectará también los precios domésticos (entre ellos los de los alimentos y de las materias primas agrícolas). Así, una política monetaria expansiva ejercerá presiones inflacionarias al estimular la demanda de bienes y servi-

⁴ En esta parte sólo se hará referencia a las políticas macroeconómicas que influyeron directamente en los resultados del sistema agroalimentario nacional. Un análisis descriptivo y evaluativo de las políticas macroeconómicas vigentes en el período 1999-2003 puede encontrarse en Rodríguez (2003) y Guerra (2003).

cios. No obstante, una política monetaria expansiva al aumentar la liquidez disminuye el precio del dinero y facilita los créditos para los sectores productivos a menores tasas de interés. En contraste, una política monetaria restrictiva de la oferta de dinero puede producir efectos contrarios a los antes señalados.

La política cambiaria afecta el precio en moneda nacional de las importaciones y de las exportaciones. Un tipo de cambio real depreciado disminuirá las importaciones (agroalimentarias) al encarecerlas (se necesitarán más unidades de moneda nacional para obtener una unidad de moneda extranjera) y estimulará las exportaciones (agroalimentarias) debido a su abaratamiento en el exterior, a la par que le permite a los exportadores obtener más unidades de moneda nacional por cada unidad de moneda extranjera recibida al exportar⁵. Por el contrario, la apreciación del tipo de cambio real tendrá el efecto opuesto al abaratar las importaciones mientras que encarece la producción nacional. Este tipo de política termina por producir un efecto equivalente al de un impuesto sobre el sector productivo nacional, pero simultáneamente ejerce el efecto equivalente de un subsidio para los consumidores al abaratar las importaciones⁶.

Mediante la política fiscal el gobierno decide la aplicación de impuestos y sus prioridades al asignar recursos para diferentes programas sectoriales (financiamiento, subsidios y apoyo a los productores agrícolas, infraestructura, capacitación y transferencia de tecnología, subsidios a consumidores, etc.). La política fiscal si es de carácter expansivo también puede afectar la oferta monetaria incrementándola y por esta vía ejercer presiones inflacionarias. De otro lado, si el gobierno central requie-

5 La apreciación del tipo de cambio real (TCR) se produce cuando la productividad interna y el tipo de cambio nominal no aumentan lo suficiente para compensar el diferencial de inflación entre un país y sus socios comerciales. Si la tasa de inflación doméstica es superior a la de sus socios comerciales, el tipo de cambio nominal debe crecer en cuantía suficiente para evitar que la producción nacional pierda competitividad (las importaciones se abaratarían y las exportaciones se encarecerían debido a la apreciación del tipo de cambio real). El rezago cambiario, surgido por la mayor inflación doméstica que la ocurrida en los países con los cuales comercia, puede ser compensado por mejoras en la productividad, pero si esto no sucede ni se ajusta el tipo de cambio nominal hacia arriba se producirá una apreciación del TCR.

6 Dornbusch y Téllez Kuenzler (1993: 92) llaman la atención sobre el efecto del tipo de cambio real sobre la competitividad de la producción nacional al expresar las cantidades de bienes extranjeros necesarios para comprar una unidad de bienes nacionales. Una apreciación del tipo de cambio real deteriora la competitividad de la producción nacional al encarecerla (se necesitarán más unidades de bienes extranjeros para comprar una unidad de bien nacional) mientras que la depreciación del tipo de cambio real ejerce el efecto contrario (mejora la competitividad de la producción nacional).

re de financiamiento para cubrir el déficit fiscal puede aumentar la demanda de créditos o de dinero de los bancos y por esta vía aumentar las tasas de interés, lo que afecta negativamente las inversiones del sector privado de la economía.

La política comercial define las acciones del Estado para incidir sobre los flujos de comercio exterior. Esto repercute sobre los precios de las importaciones y exportaciones y, consecuentemente, en la disponibilidad doméstica de bienes y servicios (entre éstos los bienes agroalimentarios). La política comercial se expresa mediante la fijación de aranceles a las importaciones y exportaciones, cuotas-contingentes de importación, subsidios a importaciones y exportaciones y otras medidas⁷. Una política que restrinja las importaciones permite mejorar los precios de la producción nacional al reducir la competencia de los bienes importados. Por el contrario, una política de mayor libertad para importar permite ampliar la oferta de bienes y ejercer presión a la baja de los precios.

Los tres macro-precios relevantes de la economía: el tipo de cambio real, la tasa de interés real y los salarios reales, se conforman como un resultado de la acción de la política macroeconómica. Dichos precios sirven de orientación para la asignación de recursos en los diferentes sectores de la economía. El tipo de cambio real (tipo de cambio nominal descontado el efecto del diferencial de la tasa de inflación de los socios comerciales y la nacional) define la relación entre los precios de la producción nacional y los bienes y servicios importados, y es el precio relevante para definir las relaciones entre la economía nacional y el resto del mundo. El tipo de interés real (tasas de interés nominal descontado el efecto de la tasa de inflación) define el costo de oportunidad de las inversiones. Los salarios reales (salario nominal descontado el efecto de la tasa de inflación) por su parte definen el poder de compra de los consumidores (capacidad para demandar bienes y servicios, entre ellos los alimentos). La determinación de los macroprecios incide en los términos de intercambio entre la ciudad y el campo (urbano-rural) y el precio-renta de la tierra. Para más detalles sobre la relación entre políticas macroeconómicas y sus efectos sobre el sistema agroalimentario véase Timmer, Falcon y Pearson (1985); Bautista y Valdés(1993); Schejtman (1994); Schiff y Valdés (1998) .

7 En algunos casos los requerimientos de carácter sanitario que deben cumplir las importaciones son utilizadas como medidas de protección a la producción interna al negar los permisos sanitarios para las importaciones o retardar su entrega. Estas prácticas son ilegales de acuerdo con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2.2. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DEL PERÍODO 1999-2003

El objetivo general del proyecto económico de la gestión gubernamental que se inició en febrero de 1999 es el de construir una economía humanista, autogestionaria y competitiva que revierta la regresiva distribución del ingreso, aumente la producción de riqueza y la justicia de su disfrute. Se trata de lograr un sector productivo diversificado y sustentable, incluir a los sectores de la población tradicionalmente marginados, promover la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad, la desconcentración y descentralización de la toma de decisiones y promover un entorno exógeno multipolar (República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 15-16). Los objetivos específicos de la política económica pretendían sentar:

«... las bases de un modelo productivo capaz de generar un crecimiento autosustentable, promover la diversificación productiva y lograr la competitividad internacional en un contexto de estabilidad macroeconómica, lo cual facilitará una profunda y diversa reinserción en el comercio internacional globalizado... se logrará la superación definitiva de la volatilidad y el estancamiento, lo que traerá como consecuencia la definitiva disociación de la dinámica petrolera y el desempeño económico interno» (República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 16).

Acorde con el objetivo de reducir la tasa de inflación, durante el período inicial de la gestión (febrero 1999-febrero 2002), la política macroeconómica le dio continuidad a la política cambiaria instrumentada por el gobierno anterior desde abril de 1996⁸. Esta consistía en fijar el tipo de cambio dentro de unas bandas y alrededor de una paridad central, permitiendo una depreciación del tipo de cambio nominal por debajo del diferencial de inflación con los principales socios comerciales. En términos prácticos, ante la ausencia de mejoras de la productividad, esto significaba una apreciación del tipo de cambio real. Se esperaba que el efecto de la apreciación del tipo de cambio real abarataría las importaciones, ejerciéndose de esta manera una presión a la baja en la tasa de inflación. Esta política cambiaria se apoyaba en el mejoramiento del nivel de reservas internacionales, gracias al incremen-

8 Para el gobierno: «La sostenibilidad fiscal supone mantener una dinámica cambiaria de estabilización que se seguirá inscribiendo como ancla cambiaria. La política de bandas de flotación del tipo de cambio, alrededor de una paridad central fijada, coordinada por el Banco Central de Venezuela, continuará para neutralizar los ataques especulativos que puedan originarse en capitales golondrina, o en expectativas irracionales a que está expuesto el mercado monetario y cambiario» (República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 17).

to de los precios del petróleo, consecuencia, a su vez, de una política de recortes de producción de la OPEP y de otros países no miembros de la organización, a la par que se iniciaba un proceso de recuperación de la economía en los países industrializados y de la demanda de petróleo (impulsada por el pujante crecimiento económico de China y de la India). Estos factores permitieron, a partir de 1999 (con la excepción del año 2001), un alza del precio del petróleo, principal producto de exportación de la economía venezolana. Como resultado hubo una mejora de los ingresos fiscales y de las reservas monetarias internacionales en relación con los niveles de 1998 (ver Cuadro 1).

El segundo elemento importante de la política macroeconómica ha sido la expansión del gasto público, sustentado por la mejora de los ingresos fiscales petroleros, en una primera instancia. En segundo lugar, el gasto público se ha financiado a través de un mayor endeudamiento interno⁹. Finalmente, parte de los recursos para sustentar la expansión del gasto se han obtenido a través del financiamiento monetario que otorga al gobierno el Banco Central de Venezuela, bajo la figura de ganancias cambiarias. En muy pocas oportunidades, durante el lapso 1999-2003, se recurrió al financiamiento externo. La razón fue que debido al incremento del riesgo país el costo de dicho financiamiento era relativamente alto. La otra razón de fondo fue que el gobierno no deseaba someterse a las disciplinas y recomendaciones de los organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID). El resultado de la política expansiva del gasto público fue el mantenimiento del déficit fiscal en niveles importantes (4%-5% del Producto Interno Bruto) a pesar de la mejora de los ingresos fiscales. Parte importante de ese déficit, como ya se ha explicado, fue financiado con un mayor endeudamiento interno, lo que promovió el alza de las tasas de interés, ya de por sí necesaria para evitar la salida de capitales que se profundizó en 2001 y 2002 (ver Cuadro 1).

Durante el período 1998-2003, el gasto real del gobierno central aumentó a la tasa media anual de 12,1%. La presión que el creciente gasto público ejercía sobre la liquidez monetaria en combinación con la apreciación del tipo de cambio real se reflejaba en los resultados de las cuentas externas, las cuales mostraron hasta el año 2002 un aumento de las importaciones y un déficit creciente en la cuenta de capitales, con su consecuente efecto negativo sobre las reservas monetarias internacionales.

9 Según Guerra (2004) el endeudamiento interno era del 4,3% del PIB para 1998. Al finalizar el 2003 el endeudamiento interno se estimaba en 17,1% del PIB.

