

# Los decepcionantes FRUTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

Carlos Machado Allison

El gobierno asignó, desde 1999, una gran prioridad al sector agrícola. El objetivo era el autoabastecimiento, que debía ser logrado con un sistema centralista y estatizado. Los resultados no fueron satisfactorios y el gobierno decidió reducir el número de empresas privadas y aumentar el de las empresas del Estado y de producción social. A partir de 2006 se abre una brecha entre la demanda y la producción nacional.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS se han publicado miles de artículos, entrevistas y estudios sobre la agricultura y la alimentación en Venezuela, y sobran razones para ello. Desde 1999, el gobierno actual le otorgó, en el discurso, una gran prioridad a este sector. En una primera etapa el objetivo central era el autoabastecimiento, que debía ser logrado por el desarrollo endógeno; es decir, una política de sustitución de importaciones y fortalecimiento de la producción nacional. Ahora bien, quedó claro, desde la promulgación de las primeras leyes y decretos, que el gobierno aspiraba a alcanzar esa meta por medio de un sistema centralista, estatizado y alejado de la libre empresa.

Los resultados no fueron del todo satisfactorios y el gobierno, lejos de crear mecanismos de estímulo para los productores y otros actores económicos, aplicó una política más radical plasmada en el Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista 2007-2013 ([www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN](http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN)). Este plan propone aumentar el número de empresas del Estado y empresas de producción social (EPS) y reducir las designadas como empresas capitalistas.

## Leyes socialistas

Cumplir el plan socialista requería cambios profundos en la legislación. Con el control total de la Asamblea Nacional, el gobierno dictó un conjunto de leyes que debilitaron los derechos de propiedad y fortalecieron el poder del gobierno en todos los ámbitos de la economía: Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001, modificada en 2004) y Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (2008). Esta última señala en la exposición de motivos: «Este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica no tiene por objeto la simple supresión del libre mercado, como mecanismo de generación de riquezas, fuentes de empleo, comercialización de bienes y otras funciones que se le atribuyen pueda cumplir. Antes bien, tiene por objeto brindar una herramienta jurídica en manos del Estado y de la sociedad en su conjunto que permita la planificación normativa, estratégica, democrática, participativa y territorializada de la producción agrícola, también la gestación y desarrollo de espacios para la producción y distribución de bienes, servicios y riquezas cónsonos con el proyecto de sociedad plasmado en nuestra constitución, al tiempo que se garantiza el abastecimiento y distribución equitativa y justa de alimentos a toda la población».

Carlos Machado Allison, profesor del IESA.

Más adelante la misma ley establece (artículo 3): «Se declaran de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades». Por consiguiente, la totalidad del sistema agroalimentario nacional, desde la propiedad de la tierra y la producción primaria hasta los puntos finales de venta, es de utilidad pública y, por lo tanto, expropiable.

Las acciones trascendieron a los instrumentos legales y el gobierno aplicó una política confiscatoria de tierras y empresas; en algunos casos apelando al interés social y pagando el justiprecio, en otros demorando el pago por varios años y en un número elevado «rescatando» tierras mediante ocupación forzada, por las vías del hecho y la confiscación (Canova, Herrera y Anzola, 2009). Genaro Méndez (2009), para la época presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, señaló la intervención del gobierno sobre 560 fundos ganaderos entre 2004 y 2009, un proceso que continúa hasta el presente. La aspiración de controlar la mitad de la industria alimentaria ha sido señalada en la prensa por varios ministros y, puede agregarse, una proporción importante de la correspondiente a los insumos, como revelan las nacionalizaciones de Agroisleña y Owens-Illinois en 2010. La fragilidad de los derechos de propiedad en Venezuela no es reciente sino que posee una larga historia (Machado-Allison, 2011).