Las contradicciones y la inviabilidad de la política macroeconómica se hicieron evidentes cuando los precios del petróleo disminuyeron en 2001, a la par que aumentaba el clima de conflictividad política¹⁰. Además, continuaba la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real y de aumento del gasto público. Tal cuadro de circunstancias se reflejó en una pérdida de confianza por parte de los agentes económicos que preveían el colapso del esquema macroeconómico, lo que intensificó la salida de capitales en 2001 y 2002. Las reservas monetarias internacionales disminuyeron en esos años, en tanto la inversión declinaba con sus consecuentes efectos negativos sobre el empleo y la producción. Dichos resultados se explican también por la política monetaria que tuvo que permitir el aumento de las tasas de interés para evitar una mayor salida de capitales en 2002 (ver Cuadro 1).

En febrero de 2002 el gobierno anunció una modificación de su política cambiaria al abandonar el sistema de bandas, dejar flotar el precio de la divisa y garantizar su libre convertibilidad mediante la venta en subastas dirigidas por el Banco Central de Venezuela a los operadores cambiarios (bancos e instituciones financieras). Paralelamente se anunciaron reajustes en el gasto público, mientras que la conflictividad política y el clima de oposición a la gestión gubernamental crecía. La poca credibilidad en la nueva política se reflejó en la continua salida de divisas, produciéndose en 2002 una depreciación del tipo de cambio nominal de 60,2%, mientras que la tasa de inflación interna se elevaba desde 12,3% (2001) a 31,2%, en un contexto de alza de las tasas de interés, medida que resultó insuficiente para evitar la fuga de capitales.

Interesa destacar los efectos de la política cambiaria sobre la competitividad del aparato productivo nacional. Según Guerra (2003: 15-16) ya para mediados del año 2001 se sentían los efectos de la apreciación del tipo de cambio real, independientemente del método utilizado para su estimación. Por ello concluye que:

«...los bienes producidos en Venezuela en el mejor de los casos eran 15% más caros que los producidos en el exterior y en el peor ese encarecimiento alcanzaba el 51,5%. El efecto deletéreo de esta pérdida de competitividad sobre el sector nacional productor de bienes transables explica en buena medida el desempeño de la actividad económica entre 1999 y 2002, no obstante los abundantes ingresos

petroleros que recibió Venezuela durante ese lapso. La filtración hacia el exterior de la corriente de demanda que el mayor gasto propiciaba debilitó el efecto multiplicador que pudo tener la ampliación de las erogaciones tanto del gobierno como del sector privado».

García Larralde (2003: 496) también estimaba que desde mediados de 1996 se dio una fuerte apreciación del bolívar frente al peso colombiano en términos reales y concluye que:

«...para el año 2001 la sobrevaluación del bolívar superaba el 50%, sin duda una fortísima carga a sobreponer por parte de los productores venezolanos de bienes y servicios transables»

En diciembre de 2002 se inició una huelga nacional que duró dos meses y paralizó parte importante de la producción a lo largo y ancho del país. Los efectos más fuertes se dejaron sentir sobre la industria petrolera nacional, pues su paralización fue casi total, afectando negativamente las exportaciones y la entrada de divisas. En ese contexto de conflictividad política y desajustes macroeconómicos el gobierno suspendió las transacciones de divisas en enero de 2003 y posteriormente anunció la entrada en vigencia de un régimen estricto de control de cambio a partir del 5 de febrero de 2003, medida que se acompañó del control de precios¹¹. Esta medida incrementó los costos de transacción a la par que estimulaba la búsqueda de rentas económicas provenientes del acceso al tipo de cambio oficial (inicialmente fijado en 1.600 Bs./US dólar mientras que en el mercado paralelo el precio de la divisa superaba largamente ese monto)¹². El control de cambio afectó negativamente el proceso de comercialización interna de bienes y servicios, el comercio exterior y las relaciones económicas con los principales socios comerciales, entre ellos Colombia¹³.

La emergencia gubernamental sirvió para justificar el control total sobre las importaciones y el abandono de la aplicación del arancel externo común de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Existen bienes (41 partidas arancelarias) que pueden ser importados sin el pago del arancel de aduanas pautado por los miembros de la CAN.

La devaluación y el control de cambio instaurado desde febrero de 2003 incidió sobre los macroprecios de la

11 La medida de control de precios afectó al 50,7% de los bienes y servicios (entre ellos los alimentos de primera necesidad y algunos insumos agrícolas) que conforman la cesta de consumo con la cual se calcula el índice de Precios al Consumidor.

12 En el mercado paralelo el tipo de cambio llegó a cotizarse entre 2.500 y 3.000 Bs./1 US dólar.

13 En el 2003 la economía venezolana sufrió una fuerte recesión, agudizada por el control de cambio. En ese año el valor de las importaciones totales de Venezuela en US dólares disminuyó 21,4% con respecto al 2002.

10 La oposición al gobierno creció y se hizo más pugnaz cuando en noviembre de 2001 se anunció la entrada en vigencia de 41 leyes formuladas y aprobadas mediante poderes especiales concedidos al Presidente Hugo Chávez por la Asamblea Nacional. Algunas de las leyes, como la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario generaron fuertes críticas por cuanto ponía en peligro el ejercicio de los derechos de propiedad y de libre empresa establecidos en la Constitución.

Cuadro 1

Venezuela. Evolución de variables macroeconómicas seleccionadas

Variación Anual (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB Per Cápita	-2,1	-7,7	1,3	0,9	-10,6	-11,0
PIB Total	-0,1	-5,8	3,2	2,8	-8,9	-9,4
PIB No Petrolero (PIBNP)	1,2	-9,1	1,7	4,0	-6,5	-8,0
PIB Agrícola (PIBA)	0,6	-2,1	2,4	2,6	-1,6	-2,8
PIB Industria Manufacturera	4,4	-9,2	3,9	2,9	-11,0	-10,6
PIB Industria de la Construcción	-0,4	-16,5	-2,7	13,5	-19,8	-37,4
Índice de Precios al Consumidos (IPC)	29,9	20,0	13,4	12,3	31,2	27,1
Hogares por debajo de la línea de Pobreza (%)	50,7	54,3	53,1	53,2	61,0	67,9
Índice de Salarios Reales (1995=100..0)	101,5	96,8	98,3	100,6	90,5	75,4
Tasa de Desempleo (%)	11,4	15,4	12,3	12,8	16,2	16,8
Tasa de Inversión (% PIB)	15,3	13,6	13,3	14,5	12,6	8,6
Déficit Fiscal Gobierno Central (% PIB)	-4,1	-2,6	-1,7	-4,7	-4,8	-5,1
Tasa de Interés Activa (%)	45,3	31,3	24,5	24,8	37,1	24,1
Tasa de Interés Pasiva (% sobre depósitos a 90 días)	36,2	20,6	14,9	14,7	28,3	17,6
Tipo de Cambio Nominal Promedio (Bs./1 US dólar)	546,6	604,7	678,9	722,7	1.161,0	1.608,6
Índice de Tipo de Cambio Real Efectivo (2000=100.0)	117,3	103,0	100,0	95,1	124,5	139,3
Cesta Petrolera Venezolana-Precio Promedio del	10,6	16,0	25,9	20,3	22,0	25,7
Millones de US\$						
Exportaciones Totales (Bienes)	17.707	20.963	33.529	26.252	26.656	25.750
Exportaciones No petroleras	5.529	4.228	5.655	4.523	5.126	4.919
Importaciones (Bienes)	16.755	14.492	16.865	18.660	13.622	10.707
Balanza de Cuenta Corriente	-4.432	1.837	12.106	2.062	7.423	9.624
Balanza de Cuenta Capital	3.205	-235	-3.227	-177	-9.365	-3.171
Fuga de Capitales (Maza Zabala, 2003)	370	2.145	5.731	3.412	10.430	S.I.
Reservas Monetarias Internacionales (Variación)	-2.969	530	5.092	-1.948	-3.663	6.506
Reservas Monetarias Internacionales (Stock)	14.849	15.379	20.471	18.523	14.860	21.366

S.I.: Sin información

Fuentes: Banco Central de Venezuela; Maza Zabala, 2003; CEPAL, 2004; Vivancos, 2003; Riutort, 2002.

economía. De un lado, acentuó el proceso de depreciación del tipo de cambio real que se había iniciado en 2002¹⁴. De esta forma se crearon condiciones para mejorar, al menos temporalmente, la competitividad del aparato productivo nacional al encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones no petroleras. De otro lado, el exceso de liquidez monetaria generado por el control de cambio permitió reducciones sustanciales de la tasa de interés, llegando a ser negativa en términos reales. No obstante, en 2003, a pesar de la recuperación de los precios del petróleo y de los ingresos fiscales, los efectos negativos del control de cambio y de la paralización de actividades (debido a la huelga de más de dos meses) se reflejaron en una fuerte recesión económica, con aumento de la

tasa de desempleo, de los niveles de pobreza y caída de los salarios reales (Cuadro 1). La política fiscal de mayor endeudamiento interno tampoco contribuyó a que la liquidez monetaria se canalizara vía créditos hacia el sector privado de la economía, viéndose disminuido el papel de intermediación de la banca comercial.

A manera de conclusión parcial puede afirmarse que a pesar de la mejora de los ingresos petroleros durante la mayor parte del período bajo análisis, los resultados económicos y sociales del período 1999-2003 están muy lejos de los objetivos enunciados por el gobierno (ver Cuadro 1). El PIB cayó al ritmo promedio anual de 3,8% en tre 1998 y 2003, el PIB *per capita* tuvo una disminución promedio anual del 5,6%. La tasa de inversión (Inv./PIB) cayó desde 15,3% en 1998 a 8,6% en 2003. La tasa de desempleo aumentó desde 11,0% en 1998 a 16,8% en 2003, y más del 50% de la ocupación es empleo informal;

14 Según la CEPAL (2004) el tipo de cambio real de Venezuela se depreció en 31,1% en 2002 y en 11,8% en 2003.

la tasa de inflación que tuvo su nivel más bajo en 2001 (12,3%) volvió a repuntar en 2002 (31,2%) y fue de 27,1% en 2003; las exportaciones no petroleras cuyo valor fue de US\$ 5.442 millones en 1998 cayeron a US\$ 4.919 millones en 2003; el porcentaje de hogares en condición de pobreza aumentó desde 57,6% en 1998 a 67,9% en 2003¹⁵. Para más detalles sobre la evaluación de los resultados económicos y sociales del período bajo análisis véase Guerra (2003), Rodríguez (2003) y Riutort (2002).