En 2011 el gobierno se reserva una fracción creciente de las importaciones, como se desprende de las siguientes declaraciones del diputado José Manuel González, recogidas por el diario *El Nacional* (9-6-2011): «El Gobierno destinará 3,9 millones de dólares a la importación de rubros de la cesta básica en 2011, según un punto de cuenta presentado por el ministro de Alimentación, Carlos Osorio, al presidente Hugo Chávez. El documento precisa que las compras estatales —que incluirán materia prima y producto terminado— de rubros “con participación de la producción nacional” como atún, azúcar, café, caraotas negras, carne de res y maíz sumarán 1,8 millones de dólares. Agrega que este año se adquirirán 1 millón de toneladas de maíz amarillo, 442.500 toneladas de azúcar cruda, 168.000 toneladas de maíz blanco, 90.000 toneladas de atún, 74.000 toneladas de caraotas negras, 26.000 toneladas de café verde y 23.000 toneladas de carne de res. Las importaciones de rubros “donde no participa la producción nacional” —entre los cuales se incluyen aceite, arvejas, avena, caraotas blancas y rojas, garbanzos, huevos, leche, lentejas, pollo, soya y trigo— ascenderán hasta 2,1 millones de dólares. En este caso se comprarán 1,1 millones de toneladas de trigo, 900.000 toneladas de harina de soya, 341.000 toneladas de frijol de soya, 290.000 toneladas de aceite de soya, 133.000 toneladas de aceite de palma, 77.000 toneladas de aceite crudo de maíz y 72.000 toneladas de leche, entre otros».

### Desabastecimiento

Es posible describir el panorama desde varios ángulos. Uno es el índice de productos faltantes en anaqueil (Hernández, 2010) que, según las investigaciones de la empresa GS1 Venezuela, ha oscilado entre 25 y 48 por ciento entre 2005 y 2010, cifras que superan las de cualquier otro país de América Latina. El Banco Central de Venezuela calcula otro índice, el de desabastecimiento, más directamente relacionado con los productos de la canasta básica, que ha oscilado en los últimos tres años entre 13 y 18 por ciento. El desabastecimiento es producto de la estricta regulación de precios que afecta a 108 productos o presentaciones, clasificados por el

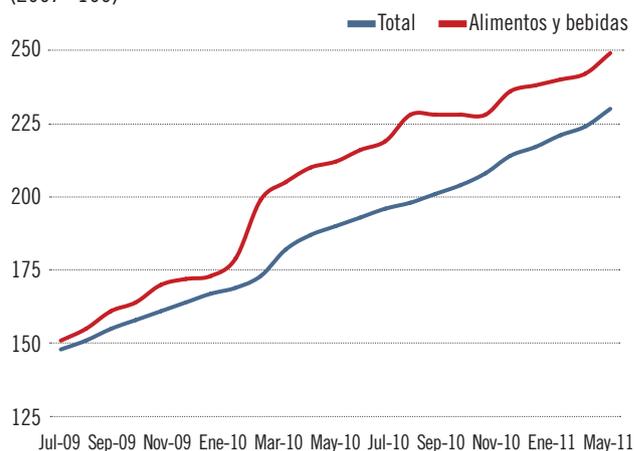
gobierno como «alimentos básicos»: leche, arroz, harinas de maíz y de trigo, carne bovina y de aves, aceite comestible, pan, pastas alimenticias, sardinas, atún y granos.

### Inflación

Una característica de la economía venezolana ha sido su alta tasa de inflación, superior a 25 por ciento anual en los últimos años. La correspondiente a alimentos y bebidas supera el índice de precios al consumidor. En efecto, la diferencia entre estos índices que era de apenas tres puntos en julio de 2009 llegó a 19 puntos en mayo de 2011.

La inflación en alimentos es causada por la combinación de una disminución de la producción de alimentos por habitante, un incremento de la demanda animada por ajustes salariales y un creciente circulante. Las dos últimas variables se relacionan con el alto precio del petróleo y el endeudamiento público. A partir de 2008 debe agregarse a esta ecuación el aumento del precio internacional de los alimentos.

Índices de precios al consumidor en Venezuela, 2009-2011 (2007=100)



Fuente: Banco Central de Venezuela: «Índice de precios al consumidor». [www.bcv.org](http://www.bcv.org).

### Control de precios

El gobierno ha mantenido, durante casi una década, una política activa de control del precio de los alimentos y, a la par, acciones drásticas como multas, cierres y confiscaciones de bienes o establecimientos para asegurar el acatamiento de los precios oficiales. Esta política ha estado acompañada por reiteradas acusaciones de acaparamiento y otros actos ilícitos supuestamente cometidos por el sector privado. Periódicamente, el gobierno ajusta los precios y lo hace cuando comienzan a desaparecer los alimentos, debido a las pérdidas que sufren los productores, procesadores o distribuidores; de allí la peculiar forma de la curva de inflación, que muestra «saltos» periódicos correspondientes a los ajustes de precio.