3. LA ESTRATEGIA Y LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS¹⁶

Desde 1999 el gobierno fijó como objetivos generales de la política agrícola y de desarrollo rural los siguientes:

- Incrementar significativamente el aporte de la producción interna a la demanda nacional de bienes agrícolas y reducir el tradicional déficit estructural de la balanza comercial agrícola.
- Desarrollar una estrategia para la seguridad alimentaria de la nación.
- Promover el incremento de las exportaciones y el renacimiento de una agricultura de exportación competitiva.
- Recuperar la dinámica del desarrollo rural y el bienestar de la población campesina.
- Lograr una tasa, significativamente superior, en el crecimiento de la producción agrícola respecto a la tasa de crecimiento de la población.
- Incentivar el incremento significativo de la inversión agrícola.
- Crear escenarios financieros favorables para el mejoramiento del empleo y remuneración del empresario agropecuario y el campesino.
- Crear mecanismos financieros seguros para garantizar el cumplimiento exitoso del ciclo de producción agropecuario.

Es pertinente destacar que el concepto de seguridad alimentaria, que orienta las políticas públicas en esta materia, está vinculado al concepto de autobastecimiento. En la nueva constitución, aprobada a finales de 1999, se establece en su Art. 305 que:

«El estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la nación; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamentalmente para el desarrollo económico y social de la nación» (Subrayado del autor).

Este enfoque privilegia el abastecimiento alimentario con producción nacional en lugar de enfatizar el concepto internacionalmente aceptado de seguridad alimentaria, al cual lo define como la garantía de acceso para todos los habitantes, en todo momento, a una ingesta suficiente y sana de energía alimentaria y de nutrientes para llevar una vida activa y saludable (FAO, 1999). Esa definición acepta que en una estrategia de seguridad alimentaria es importante enfatizar en el acceso. Esto es, influenciar las variables que determinan la demanda de alimentos en lugar de la producción y la oferta, como se planteaba inicialmente en la década de los años setenta. En este contexto, en países donde la mayor parte de la población vive en áreas urbanas (no son productores agrícolas ni de alimentos), una disponibilidad suficiente de alimentos puede lograrse mediante una combinación racional de producción nacional con importaciones, que tenga en cuenta las ventajas comparativas y competitivas del país, privilegiando en todo momento el derecho de los hogares y de los consumidores al acceso a alimentos a precios razonables, en condiciones de alta calidad e inocuidad.

Las principales políticas agroalimentarias y cambios en el marco institucional¹⁷ que se han instrumentado durante el período 1999-2003 son las siguientes:

15 Los datos de Instituto Nacional de Estadísticas (INE) también reportan un incremento del porcentaje de hogares en situación de pobreza desde un 50,4% en 1998 hasta un 63,5% en 2003. Por su parte la pobreza extrema (porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta normativa de alimentos) aumentó desde 20,3% en 1998 hasta 32,9% en 2003.

16 Sólo se hará referencia a aquellas políticas que a juicio del autor de este artículo han tenido mayor impacto sobre los resultados presentados por el sector agroalimentario nacional durante el período 1999-2003.

17 En el campo de las reformas institucionales debe señalarse la inestabilidad en el organismo conductor de las políticas agrícolas. En un principio el antiguo Ministerio de Agricultura y Cría se fusionó con el Ministerio de Industria y Comercio para dar lugar a la creación del Ministerio de Producción y Comercio. Posteriormente se retornó a una estructura similar a la anterior al crearse el Ministerio de Agricultura y Tierras. Para 2004 se había creado el Ministerio de la Alimentación y se dejaba funcionando el Ministerio de Agricultura y Tierras con atribuciones minimizadas. Con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Tierras se creó el Instituto Nacional de Tierras (INTI), la Corporación Venezolana Agrícola y el Instituto de Desarrollo Rural. También se creó el Instituto Nacional de la Pesca, a raíz de la puesta en vigencia de la Ley Nacional de Pesca.

3.1. POLÍTICA DE PRECIOS DOMÉSTICOS Y POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA

Durante la mayor parte de la década de los años noventa, apenas interrumpido por el período de control de precios y de cambio (junio 1994-abril 1996) los mercados agrícolas y de alimentos estuvieron sometidos a un proceso de liberación y de eliminación de subsidios (en el caso de los insumos y del crédito agrícola). A partir de 1990 se había instrumentado la reforma de la política comercial agrícola (RCA). La RCA se planteó en términos de menores niveles de protección, utilización del arancel como el mecanismo básico de protección, eliminación de barreras al libre comercio y estímulos a las exportaciones. A través de ella, se definieron normas para los denominados «circuitos sensibles», es decir alimentos balanceados para animales, cereales de consumo humano, azúcar, leche, oleaginosas y productos derivados. Para éstos se decidió establecer un mecanismo de estabilización de precios agrícolas (franjas de precios) con el fin de proteger la producción nacional y evitar que las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales se transmitieran al interior de la economía nacional. La nueva política comercial se reforzó con dos factores adicionales. En primer lugar, los compromisos que asumió el país en diferentes acuerdos de integración económica (Comunidad Andina de Naciones –CAN-, Grupo de los Tres, acuerdos de libre comercio con Chile, y otros acuerdos de comercio preferencial con países del Caribe, Centroamérica y, finalmente, en diciembre de 2003 el acuerdo de libre comercio CAN-MERCOSUR). Dichos compromisos obligaban a una liberación total o parcial de los intercambios comerciales. En segundo lugar, Venezuela suscribió los acuerdos de la Ronda Uruguay (1994) y es miembro de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) desde 1995, lo que la obliga a cumplir con ciertas reglas del juego global en materia de comercio, inversiones y propiedad intelectual.

Desde 1999 el nuevo gobierno decidió introducir cambios importantes en su política comercial y de precios con el objetivo de aumentar la producción agrícola interna y los niveles de autoabastecimiento alimentario, lo que se consideraba que incrementaría la seguridad alimentaria nacional. Hasta fines del año 2002 la política de precios agrícolas y de alimentos internos se conformó de acuerdo con lo siguiente:

a) Ampliación del número de rubros en los cuales el Estado intervenía en la fijación de precios. En consecuencia, mediante concertación con los actores de la cadena, o sin ella, se decretaron anualmente precios mínimos al nivel del productor agrícola para los rubros: arroz, maíz, sorgo, café, caña de azúcar, leche cruda, papas (a partir de 2003). A partir del año 2003 se crearon, de acuerdo con lo establecido en la nueva Ley de Mercadeo Agrícola

(en vigencia desde enero de 2002), las Juntas Nacionales por rubro (cereales, café, lácteos, oleaginosas, porcinos, avícola, algodón, oleaginosas, caña de azúcar y ganadería bovina y bufalina). Estas juntas nacionales tienen entre sus atribuciones: la fijación concertada con los actores de las cadenas agro-productivas de precios mínimos de sostenimiento, contingentes a ser importados y otras (para más detalles véase el reglamento de las Juntas Nacionales Agrícolas, Gaceta Oficial No 37.639 de fecha 25 de febrero de 2003).

b) Desde el punto de vista de la política comercial, la tendencia ha sido más proteccionista frente a las importaciones, en tanto que se han introducido y aumentado, con respecto a la situación prevaleciente en 1998, las restricciones cuantitativas y administrativas a las importaciones. En 1999 se decidió habilitar y ampliar, en un todo de acuerdo con lo establecido en los Acuerdos de la Ronda Uruguay de la OMC, el régimen de contingentes arancelarios, con aplicación de arancel máximo (por encima del establecido en el arancel externo común de la CAN) para los rubros: habas de soya, nuez y almendra de palma, oleaginosas y aceites. Estos rubros fueron agregados a los que ya existían en 1998 (apenas dos: maíz amarillo y sorgo). En la actualidad existen restricciones cuantitativas (contingentes administrados mediante licencias de importación) para las importaciones de maíz blanco, maíz amarillo, trigo, oleaginosas, azúcar, leche y la discrecionalidad sobre la normativa para importar bienes agroalimentarios ha aumentado. La obtención de las licencias se condiciona a la compra (absorción) previa de la producción nacional, lo que violenta las normas de la OMC. Adicionalmente, se han utilizado retardos y condicionamientos de la entrega de permisos sanitarios para poder importar, lo cual ha afectado a las importaciones de productos como papa, café, carne de aves y de cerdo, carnes y bovinos vivos, ajo, cebolla y hongos comestibles. Colombia, EE.UU., Perú, Chile y Argentina se han quejado por este trato, violatorio de las normas de la OMC y de la zona de libre comercio andina. Venezuela ha sido denunciada por sus socios comerciales en organismos como la CAN y la OMC. De hecho, se ha convertido en el país que mayores violaciones y sanciones comerciales ha recibido dentro de la CAN¹⁸.

18 Estimaciones propias del coeficiente nominal (CNP) y real de protección (CRP), descontando el efecto de las distorsiones del tipo de cambio real en el coeficiente de protección nominal para cuatro rubros agrícolas (maíz, sorgo, arroz, leche) permiten concluir que el promedio del CNP para el período 1999-2001 fue superior al que existía para 1998. En el caso del CRP con la excepción del sorgo, los demás rubros presentaron tasas de protección real superiores a las existentes en 1998.

c) También el Estado venezolano ha intensificado su rol como importador directo de alimentos, con exoneración del pago de aranceles y con fácil acceso a las divisas. El gobierno de Venezuela exoneró del pago del correspondiente arancel de aduanas a una lista de bienes agroalimentarios (leche y derivados lácteos, cereales y harinas de cereales, aceites vegetales, atún, pastas alimenticias, cerveza y otros), que pueden ser importados con cero arancel desde orígenes extra-subregionales, lo cual viola el arancel externo común andino.

d) Venezuela ha mantenido una posición de rechazo al Acuerdo de Libre comercio de las Américas (ALCA), aunque participa en las negociaciones formando parte del bloque de países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El establecimiento del control de cambio, en el año 2003, ha generado una profundización de la política comercial proteccionista, pues el acceso a divisas al tipo de cambio oficial está limitado a una lista de productos y depende de la eficiencia con que funcione el sistema. A pesar de ello debe destacarse que en diciembre de 2003 Venezuela suscribió el Acuerdo de Libre Comercio CAN-MERCOSUR, lo que abre oportunidades para las exportaciones venezolanas a los países del MERCOSUR, a la vez que plantea importantes amenazas para la producción agroalimentaria nacional no competitiva.

e) A comienzos de 2003, paralelamente a la instauración del control de cambio, se decretó el control de precios al detal (precios máximos de venta al público) para los principales alimentos (arroz blanco de mesa, harina de maíz precocida, carne de pollo, carne bovina, carne de cerdo, sardinas, leche en polvo completa, pan, pastas alimenticias, atún, aceites vegetales, margarina, leche para lactantes, queso blanco fresco, huevos, leguminosas, azúcar y otros). Un problema que ha surgido es que dichos precios máximos generalmente se encuentran por debajo del precio que existiría en condiciones de libre juego de la oferta y de la demanda, lo que genera escasez (exceso de demanda sobre la oferta) y el surgimiento de mercados paralelos (*mercados negros*) con precios por encima del regulado oficialmente.