El control de precios no se limita a los productos terminados, sino que se extiende también a la materia prima. Así, se encuentra regulado el precio del ganado en pie, la leche a puerta de corral, el arroz y el maíz. También tienen precios fijos la leche pasteurizada, los distintos tipos de quesos, la harina precocida de maíz, aceites de maíz, soya o mezclas, las presentaciones básicas de arroz, el pan, las sardinas, los distintos tipos de carnes bovina y de aves. Estrangulados económicamente, productores y procesadores tratan de sobrevivir aumentando la proporción de los productos no regulados, tales como yogur, arroz preparado o saborizado, o preparaciones de harina de maíz distintas de las sujetas a un precio fijo.

### Estatización y creación de redes de producción y distribución gubernamentales

En los últimos años el gobierno creó las redes Mercal y Pdval como mecanismos para atenuar la inflación en alimentos. Estas redes públicas reciben subsidios por aproximadamente mil millones de dólares anuales y venden algunos productos por debajo de los precios regulados. Además de los puntos de venta de Mercal y Pdval, el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación tiene adscritas organizaciones como CASA, Logicasa, SADA, la red Bicentenario (anteriormente una red de supermercados privados), Fundaproal, Venalcasa y el Instituto Nacional de Nutrición, que le permiten al gobierno importar, producir, almacenar, procesar y distribuir alimentos. Sólo la red Mercal poseía, en junio de 2011, 15.743 establecimientos: 118 centros de acopio, 35 supermercados, 1.218 mercados tipo I y II, 13.978 mercialitos y 394 mercados móviles, según la información publicada en su página web. La red Pdval, creada por Pdvsa en 2008, fue adscrita al Ministerio de Alimentación en 2010, después de descubrirse una gran cantidad de contenedores con alimentos descompuestos y compras excesivas en el exterior.

El gobierno aplicó el Plan 2001-2007 para impulsar la creación de nuevas organizaciones —cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno (Nude)— autogestionarias, con participación comunitaria y sin mano de obra asalariada. Luego, con el Plan 2007-2013, se impulsarán las EPS y las unidades de producción social (UPS). El caso de las cooperativas fue muy interesante: de unas 250 existentes para 1998 se llegó a 264.845 en el año 2008, estimuladas por el contenido de la ley que las exoneraba del pago de impuestos y registros, obligaba al gobierno a preferir su contratación y las dotaba de gran flexibilidad en cuanto a capital y organización (Obuchi, Abadi y Lira, 2011). Además de los Nude, EPS, UPS y cooperativas, el gobierno creó empresas mixtas o simplemente nacionalizó otras. En el caso agroalimentario ubicó un cierto número de ellas bajo la Corporación Venezolana Agraria (CVA), creada en 2001 y transformada en Corporación Venezolana de Alimentos (CVAl) en 2010.

Obuchi, Abadi y Lira también analizaron la situación de varias empresas del sector que están en manos del gobierno. Los resultados no son alentadores y hacen pensar que muchas de ellas sólo sobreviven mediante subsidios directos o indirectos (por ejemplo, pagos de nómina hechos por algún organismo estatal). En otros casos la adquisición de las instalaciones o de alimentos en el exterior ha sido efectuada por Pdvsa u otra organización gubernamental.