f) Desde el 5 de febrero de 2003 Venezuela instrumentó un sistema de control de cambio, que significa que todo el comercio exterior está restringido y condicionado a la eficiencia y agilidad con que funcione dicho régimen de control cambiario. Existe una lista de bienes y servicios, entre ellos los agroalimentarios, que pueden ser importados con divisas al tipo de cambio oficial, siempre y cuando cumplan con las exigencias del organismo gubernamental que administra el sistema de control cambiario (CADIVI). Durante el año 2003 hubo limitaciones severas para la obtención de divisas con sus consecuentes efectos nega-

tivos para la economía nacional¹⁹. Las restricciones al comercio exterior que introduce el control de cambio instrumentado por Venezuela han sido sancionadas por la CAN, por cuanto según el Artículo 84 del Acuerdo de Cartagena todo país miembro de la unión aduanera andina debe abstenerse de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de cualquier orden a las importaciones de bienes originarios de la subregión (ver resolución 715 de la CAN, 23 de abril de 2003, Gaceta Oficial de la CAN No 920).

g) Los exportadores venezolanos están obligados a cambiar sus divisas al tipo de cambio oficial para la compra (1.916 Bs./US\$; hoy vigente en 2.144,60 Bs./US\$), inferior al tipo de cambio del mercado negro (alrededor de 2.500 Bs./US\$). Bajo ciertas circunstancias, los exportadores pueden preservar hasta 10% de las divisas obtenidas para exportar. Obviamente, la distorsión del mercado cambiario derivada de la diferencia de precios de la divisa entre el mercado oficial y el paralelo sumado a los controles de precios estimula las exportaciones ilegales y el contrabando hacia países vecinos, especialmente hacia Colombia y las Islas del Caribe. También las exportaciones de bienes agroalimentarios deben realizarse con el permiso (visto bueno) del Ministerio de Agricultura y Tierras, lo que agrega un paso burocrático más y en algunos casos impide que éstas se realicen para asegurar el abastecimiento interno.

Pudiera concluirse parcialmente que, desde 1999 la política comercial apuntó hacia una mayor protección en la frontera. Esta orientación proteccionista respondió no sólo a razones de orden conceptual (por ejemplo identificar seguridad alimentaria con autoabastecimiento). En la práctica la mayor protección se convirtió en una necesidad para enfrentar la pérdida de competitividad del aparato productivo agroalimentario nacional (y en general de los sectores productivos no petroleros) derivada de la política macroeconómica que estimuló la apreciación del tipo de cambio real (hasta febrero de 2002), en tanto socios comerciales importantes, como Colombia, habían iniciado procesos de ajuste y de corrección de la apreciación cambiaria desde 1998. La competitividad fue afectada también por la tendencia a la baja, desde 1996, de los precios internacionales de las principales *commodities* agrícolas importables y exportables por Venezuela. Por lo tanto, los efectos de la política de apreciación del tipo de cambio real y la disminución de precios de bienes agroalimentarios en los mercados internacionales ejercieron presiones a la baja de los precios reales recibidos por los productores agrícolas nacionales. Tales factores

19 Sin embargo, la agilidad en la entrega de divisas mejoró sustancialmente en el año 2004.

no pudieron ser compensados por la política de mayor protección en la frontera²⁰.

En consecuencia, a pesar del deseo de mejorar los precios reales recibidos por los productores agrícolas, éstos declinaron. Para el período 1998-2003 los precios reales recibidos por los productores agrícolas cayeron a tasas medias anuales de -2,9% (agricultura vegetal); -1,4% (agricultura animal) y -2,6% (pesca). No obstante, la depreciación del tipo de cambio real, aunado a la política de mayor protección sirvió para producir un alza del precio real de algunos rubros agrícolas. Para el período 1998-2003, los siguientes rubros presentaron tasas medias de crecimiento anual positivas: maíz (1,3%), sorgo (18,4%), hortalizas (0,1%), textiles y oleaginosas (16,6%) y pollo (3,0%). Estos resultados pueden ser atribuibles a los efectos positivos sobre los precios internos de la mayor protección en la frontera y la depreciación del tipo de cambio real que se dio desde el año 2002 y continuó en el año 2003. Por el contrario, los siguientes rubros y agrupaciones tuvieron tasas medias de crecimiento de los precios negativas en términos reales: arroz (-3,7%), frutas (-4,5%), raíces y tubérculos (-10,9%), leguminosas (-1,4%), café, cacao y otros (-6,1%), leche (-1,2%), ganado bovino (-3,3%) y huevos (-2,0%).

3.2. POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO Y DE FINANCIAMIENTO

A pesar de que el gobierno ha manifestado oficialmente su intención de dar prioridad al sector agrícola nacional, al menos hasta 2003, esto no se concretó en la reversión de la tendencia a la disminución del monto del gasto público asignado al sector, tanto en valores absolutos reales como en términos relativos (Cuadro 2). Algunos programas importantes, entre ellos el de extensión agrícola (programa cofinanciado por el Banco Mundial) desti-

20 El precio real interno de cualquier rubro agrícola (Pri) depende de los precios reales del rubro o *commodity* (equivalente) en el mercado mundial (Priw), del tipo de cambio real (TCR), de la política comercial y otras que afecten directamente el precio interno del rubro bajo análisis (Pcyo). En el caso venezolano, sobre todo para el período 1998-2002, se dio una tendencia declinante de los precios reales internos para casi todos los rubros agrícolas cuya explicación se puede atribuir a la merma de los precios reales internacionales durante ese período y la tendencia a apreciar el tipo de cambio real. La política comercial aunque fue más proteccionista, y favorecía el alza de los precios domésticos agrícolas, no pudo compensar el efecto negativo sobre los precios internos agrícolas de los dos factores antes señalados. En el año 2003, la depreciación del tipo de cambio real y la recuperación de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas y la acentuación del proteccionismo derivada del control de cambio permitió incrementos en los precios reales internos para la mayoría de rubros agrícolas. Para más detalles sobre el modelo que permite descomponer el efecto sobre los precios agrícolas internos de los precios agrícolas reales internacionales, de la política macroeconómica y de la política comercial véase Quiroz (1999, 2001).

nado a favorecer a pequeños productores ha sido paralizado. En una nueva estrategia agroalimentaria tanto los montos reales como la eficiencia de dicho gasto debe mejorar sustancialmente para enfrentar los desafíos de la competencia internacional, la cual aumentará a raíz de la firma del acuerdo de libre comercio (ALC) CAN-Mercosur.

Cuadro 2

**Gasto Agrícola (GA) y Gasto Total de la Administración Central (GT)
(Millones de Bs. a precios de 1984)**

Períodos	GA	GT	GA/GT (%)
1983-1995	3.320	11.708	2,9
1996-1998	2.257	127.910	1,8
1999-2003	1.751	178.454	1,0

Fuente: Ministerio de Finanzas-ONAPRE
Cálculos propios.

En materia de financiamiento agrícola, diversas leyes han sido aprobadas y algunos organismos han sido eliminados: Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, Fondo Nacional del Cacao (FONCACAO), Fondo Nacional del Café (FONCAFE), Fondo de Crédito Agrícola (FCA), ahora Fondo de Desarrollo Agrícola, Forestal y Afines (FONDAFA). La Ley de Crédito Agrícola ha sido sometida a varias reformas para establecer tasas de interés preferencial para el financiamiento agrícola a la vez que obliga a la banca comercial a asignar un porcentaje de su cartera crediticia (usualmente entre 12-16%) al sector agrícola. Esta política marca diferencia con la del período gubernamental anterior, la cual eliminó el subsidio a los intereses y la fijación de la cartera crediticia mínima para el sector agrícola. La última de las reformas a la Ley de Crédito Agrícola (2002) establece que: a) los créditos no deben pagar intereses superiores al 80% de la tasa de interés activa ponderada de los principales bancos comerciales; b) define la obligatoriedad de fijar al comienzo de cada año el porcentaje de la cartera crediticia que debe ser asignado al sector agrícola. Otras leyes con repercusiones sobre el financiamiento del sector agrícola y de las áreas rurales son: Ley de Cooperativas (2001)²¹, Ley de

21 Llama la atención el incremento sustancial del número de cooperativas agrícolas durante el lapso bajo análisis. De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Cooperativas para 1998 existían 198 cooperativas de producción agropecuaria. Para 2003 tal cifra había aumentado a 2.469 (<http://www.sunacoop.gov.ve/estadisticas/cuadro1.htm>). Estas cooperativas han servido de instrumento para canalizar parte del financiamiento agrícola público hacia los pequeños productores. Sin embargo, no se ha hecho una apropiada evaluación del impacto de ese financiamiento sobre la producción agrícola ni del porcentaje de morosidad y recuperación de dicho financiamiento.

Microfinanzas (2001), Ley de Zonas Especiales de Desarrollo (2001). Durante esta gestión se dio continuidad a los programas de cajas rurales, los cuales, aunque son todavía de poca cobertura, representan un avance en materia de mecanismos alternos insertos en los nuevos paradigmas del financiamiento al desarrollo rural.

Por ahora, la política de financiamiento agrícola sigue estando orientada básicamente por los viejos paradigmas que canalizan recursos financieros a través de instituciones gubernamentales especializadas (nacionales o regionales), sin afectar sustancialmente los problemas de fallas de los mercados financieros rurales (asimetrías de información que generan problemas de selección adversa y riesgo moral, mercados incompletos e inexistentes, inexistencia del seguro agrícola entre otras).

Puede afirmarse que a partir del año 2001 las tasas de interés para el financiamiento agrícola han estado por debajo de las que pagan las otras actividades económicas (Cuadro 3). Además, a partir del año 2002 las tasas de interés agrícola han sido negativas en términos reales, por lo que este factor debe haber contribuido a la disminución de los costos de producción y a compensar el efecto negativo de la reducción de precios reales recibidos por los productores en algunos rubros agrícolas.

Hasta el año 2003, a pesar de la obligatoriedad impuesta por el gobierno, los porcentajes de la cartera crediticia de la banca comercial asignados al sector agrícola siempre estuvieron por debajo de los porcentajes mínimos del 12% hasta el año 2002 y del 15% para el 2003.²² También debe destacarse que el monto promedio mensual a precios de 1984 para el período 1999-2003 fue de 3.953 millones de Bs., mientras que en el período 1996-1998 había sido de 5.432 millones de Bs., significando una reducción del 27,2%.