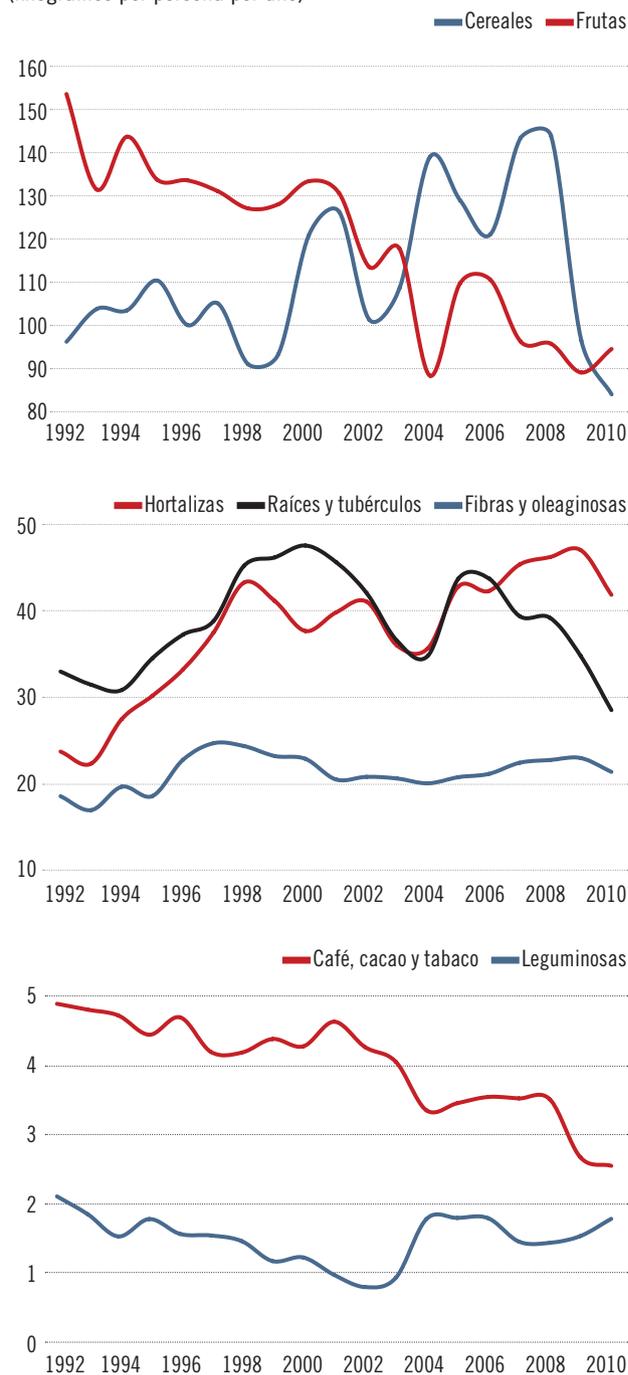
En el presupuesto nacional figuran partidas que son subsidios específicos al Ministerio de Alimentación, dirigidos a cubrir las necesidades de programas como la red de distribución. El presupuesto total del Ministerio es de 3.100 millones de bolívares. Fundaproal cuenta con un presupuesto de 875 millones de bolívares (203 millones de dólares) para atender las casas de alimentación y subsidiar siete productos (6.500 toneladas) dirigidos a los sectores más vulnerables de la población. El costo de la red Mercal asciende a 2.100 millones de bolívares (488 millones de dólares), buena parte de los cuales están dirigidos a la compra de alimentos. Se clasifican 3.017 millones como «transferencias y donaciones» y alrededor de 170 millones como gastos administrativos y de personal. Sin embargo, durante el año, como ha ocurrido en los precedentes, se han aprobado créditos adicionales.

### Producción que no responde al aumento del consumo

En 1998 la producción agrícola vegetal se ubicó en 15,9 millones de toneladas, equivalentes a 685 kilogramos por persona. La mayor contribución fue la de caña de azúcar con

### Producción vegetal en Venezuela, 1992-2010

(kilogramos por persona por año)



Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría-Ministerio de Agricultura y Tierras (1992-2007): *Anuario de estadísticas agropecuarias*, y cálculos basados en distintas fuentes, principalmente de asociaciones de productores (período 2008-2010).

8,1 millones. La producción por habitante alcanza su máximo valor en el año 2000 con 732 kilogramos, para luego descender en los años siguientes, con una notable caída desde 2008, marcada por la disminución de la producción de caña a 6,1 millones de toneladas en 2010. En 2009 y 2010 también disminuye la producción de cereales (maíz y arroz) y se mantiene esa tendencia en raíces y tubérculos, tanto que en 2010 la producción total apenas superó las 14 millones de toneladas: poco más de 500 kilogramos por persona por

año. En síntesis, entre 1992 y 2010 se ha reducido la producción por habitante en casi todas las familias de rubros, se ha estancado la producción de fibras y oleaginosas, y sólo se registró incremento en hortalizas.

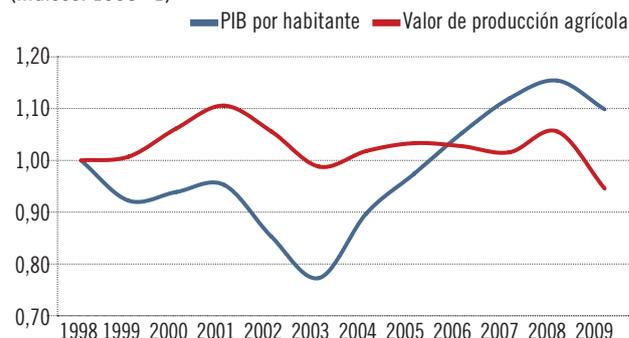
En el caso de la producción animal los resultados son diferentes: en 1998 la producción fue de 45 kilogramos por persona por año, crece hasta 51,3 kilogramos en 2009 y retrocede ligeramente en 2010 a 50 kilogramos. Pero ocurre un cambio importante en la estructura: aumenta la producción de aves (de 22 a 32 kilogramos por persona) y disminuye la de bovinos (de 16 a 9,3 kilogramos). La producción animal alcanza cifras máximas en 2001 y 2002, pero oscila alrededor de los cincuenta kilogramos en los últimos 18 años, con cambios en la composición que explican las grandes importaciones de ganado en pie, canales o empaques en los últimos años.

Otra forma de ilustrar la situación consiste en comparar el crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante durante entre 2003 y 2009, animado por el precio del petróleo, con el muy conservador índice del valor de la producción agrícola. A partir del año 2006 se abre una importante brecha entre la reciente capacidad de los consumidores y la producción nacional. Esta brecha explica tanto la alta inflación como los episodios de desabastecimiento y la necesidad de incrementar la importación de alimentos. ¿Por qué no responde la agricultura al crecimiento de la demanda? La respuesta parece estar en las políticas estatizantes y el debilitamiento de los derechos de propiedad. A pesar de la amplia disponibilidad de crédito público y privado a una tasa preferencial, los productores no se han animado a asumir el riesgo de invertir a mediano y largo plazo.

El crecimiento del consumo también puede medirse por la disponibilidad de calorías por día entre 1961 y 2007. A partir de los bajos índices de los años 2002 y 2003, la disponibilidad crece hasta 2007 y probablemente hasta 2009 cuando disminuye el PIB por habitante.

### Producto interno bruto por habitante y valor de la producción agrícola, 1998-2009

(índices: 1998=1)



Fuentes: Banco Central de Venezuela: «Producto interno bruto» ([www.bcv.org](http://www.bcv.org)), Ministerio de Agricultura y Cría-Ministerio de Agricultura y Tierras (1998-2007): Anuario de estadísticas agropecuarias, y cálculos para el valor de la producción agrícola (período 2008 y 2009).

### Disponibilidad diaria de calorías en Venezuela, 1961-2007

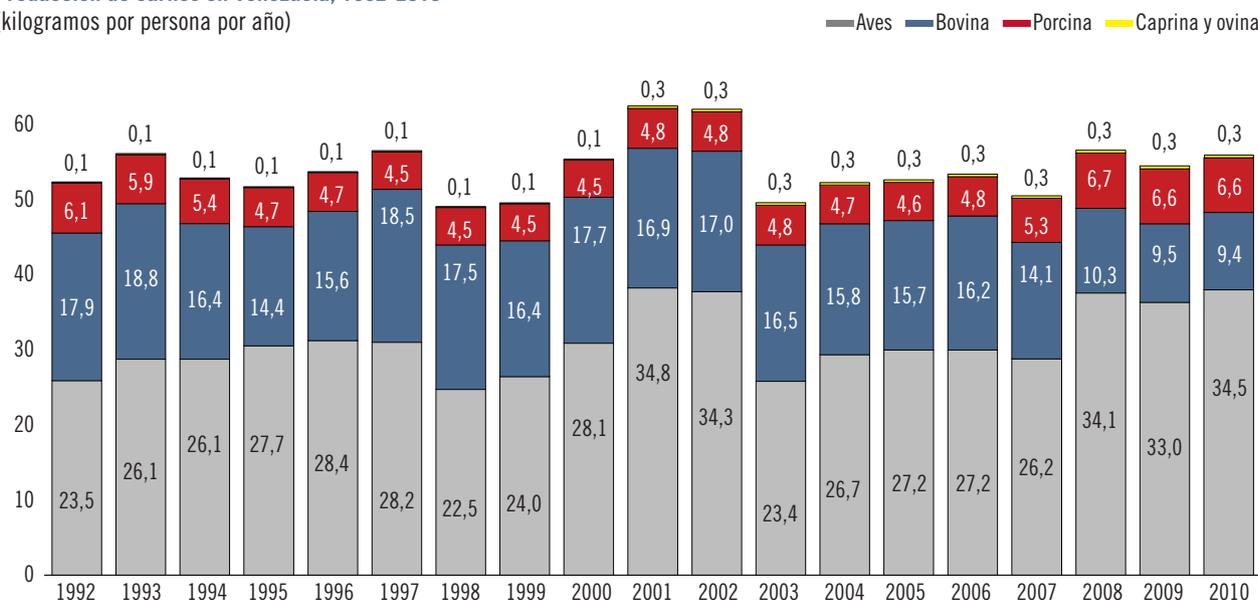
(kilocalorías por habitante por día)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): «Faostat». [www.faostat.org](http://www.faostat.org).