Cuadro 3

Tasas de interés nominal y real (%)

Años	Nominal Activa	Real Activa	Nominal Agrícola	Agrícola Activa Real
1997	22,16	-11,22	20,3	-12,57
1998	45,26	11,82	45,17	11,76
1999	31,34	9,45	31,34	9,45
2000	24,50	9,79	24,22	9,54
2001	24,80	11,13	17,45	4,59
2002	38,34	5,44	26,06	-3,92
2003	24,05	-2,4	20,21	-5,42

Fuente: Banco Central de Venezuela.
Cálculos propios.

22 Para los años 2000, 2001, 2002 y 2003 se asignaron los siguientes porcentajes de la cartera crediticia total al sector agrícola respectivamente 7,6%; 7,9%; 8,9%; 11,7%. Para más detalles sobre la cartera agrícola ver: <http://www.fedeagro.org/cartera/>

3.3 POLÍTICA DE TIERRAS

La política de tierras ha sido una de las que ha recibido mayor atención por parte del gobierno. La nueva Ley de Tierras y de Desarrollo Agrícola se aprobó a finales del año 2001. A través de ella el gobierno se propone promover el desarrollo rural, combatir el latifundio y reducir las iniquidades en la distribución de la tenencia, problemas que no logró resolver la anterior Ley de Reforma Agraria (1960). La nueva Ley ha sido cuestionada por cuanto, entre otras cosas tiene un elevado nivel de discrecionalidad, pone en riesgo el pleno ejercicio de los derechos de propiedad y el derecho a decidir sobre qué producir basado en la garantía constitucional de libre empresa. En el período previo y posterior a la puesta en vigencia de la Ley se han producido invasiones e intervenciones de tierras, lo que ha generado un clima de incertidumbre que afecta negativamente la realización de nuevas inversiones y el otorgamiento de créditos debido a las dudas sobre las garantías de propiedad, etc.

Un aspecto positivo de la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola es la creación del sistema nacional de catastro. También se puede mencionar como aspecto positivo la introducción del impuesto sobre la tierra (impuesto predial). No obstante, los problemas centrales e históricos relacionados con la tierra y la inseguridad jurídica de la tenencia siguen sin ser solucionados, aun con la nueva Ley²². En el pasado se han hecho recomendaciones para avanzar en materia de tierras agrícolas sin que las mismas se hayan instrumentado. Por ejemplo Nielson (1997: 41-42) planteó cuatro recomendaciones básicas en las cuales los gobiernos de Venezuela debían avanzar para establecer claramente los derechos de propiedad: a) establecimiento de un sistema de catastro confiable; b) titulación de tierras vinculada al sistema de catastro; c) establecimiento de un registro confiable asociado al sistema de catastro y consistente con los títulos otorgados hasta el presente; d) reformas legales para fomentar un funcionamiento eficiente del mercado de tierras. Por su parte Delahaye (2003: 54)²³ ha planteado que la precariedad jurídica de la tenencia de la tierra sigue siendo un problema relevante por lo que:

22 La literatura sobre políticas de tierras destaca la necesidad de tener bien definidos los derechos de propiedad. Derechos de propiedad seguros estimulan a las familias e individuos a invertir, al minimizarse la posibilidad de la expropiación, disminuyen los costos de las transacciones de tierras y mejoran el acceso al crédito y el funcionamiento de los mercados de tierras. Véase Carter (2001) y Deininger (2004).

23 Para una análisis histórico y una evaluación de las políticas de tierras de Venezuela así como del planteamiento de propuestas para políticas en el futuro se recomienda consultar el trabajo de Delahaye (2001).

«... Parece que no se ha alcanzado el objetivo de la seguridad jurídica el cual condiciona la eficiencia, la transparencia y por ende la eficiencia del mercado. Parece necesario implementar fórmulas para mejorar esta situación, al mismo tiempo que permitan garantizar en particular los créditos basados en la hipoteca de los terrenos o de las bienhechurías... En todo caso será necesario aplicar la imaginación para mejorar una situación históricamente deficiente para el desarrollo agropecuario del país».

3.4. POLÍTICA DE CONSUMO ALIMENTARIO

Varias políticas ha instrumentado el gobierno nacional para incrementar el consumo de alimentos entre las clases de menores recursos. Al lado de los programas de comedores escolares que cubre a las denominadas Escuelas Bolivarianas, se destaca, sobre todo a partir de 2003, la acción ejercida por la empresa pública Mercal C.A. Esta tiene como misión²⁵:

«...efectuar el mercadeo y comercialización, permanente, al mayor y detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana y muy especialmente la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia; para garantizar la seguridad alimentaria».

El programa MERCAL, aunque ha aumentado su cobertura, sobre todo en las ciudades de mayor población, durante su primer año de funcionamiento manifestó problemas de alcance y de regularización del abastecimiento de los alimentos que ofrecía, sobre todo en las pequeñas ciudades del interior²⁶. No obstante, debe señalarse que durante el año 2004 mejoró sustancialmente en estos aspectos y se ha convertido en uno de los programas sociales (misiones) de mayor impacto de la actual gestión gubernamental. En la actualidad luce conveniente realizar una evaluación de la eficiencia económica (costos del programa) y efectividad (en cuanto a cobertura y alcance del servicio para los sectores pobres de la población), pues al no ser un programa focalizado (destinado exclusivamente a la población pobre) no puede excluir a quienes no requieren del subsidio a los alimentos. Adicionalmente, se tienen dudas sobre su sostenimiento en el tiempo en caso

25 Para más detalles sobre MERCAL visitar: <http://www.mercal.gov.ve/>

26 También pudieran estarse dando costos de transacción elevados para los consumidores, quienes tienen que esperar por largo tiempo en las colas que se hacen para poder comprar productos básicos que escasean (caso de la leche en polvo y de las carnes de bovino y de pollo) a precios subsidiados.

de que surjan problemas de orden fiscal. De todos modos, como se mostrará más adelante, las políticas del gobierno nacional en esta materia, al menos hasta el año 2003, han sido insuficientes para contrarrestar los efectos perversos de las políticas macroeconómicas sobre los salarios reales, el desempleo, las tasas de pobreza total y extrema y la tasa de inflación de alimentos (superior a la general). Todo ello empeoró el poder de compra alimentario repercutiendo negativamente sobre la capacidad de acceso a los alimentos y por ende en la seguridad alimentaria de los hogares de menores ingresos.

4. EL SISTEMA AGROALIMENTARIO NACIONAL: PRINCIPALES RESULTADOS (1999-2003)

4.1. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS

Los datos presentados en el cuadro 4 confirman que: a) las políticas instrumentadas durante el período 1999-2003 no han contribuido a lograr el objetivo de alcanzar una tasa significativamente superior en el crecimiento de la producción agrícola respecto a la tasa de crecimiento de la población (aproximadamente el 2% anual). Por el contrario, la tasa media de crecimiento del PIBAPC (Producto Interno Bruto Agrícola Per Capita) fue para el período 1997-98/2002-03 de -1,8%, en un contexto de merma del PIBPC (Producto Interno Bruto Per Capita) y del PIBNP (Producto Interno Bruto No Petrolero); b) la tendencia decreciente del PIBAPC y del PIB de la industria de alimentos (PIBINDA) continuó durante el período bajo análisis. Es decir, la denominada crisis de la producción alimentaria no es nueva, pero tampoco se ha revertido durante el lapso analizado, lo que obliga a pensar en un cambio en las políticas y estrategias adoptadas hasta ahora.

Cuadro 4

Venezuela. Tasas de crecimiento de la producción (%)			
	1987-88/1992-93	1992-93/1997-98	1997-98/2002-03(*)
PIB	3,1	1,6	-2,8
PIN no petrolero	2,5	1,0	-2,8
PIB Per Cápita (PIBPC)	0,2	-0,6	-4,6
PIBA	-2,2	0,9	0,13
PIBA Per Cápita (PIBAPC)	3,1	-1,2	-1,8
PIBINDA		-1,4	3,2

Fuente: BCV

Cálculos propios

(*) Estimaciones sujetas a revisión.

PIB = Producto Interno Bruto

PIBA = Producto Interno Bruto Agrícola

PIBINDA = PIB Industria de Alimentos, Bebidas y Tabaco.

Entre los principales factores que han incidido para la caída del PIBAPC pueden citarse: a) la caída del precio real recibido por los productores agrícolas; b) la disminu-

ción de las inversiones debido a la existencia de un entorno político que ha generado incertidumbre sobre el futuro económico del país y el ejercicio pleno de los derechos de propiedad en las áreas rurales; c) la merma del gasto público agrícola, lo cual afectó algunos programas de importancia (extensión agrícola, transferencia de tecnología, inversiones en infraestructura y bienes públicos en las áreas rurales). De acuerdo con los datos presentados en el capítulo anterior, ha habido también una merma en valores reales de los recursos financieros otorgados por la banca privada al sector agrícola; d) la caída drástica de las exportaciones agroalimentarias (ver Cuadro 5); e) los efectos negativos del control de cambio y de precios. Esto generó escasez temporal de algunos insumos agrícolas y materias primas para la agroindustria. También el control de cambio y de precios impactaron negativamente la producción agroindustrial al crear obstáculos en la comercialización.

Los principales productos que presentaron una tasa media de crecimiento negativa durante el lapso 1997-98/2002-03, afectados por factores como merma de los precios reales recibidos por los productores, problemas de financiamiento y pocas mejoras en los rendimientos, fueron: arroz (-1,8%); caraotas (-12,9%); ajonjolí (-29,1%); algodón (-22,7%); papas (-2,6%); mango (-11,0%); naranjas (-5,2%); cambur (-3,0 %); ajo (-1,8%); tomate (-5,5%), zanahoria (-3,4%); cacao (-3,2%), tabaco (-13,7%); leche (-2,6%). Productos con tasas medias de crecimiento positivas y mayor al crecimiento de la población para el mismo período fueron: maíz (6,9 %); sorgo (4,7 %); lechosa (11,0 %); plátano (2,9 %); cebolla (6,4%); café (4,1 %) y pollo (5,4 %) y huevos (2,7%). Factores explicativos de este crecimiento pudieron ser: mejora de los rendimientos; seguridad de mercados debido a las restricciones para importar; reducción en los precios reales de algunos componentes de costos: fertilizantes, alimentos para animales, maquinarias y equipos (hasta 2001) y salarios reales, mejoras en precios reales pagados a productores (maíz, sorgo, hortalizas y pollo).