### Producción de carnes en Venezuela, 1992-2010

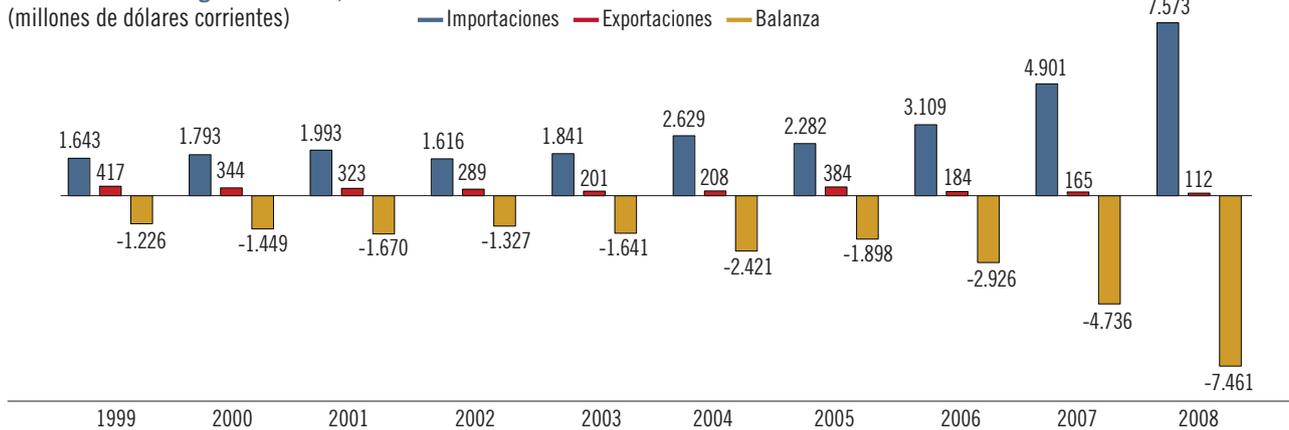
(kilogramos por persona por año)



Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría-Ministerio de Agricultura y Tierras (1992-2007): Anuario de estadísticas agropecuarias, y cálculos basados en distintas fuentes, principalmente de asociaciones de productores (período 2008-2010).

### Balanza comercial agroalimentaria, 1999-2008

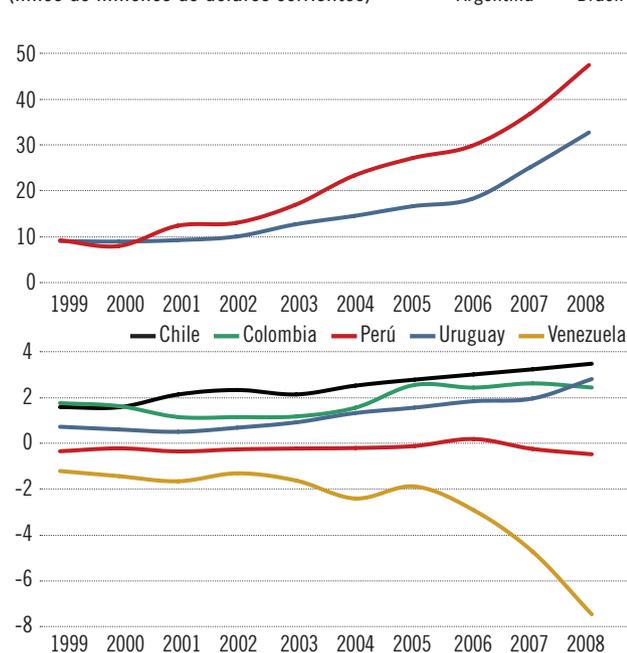
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): «Faostat». www.faostat.org.