Para el período 1998-2002 un factor que compensó parcialmente la caída de los precios reales recibidos por los productores agrícolas fue la reducción en el precio real de los fertilizantes a una tasa media anual de -5,0%, alimentos para animales a -4,3% y salarios reales a -1,8%. También ha habido tasas de interés reales negativas en los últimos años del período bajo análisis (ver cuadros 3 y 5), lo que disminuyó el costo del financiamiento, al menos para aquellos productores que pueden acceder a los créditos de la banca comercial.

4.2. LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA TIERRA

El proceso de declinación de la inversión privada que ha afectado a todas las actividades económicas y que se ha

reflejado en una merma de la productividad media de los trabajadores nacionales²⁷ pareciera que está afectando negativamente la productividad media de los trabajadores agrícolas. Si se compara el promedio de dicha variable, a precios constantes de 1984, durante el período 1994-1998 fue de 33.882 Bs./ocupado. Para el período 1999-2003 la productividad media del trabajador agrícola fue de 27.913 Bs./ocupado, lo que representa una disminución entre períodos del 17,6%.

Al compararse los promedios de la superficie cosechada durante 1997-1998 (1.637.026 has.) con el promedio 2002-2003 (1.632.297) se observa una ligera disminución del 0,3%. Es decir, que la superficie cosechada ha permanecido prácticamente estancada, en un contexto en el cual ha disminuido la producción agrícola vegetal. En consecuencia, al compararse los períodos 1994-1998 y 1999-2003 en cuanto al valor agregado (PIB agrícola vegetal) por hectárea cosechada se observa una disminución entre ambos períodos del 2,8%. No obstante, los rendimientos (en Kg./ha. cosechada) continuaron aumentando para algunos rubros. A esta conclusión se llega al comparar los promedios de rendimientos de los períodos 1997-1998 con 2002-2003.

Entre los rubros más importantes, las mejoras porcentuales de rendimientos, al compararse los períodos antes citados, fueron: arroz (9,3%); maíz (26,8%); caraota (1,9 %); palma africana (9,4 %); yuca (8,5 %); mango (11,1%); melón (62,3%); plátano (31,9%); piña (6,7%). Todas las hortalizas presentaron mejoras con la excepción de zanahoria (-9,0%); café (1,9%); caña de azúcar (6,9%) y tabaco (7,2%). Al comparar ambos períodos los siguientes rubros presentaron disminuciones en los rendimientos: sorgo (6,1%); papa (1,0%); cambur (20,9%); naranja (21,8%); cacao (2,5%).

4.3. EL COMERCIO EXTERIOR AGROALIMENTARIO

Durante la década de los años noventa Venezuela había logrado reducir su déficit comercial agroalimentario. Esto se debió fundamentalmente a la mejora de su desempeño exportador, especialmente hacia Colombia, país que a raíz del fortalecimiento de la integración económica entre los países andinos en la década de los noventa se convirtió en el principal destino de las exportaciones agroalimentarias (Gutiérrez, 2002). También mejoró la relación XAAT/MAAT. Tales tendencias se revirtieron a partir de 1999. Así, a pesar de haber adoptado una política proteccionista más fuerte, las XAAT mermaron mientras las MAAT aumentaron. Dicho resultado se reflejó en un

27 Si se comparan los promedios de la productividad media de los trabajadores venezolanos para los períodos 1994-1998 contra 1999-2003 se encuentra una reducción de 24,4% entre ambos períodos.

Cuadro 5

Venezuela. Evolución de variables agroalimentarias seleccionadas						
Variaciones Anuales (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA)	0,6	-2,1	2,4	2,6	-1,6	-2,8
PIBA Per Cápita	-1,4	-4,1	0,4	0,7	-3,4	-4,5
PIB Industria de Alimentos (PIBINDA)	1,1	-5,3	-8,4	2,9	-11,0	-7,0
Índices de Precios al Consumidor (IPC Promedio)	35,8	23,6	16,2	12,5	22,5	31,1
IPC alimentos y bebidas no alcohólicas (IPCAB promedio)	34,0	13,9	10,6	16,1	28,3	37,7
Comercio Exterior Agroalimentario						
(Millones de US dólares)						
Importaciones Agroalimentarias	1.762	1.627	1.748	1.958	1.660	1.502
Exportaciones Agroalimentarias	689	537	436	438	380	267
Balanza Comercial Agroalimentaria	-1.073	-1.090	-1.282	-1.520	-1.220	1.235
Otras Variables						
Tasa de interés real agrícola activa (% anual)	11,76	9,45	9,54	4,59	-3,92	-5,42
DCH (Calorías/persona/día) ajustado por pérdidas	2.158	2.032	2.154	2.255	2.031	ND
Calorías procedentes de importaciones del total de la DCH (%)	46,2	43,4	41,6	43,4	39,6	ND
DCH ajustado por pérdidas/requerimientos normativos (%)	93,8	88,3	93,7	98,1	88,3	ND
Superficie cosechada (Millones de has.)	1,605	1,585	1,806	1,837	1,594	1,671

DCH: Disponibilidad para Consumo Humano

ND: Información No Disponible

Fuente: Banco Central de Venezuela.

Ministerio de Agricultura y Tierras.

Instituto Nacional de Nutrición-Universidad de Los Andes. Hojas de Balance de Alimentos (varios años).

Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Cálculos propios.

Cuadro 6

Comercio exterior y balanza comercial agroalimentaria (BCA)				
Período	Promedio de MAAT (Millones de US\$)	Promedio de XAAT (Millones de US\$)	Promedio de BCA (Millones de US\$)	Relación (XAAT/MAAT) (%)
1984-1988	1.185	158	-1.026	13,3
1989-1993	1.058	350	-708	33,1
1994-1998	1.466	569	-897	38,8
1999-2003	1.637	418	-1.219	25,5

MAT = Importaciones agroalimentarias totales;

XAAT = Exportaciones agroalimentarias totales

Fuente: OCEI-Anuarios de Comercio Exterior. Varios años.

Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cálculos propios.

aumento del déficit de la balanza comercial agroalimentaria para el período 1999-2003 con respecto a los períodos anteriores (Cuadros 5 y 6). Los datos anteriores muestran que el objetivo de la política agroalimentaria de reducir el déficit de la balanza comercial y aumentar las XAAT tampoco se ha logrado. La pérdida de competitividad del sector agroalimentario en los mercados externos y en el mercado nacional fue producto de: a) una política macroeconómica que desde 1997 y hasta febrero de 2002 mantuvo la apreciación del tipo de cambio real en un contexto en el cual los principales socios comerciales de Venezuela hacían ajustes para corregir las pérdidas de competitividad derivadas de la apreciación de su tipo de cambio real; b) la caída de los precios de las *commodities* importables y exportables por Venezuela en los mercados internacionales; y c) la carencia de una clara estrategia destinada a aumentar las exportaciones no tradicionales, entre ellas las agroalimentarias²⁸.

4.4. EL CONSUMO DE ALIMENTOS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es la capacidad que tienen los habitantes de un país para acceder en todo momento a una ingesta suficiente y sana de energía alimentaria y de nutrientes que permita llevar una vida activa y saludable. Así, para la FAO (1999: 3) «La seguridad alimentaria familiar se define como el acceso material y económico a alimentos suficientes y sanos para todos los miembros del hogar, sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso». La seguridad alimentaria de los hogares significa que éstos deben asegurarse el acceso, mediante producción o compras fuera del hogar, a una ingesta suficiente y sana de alimentos para cubrir sus requerimientos (FAO and World Health Organization, 1992: 1).

La seguridad alimentaria tiene tres dimensiones. En primer lugar está la dimensión de disponibilidad (oferta) suficiente de alimentos al nivel nacional y local. Esta oferta puede conformarse con producción nacional más importaciones. En segundo lugar está la dimensión de estabili-

28 La apreciación del tipo de cambio real combinada con la merma de los precios de los principales importables (cereales, oleaginosas, lácteos) estimularon el aumento de las importaciones con un valor máximo en el año 2001 de 1.958 millones de dólares, para luego iniciar un proceso de declinación en 2002 (US dólares 1.350 millones) y una nueva recuperación en 2003 (US dólares 1.502 millones). Por su parte las XAAT declinaron consistentemente desde un valor de US dólares 689 millones en 1998 a US dólares 267 millones en 2003. En materia de exportaciones debe señalarse la importante reducción que se dio en las ventas de alimentos a algunos mercados estratégicos para el país entre 1998 y 2003 como son Colombia (-79,5%), EE.UU. (-45,5%) y las Islas del Caribe (-82,0%).

dad de la disponibilidad, es decir, la reducción al mínimo de la probabilidad de que, en años o temporadas difíciles, el consumo de alimentos pueda descender por debajo de las necesidades de consumo (FAO, 1999). En tercer lugar, está la dimensión de acceso, que debe garantizar acceso físico y económico a una ingesta suficiente de alimentos. En las áreas urbanas la capacidad de acceso de la población dependerá de tener empleos e ingresos reales suficientes (poder de compra alimentario) para poder obtener los alimentos (FAO and World Health Organization, 1992: 1).

La disponibilidad calórica/persona/día (DCH calórica) disminuyó durante el período 1999-2002, a pesar de las mejoras de los años 2000 y 2001 (años de crecimiento positivo del ingreso *per capita*). Así, el promedio de la DCH medida en calorías/persona/día²⁹ para el período 1999-2002 fue de 2.118 mientras que para el período 1994-1998 había sido de 2.142, significando una reducción de 1,13%. Como se puede observar en el gráfico 1, la variable disponibilidad (medida por la DCH) ha mostrado una clara tendencia decreciente desde 1988.

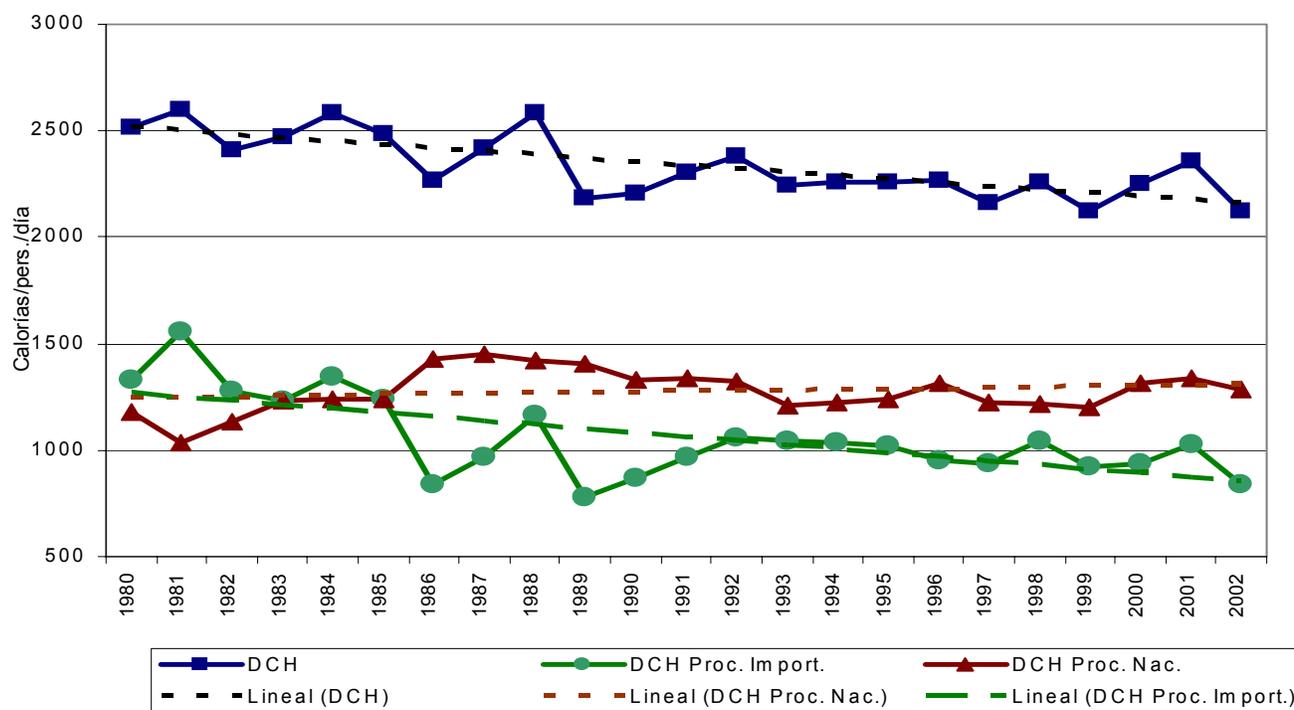
Si se analiza el resultado de la adecuación (DCH calorías/persona/día-ajustada/ requerimientos normativos del INN) ésta también bajó desde el 93,4% (promedio 1994-1998) al 92,0% (promedio 1999-2002). Pudiera concluirse parcialmente que la dimensión de disponibilidad de alimentos suficientes para cubrir las necesidades, inherente a la seguridad alimentaria, ha experimentado un ligero retroceso durante el lapso 1999-2002 (ver Gráfico 1). Para el año 2003 la merma que se produjo en la producción agrícola nacional y en las importaciones de alimentos con respecto al año 2002 permite proyectar una disminución de la DCH de energía alimentaria.

Puede afirmarse también que la disponibilidad de alimentos para consumo humano (DCH) se ha tornado más volátil e inestable. El coeficiente de variación³⁰ que fue de 1,98% para el período 1994-1998 aumentó a 5,11% para el lapso 1999-2002. Este incremento de la inestabilidad, como se puede ver en el cuadro 7 se explica básicamente por el incremento de la volatilidad (coeficiente de variación) del componente importado de la DCH (calorías de procedencia importada) ya que el componente de procedencia nacional (calorías de procedencia nacional) disminuyó su volatilidad. A su vez, la mayor volatilidad de las calorías de procedencia importada se debe a la inestabilidad macroeconómica del tipo de cambio real y del PIB *per capita*. En el gráfico 1 se observa que el compo-

29 Ajustado por un coeficiente de pérdidas entre el nivel de venta al detal y la boca del consumidor.

30 La relación entre la desviación estándar y la media aritmética expresada en términos porcentuales.

Gráfico 1
Evolución de la DCH (cal./pers./día), Cal.proc.imp., Cal.proc.Nac. (1980-2002)



Cuadro 7

Coeficiente de variación (CV) de la DCH calórica, calorías procedencia nacional y calorías procedencia importada			
Periodo	CV DCH(%)	CV CAL.IMP.(%)	CV CAL.NAC.(%)
1994-1998	1,98	4,40	4,51
1999-2002	5,11	5,74	3,50

Fuente: INN-ULA. Hojas de Balance de Alimentos (varios años)
Cálculos propios.

nente importado de la disponibilidad de energía alimentaria también ha mostrado una tendencia a disminuir desde la década de los ochenta. Puede concluirse parcialmente que la dimensión de estabilidad, inherente a la seguridad alimentaria, también experimentó un retroceso durante el lapso bajo análisis.

Los factores que determinan el poder de compra alimentario de los hogares, y por ende el acceso a los alimentos, han tenido a lo largo del período 1999-2003 un comportamiento adverso. De un lado, ha disminuido el ingreso *per capita*, los salarios reales y las tasas de desempleo y de pobreza aumentaron entre 1998 y 2003 (ver Cuadro 1). De otro lado, a partir del año 2001, la tasa de inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas ha sido

mayor que la tasa de inflación general (ver Cuadro 2), lo que implica que los precios reales de los alimentos se han incrementado con su consecuente efecto negativo sobre la demanda de alimentos, ya de por sí mermada debido a la baja de los salarios reales, del ingreso *per capita* y el incremento del desempleo³⁰.

La consecuencia de una tasa de inflación mayor en los alimentos que en el resto de los bienes y servicios contenidos en la canasta de consumo ha sido destacada por el Banco Central de Venezuela (BCV) cuando concluye que:

30 El autor de este trabajo ha realizado estimaciones de la elasticidad precio real de la demanda de energía alimentaria (medida por la disponibilidad de calorías al nivel de venta al detal) y de la elasticidad ingreso de la demanda de energía alimentaria, encontrando valores de -0,22 para la elasticidad precio y de 0,62 para la elasticidad ingreso. Estos resultados son promedios y se estima que deben ser superiores en los estratos sociales de menores ingresos los cuales presentan mayor sensibilidad de la demanda de energía alimentaria a los cambios en los precios de los alimentos y a los ingresos. Es decir, que la merma del ingreso y el alza de los precios reales de los alimentos debe haber tenido repercusiones negativas superiores sobre el consumo de alimentos en los estratos sociales de menores ingresos, por lo que la seguridad alimentaria de estos hogares debe haber empeorado.

«Un aspecto relevante es que la tasa de inflación del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas se situó por encima de la tasa exhibida a nivel general, lo cual afectó con mayor intensidad a los hogares pobres, los cuales dedican la mayor parte de su ingreso al consumo de alimentos lo que refuerza el efecto regresivo de la inflación en términos de distribución del ingreso, así como la intensidad con la que se manifiesta ésta en los distintos estratos sociales» (BCV, 2002 : 67).

Los esfuerzos del gobierno para compensar a los consumidores a través de algunos programas sociales alimentarios (almuerzos en las Escuelas Bolivarianas, MERCAL, casas de alimentación y otros) no han sido suficientes para contrarrestar los efectos negativos de la merma del poder de compra alimentario. Es por ello que la disponibilidad calórica/persona/día (DCH calórica), variable aproximativa del consumo de energía alimentaria, disminuyó durante el período 1999-2002, a pesar de las mejoras de los años 2000 y 2001 (años de crecimiento positivo del ingreso *per capita*). La caída en el consumo calórico del habitante promedio se puede estimar a través de la DCH calórica para el habitante promedio venezolano. Como ya se mostró previamente, el promedio de la DCH medida en calorías/persona/día³² para el período 1999-2002 fue de 2.118 mientras que para el período 1994-1998 había sido de 2.142, lo cual significa una reducción de 1,13%.

La fuerte caída del ingreso *per capita*, el crecimiento de las tasas de pobreza total y extrema, el alza de la tasa de desempleo y la continuidad de la mayor tasa de inflación en el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas en relación con la tasa de inflación, sumado a lo que ya se sabe sobre los coeficientes de elasticidad precio e ingreso de la demanda de energía alimentaria, obliga a prever una desmejora del acceso y del consumo de alimentos para el 2003. En consecuencia, empeoró la dimensión de acceso a los alimentos y la situación de inseguridad alimentaria, sobre todo para los hogares en situación de pobreza, los cuales disminuyen más la demanda de alimentos al subir los precios y bajar el ingreso. La razón de tal conducta es que los hogares y personas de menores ingresos se caracterizan por tener mayores coeficientes de elasticidad precio e ingreso de la demanda.

En síntesis, los resultados obtenidos en materia de suficiencia de la disponibilidad de alimentos (oferta), estabilidad de la disponibilidad y del acceso (determinado por el poder de compra alimentario) obligan a concluir que el objetivo central de la estrategia gubernamental de mejo-

rar la seguridad alimentaria tampoco se ha logrado³³, al menos para el período bajo análisis³⁴.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES RELEVANTES

1. Las políticas agroalimentarias instrumentadas durante el lapso 1999-2003 no han servido para alcanzar los objetivos perseguidos por la estrategia sectorial. En este documento se han puesto de manifiesto los retrocesos que se han experimentado en materia de producción agrícola y agroindustrial, en materia de balanza comercial agroalimentaria y de seguridad alimentaria .

2. Los impactos de la política macroeconómica, básicamente a través de la apreciación del tipo de cambio real (hasta febrero de 2002), en combinación con la merma de precios agrícolas en los mercados internacionales jugaron un papel relevante en la tendencia a la caída de los precios reales recibidos por los productores agrícolas. La política comercial de mayor protección a la producción nacional fue insuficiente para compensar los efectos adversos de los factores antes señalados.

3. El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sistema alimentario nacional también se ha dejado sentir a través del retroceso que ha habido en materia de crecimiento económico, de salarios reales y de empleo, lo cual sumado al incremento del precio real de los alimentos desde el año 2001 afectó negativamente el poder de compra alimentario de los consumidores. Este resultado se ha traducido en un empeoramiento de los niveles de

33 Apenas si se puede vislumbrar una mejoría en la situación de autoabastecimiento. De acuerdo con los datos de las Hojas de Balance de Alimentos (INN-ULA, varios años), las calorías de procedencia nacional en la DCH aumentaron su contribución desde 55% (promedio 1994-1998) a 58% (promedio 1999-2002). Este resultado debe, sin embargo, ser analizado a la luz de la evidencia empírica que muestra que la adecuación de la dieta (consumo de energía alimentaria en relación a los requerimientos) disminuye cuando aumenta la contribución relativa de las calorías de procedencia nacional. La correlación inversa entre ambas variables ha sido verificada por el autor de este trabajo ($r = -0,70$ estadísticamente significativa al 1%, período de análisis 1980-2002). De allí se desprende que una política altamente proteccionista, basada en la confusión de los conceptos de autoabastecimiento con seguridad alimentaria de los hogares puede tener consecuencias contrarias a los objetivos perseguidos. La razón es que el mayor autoabastecimiento puede darse promoviendo producción nacional más ineficiente y de mayores costos, lo que, a su vez, incide negativamente sobre la demanda de alimentos al aumentar sus precios. El resultado es una menor adecuación (consumo en relación a los requerimientos de energía alimentaria), lo que obstaculiza el logro de la seguridad alimentaria. Al menos eso es lo que se desprende de la evidencia histórica de Venezuela.