### Balanza comercial agroalimentaria de algunos países de América del Sur, 1999-2008

(miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): «Faostat». www.faostat.org.

### Aumento notable de las importaciones

Venezuela ha tenido, desde hace más de medio siglo, una balanza comercial agrícola negativa. En las décadas de los ochenta y noventa, la importación de alimentos fue de unos 75 dólares por persona por año, un valor que se aproximaba al promedio mundial. Las importaciones estaban concentradas en trigo, leche en polvo, aceites y materia prima para elaborar alimentos balanceados para animales (torta de soya y maíz forrajero). El gasto promedio en divisas era de 1.500 millones de dólares. Pero, a partir del año 2006 y hasta el presente, el valor de las importaciones aumenta de manera notable hasta superar los 7.500 millones de dólares en 2008.

Las cifras de importaciones para 2009 y 2010, no recogidas aún por la FAO, superan los 5.000 millones de dólares. Mientras que las exportaciones siguen disminuyendo hasta ubicarse entre las menores del continente.

### Venezuela en el contexto latinoamericano

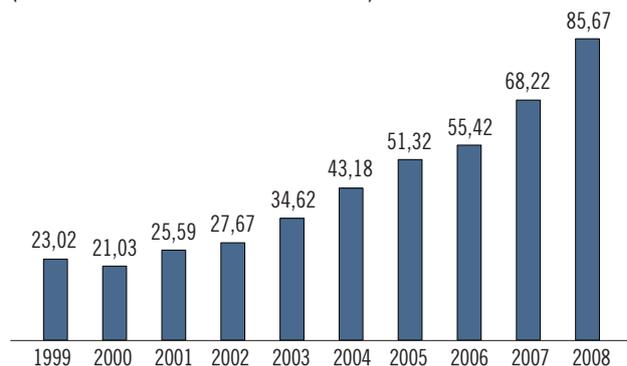
El crecimiento del valor de las importaciones y la evolución reciente de la producción agrícola, bruta o por habitante, dibujan un panorama poco alentador, agravado en los últimos tres años por el incremento de los precios internacionales de los alimentos. Ahora bien, esto no forma parte de un fenómeno global, porque la mayoría de los países de América del Sur han mostrado un desempeño positivo en los últimos años.

El desempeño positivo de América del Sur es una consecuencia no sólo del incremento de los precios internacionales de los productos agrícolas sino, principalmente, de la aplicación de políticas activas dirigidas a la diversificación económica.

¿Puede Venezuela ingresar a este grupo de países? No existen más razones en contra que las políticas públicas, en particular las macroeconómicas y aquellas vinculadas con los derechos de propiedad. Sí es posible cambiar el panorama actual.

### Balanza comercial agroalimentaria de América del Sur, 1999-2008

(miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): «Faostat». www.faostat.org.

### REFERENCIAS

- Canova, A., L. A. Herrera y K. Anzola (2009): *¿Expropiaciones o vías de hecho? La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual*. Caracas: FUNDN-Universidad Católica Andrés Bello.
- Hernández, K. (2010): «Índice de productos faltantes en anaquel mejoró en 2010». *Punto de Venta*. No. 53.
- Machado-Allison, C. E. (2011): «Derechos de propiedad y competitividad agroalimentaria en Venezuela». C. González-Stagnaro, N. Madrid y E. Soto (eds.): *Innovación y tecnología en la ganadería de doble propósito*. Maracaibo: Fundación Girarz.
- Méndez, G. (2009): «Conferencia en el Seminario "¿Expropiaciones o vías de hecho?"». Caracas: Federación Nacional de Ganaderos.
- Obuchi, R., A. Abadi y B. Lira (2011): *Gestión en rojo*. Caracas: Ediciones IESA.