34 Los datos suministrados por la FAO (2003: 31) confirman un empeoramiento de la situación en materia de seguridad alimentaria al reportar un incremento del porcentaje de personas desnutridas (en relación a la población total) desde 16% (promedio 1995-1997) hasta 18% (promedio 1999-2001).

32 Ajustado por un coeficiente de pérdidas entre el nivel de venta al detal y la boca del consumidor.

seguridad alimentaria de los hogares, sobre todo de aquellos de menores ingresos.

4. La volatilidad macroeconómica expresada a través de los períodos de mejora del PIB (2000 y 2001) y de fuerte apreciación del tipo de cambio real a los que le siguieron años de merma de la producción y de depreciación del tipo de cambio real (2002-2003) incidieron en el incremento de la volatilidad de la disponibilidad de alimentos para el consumo humano.

5. Una nueva estrategia agroalimentaria nacional, destinada a mejorar la seguridad alimentaria, incrementar la competitividad del aparato agroalimentario nacional y promover el desarrollo rural deberá darse en un contexto de mayor estabilidad política y económica y un juego más libre de las fuerzas del mercado. Sin embargo, queda un amplio espacio para la acción del Estado. El sector público deberá jugar un rol importante en la corrección de las fallas de los mercados, provisión de bienes públicos y semipúblicos (generando externalidades positivas) y en la promoción de mayor equidad y justicia social. Pero, los diseñadores y ejecutores de las políticas deberán también estar conscientes de las fallas de gobierno (por acción y omisión). La política macroeconómica deberá mantener los equilibrios macroeconómicos básicos (en las cuentas fiscales, en la balanza de pagos) y evitar la apreciación del tipo de cambio. Los períodos de apreciación del tipo de cambio real inciden negativamente sobre la competitividad del aparato productivo nacional distorsionando la asignación de recursos y los patrones de consumo.

6. Ante los desafíos que implica la creación de una zona de libre comercio entre los países de la CAN (entre ellos Venezuela) y MERCOSUR deben intensificarse los esfuerzos por mejorar la competitividad de aquellas cadenas agro-productivas para las cuales el país tiene ventajas comparativas (arroz, tubérculos y hortalizas, palma africana, café, cacao, frutas tropicales, ganadería bovina de doble propósito, productos de la pesca y del mar). Una adecuada estrategia de promoción de exportaciones agroalimentarias para diversificar los mercados y recuperar presencia en mercados tradicionales (EE.UU., Colombia, Islas del Caribe) luce prioritaria.

7. La pobreza rural deberá ser abordada con una estrategia de desarrollo rural que amplíe las opciones de políticas. Éstas hasta ahora están centradas fundamentalmente en la distribución de tierras y en el fomento de la producción agrícola. La reducción sustancial de la pobreza rural requiere de apropiados programas de desarrollo territorial que ataquen el fenómeno en sus verdaderas y variadas causas. Requiere también de la promoción del empleo rural no agrícola (fomento de la pequeña agroindustria rural, del agroturismo, de la artesanía y otras actividades). Las políticas de tierras y de dotación de activos a los pobres,

sin duda, juegan un rol importante en las estrategias de desarrollo rural. No obstante, deberán orientarse no sólo para garantizar el acceso de este factor de producción a los campesinos y pobres rurales; sin la asistencia técnica, el financiamiento oportuno y suficiente, la comercialización y la construcción de infraestructura (vialidad, sistemas de riego, saneamiento de tierras, etc.) es difícil que la dotación de tierras sea suficiente para que los pequeños productores superen su situación de pobreza. Es necesario el desarrollo del catastro rural, de los registros confiables y de los procesos de titulación de manera tal que se aseguren los derechos de propiedad y se mejore el funcionamiento de los mercados de tierras. Esto creará un mejor clima que el actual para promover las inversiones y las mejoras de la productividad en las áreas rurales.

8. En materia de seguridad alimentaria, la mejor política será la de recuperar el crecimiento económico, mejorar la productividad e incrementar el empleo formal y bien remunerado en un contexto de estabilidad de precios y de mayor equidad en la distribución del ingreso. El desarrollo e intensificación de programas focalizados destinados a mejorar el acceso a los alimentos para los pobres y grupos vulnerables (niños en edad escolar, mujeres embarazadas y lactantes y ancianos) deben formar parte de la estrategia de seguridad alimentaria³⁵. La nueva estrategia de seguridad alimentaria deberá formularse sobre la base del concepto moderno de ésta, el cual privilegia el acceso permanente y seguro de las personas a una ingesta suficiente y sana de alimentos. Una disponibilidad suficiente de alimentos debe lograrse con una combinación apropiada de producción nacional y de importaciones. Las políticas altamente restrictivas de las importaciones de alimentos promueven en el corto plazo pérdidas netas de bienestar económico para la sociedad y distorsionan la asignación de recursos, crean rentabilidades y competitividades artificiales a la par que desestimulan las inversiones y la asignación de recursos en sectores para los cuales el país está mejor dotado o posee ventajas comparativas. Identificar seguridad alimentaria con autoabastecimiento o una mayor autarquía sin tener en consideración la eficiencia del aparato productivo de transformación y de distribución de alimentos tiene consecuencias negativas sobre la seguridad alimentaria de los hogares de menores ingresos, pues termina por elevar los precios reales de los alimentos y por reducir el poder de compra de los consumidores, sobre todo de los más pobres. En todo caso, cuando fuere

35 Los programas de alimentación en las escuelas públicas no sólo contribuyen a mejorar el estado nutricional de los niños proveniente de hogares pobres, también son un estímulo para asistir a la escuela y formarse, atacándose de esta manera una de las causas de la pobreza, como lo es el bajo nivel educativo.

necesario, por razones bien justificadas, la política de protección a la producción nacional deberá ser selectiva, concertada y por lapsos claramente definidos a los fines de minimizar el impacto sobre los consumidores de menores ingresos y evitar la asignación ineficiente de recursos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. (Varios años). *Anuarios de cuentas nacionales*. Caracas.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. (Varios años). *Informe Económico*. Caracas.
- BAUTISTA, Romeo M. y VALDÉS, Alberto (Editores). 1993. *The bias against agriculture. Trade and macroeconomic policies in developing countries*. San Francisco: A Co-publication of the International Center for Economic Growth-International Food Policy Research Institute- ICS Press.
- CARTER, Michael. 2001. "Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra en economías postliberales de América Latina". En: Clemens, Harry y Ruben, Raul (Editores). *Nueva Ruralidad y política agraria*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 23-46.
- CEPAL. 2004. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y del Caribe*. Santiago de Chile. (www.eclac.org).
- DEININGER, Klaus. 2004. *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Bogotá: Banco Mundial- Alfa Omega.
- DELAHAYE, Olivier. 2001. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas: Fondo Editorial Tropikos.
- DELAHAYE, Olivier. 2003. «La privatización de la tenencia de la tierra en la historia de Venezuela: La titulación», *Agroalimentaria*, Nº 16, pp. 41-54.
- DORNBUSCH, Rudinger y TÉLLEZ KUENZLER, Luis. 1993. «Exchange rate policies: options and issues». En: Dornbusch, Rudinger (Editor). *Policy making in the open economy Concepts and case studies in economic performance*. New York: World Bank- Oxford University Press, EDI series in Economic Development.
- FAO. 1999. «Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria». *Materiales de capacitación para la planificación agrícola*, Nº 40, Roma.
- FAO. 2003. *The state of food security in the world*. Roma.
- FAO y WORLD HEALTH ORGANIZATION. 1992. *Major issues for nutrition strategies summary*. Reprinted from International Conference on nutrition: Nutrition and Development. Roma.
- GARCÍA LARRALDE, Humberto. 2003. «¿Hacia donde va la integración colombo venezolana?», *Revista SIC*, Vol. LXV, pp. 492-498.
- GUERRA, José. 2003. *La economía venezolana en 1999-2002: política macroeconómica y resultados*. Caracas: Banco Central de Venezuela, Serie Documentos de Trabajo, Nº 46.
- GUERRA, José. 2004. *La política económica en Venezuela 1999-2003*. Presentación en Power Point.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. 2002. "El Comercio Exterior Agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa". En: Machado Allison, Carlos. *Agronegocios en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 205-236.
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN Y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. (Varios años). *Hojas de Balance de Alimentos*, Caracas.
- MAZA ZAVALA, D. F. 2003. «Transición y crisis en la economía venezolana», *Nueva Economía*, Año XII, Nº 19, pp. 5-60.
- NIELSON, D. 1997. «Venezuela. Issues in Post reform agriculture.», *Agroalimentaria*, Nº 4, pp. 30-47.
- OCEI. *Anuario de Comercio Exterior* (varios años).
- QUIROZ, Jorge. 1999. *Políticas de precios agrícolas en Venezuela: el balance de los noventa*. Caracas: Convenio MAC-IICA, Serie Documentos.
- QUIROZ, Jorge. 2001. "Agricultura y reformas macroeconómicas en la década de los años noventa". En: Echeverría, Ruben G. (Editor). *Desarrollo de las economías rurales*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, pp.103-142.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. 2001. *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación 2001-2007*. Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS. (Varios años). *Estadísticas de producción agrícola*. Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (Varios años). *Estadísticas de comercio exterior*. Caracas.
- RIUTORT, M. 2002. *La pobreza en el trienio 1999-2001*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Proyecto Pobreza.
- RODRÍGUEZ, F. 2003. «Las consecuencias económicas de la revolución bolivariana», *Nueva Economía*, Año XII, Nº 19, p. 85-142.
- SCHEJTMAN, A. 1994. *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago de Chile: FAO-Oficina Regional para América Latina.
- SCHIFF, M. y VALDÉS, A. 1998. *Agriculture and the macroeconomy*. Washington. DC: The World Bank, Trade Development Research Group and Rural development Department. Working paper Series 1967.
- TIMMER, P, FALCON, W. y PEARSON, S. 1985. *Food policy analysis*. Washington D.C: The Johns Hopkins University Press for The World Bank.
- VIVANCOS, F. 2003. «Veinte y cinco años produciendo pobres», *Revista SIC*, Año LXI, Nº 660, p. 499-503.