

LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Carlos Machado-Allison

La intervención del Gobierno bolivariano en las actividades de producción y distribución de alimentos ha sido muy intensa. El resultado ha sido menos inversión y producción, una producción agrícola insuficiente para una población que crece y que tiene más dinero, alimentos más caros e importaciones que rebasan todos los registros.

ENTRE 2001 Y 2004 EL PRECIO DE VENTA al público de muchos alimentos básicos fue regulado por el Gobierno. Luego, en forma gradual también se fijaron precios máximos para los productores. Esta política ha estado acompañada por la mayor intervención del Gobierno sobre el sistema agroalimentario de la historia venezolana; una historia en la que las intervenciones gubernamentales han sido frecuentes y poco acertadas. A partir de 2005, los altos precios del petróleo y unas políticas económicas cuyo resultado ha sido un notable incremento del circulante monetario han contribuido tanto a la persistencia de la inflación (alrededor de 470 por ciento entre 1998 y comienzos de 2008) como a un aumento importante del ingreso real del estrato D, el más pobre, en más de sesenta por ciento.

El Gobierno ha desarrollado un amplio sistema de importaciones directas, almacenamiento y distribución mediante la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (CASA) y Mercado de Alimentos, C.A. (Mercal), e intenta desarrollar empresas procesadoras propias. Para completar el esquema de políticas públicas, se ha mantenido un estricto control sobre las divisas con una tasa de cambio que no ha sido modificada en tres años y una compleja trama de normas para el otorgamiento de licencias de importación, algunas condicionadas a la participación de las empresas privadas en ciertos esfuerzos productivos del Gobierno.

En lo que concierne a las tierras, se han confiscado o rescatado más de tres millones de hectáreas y, en algunos casos, los dueños han sido forzados a llegar a acuerdos con el Gobierno. La Constitución de 1999, la Ley de Tierras de 2001 y la correspondiente a costas y espacios acuáticos del mismo año se encuentran alineadas con una política restrictiva de los derechos de propiedad, que también ha tenido antecedentes en Venezuela. En 2007 se aprobó la «Ley especial de defensa popular contra el acaparamiento, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios», una ley similar a las aplicadas en países en guerra o víctimas de desastres naturales de gran magnitud.

Finalmente, entre los hechos que han precedido al desabastecimiento y la inflación en alimentos, deben citarse la creación de cooperativas, el otorgamiento de miles de «cartas agrarias» para ubicar a nuevos productores en las tierras afectadas, la transferencia de recursos desde el Gobierno y Pdvs a hacia el sector campesino, el subsidio a fertilizantes y maquinaria, la obligación de los bancos a otorgar créditos para la agricultura con intereses regulados, una nueva ley de mercadeo agrícola y numerosas medidas administrativas que, en suma, le otorgan al Gobierno un enorme control sobre todos los enlaces de las cadenas agro-productivas. En América Latina sólo existen dos casos comparables por la intensidad de la intervención: Perú durante el gobierno de Velasco Alvarado y la Cuba comunista. En ambas experiencias el resultado fue escasez de alimentos y deterioro de la producción.

Para entender lo ocurrido en los últimos años es necesario tener en cuenta que el salario real, que alcanzó un máximo a comienzos de la década de los ochenta, descendió en 2003 a su valor más bajo en cinco décadas (2.079 bolívares fuertes constantes de 1997) y que aumentó 44 por ciento entre ese año y 2007, cuando alcanzó los 3.000. Esta cifra es aun muy baja si se la compara con los 6.085 bolívares fuertes registrados en 1978, e inferior a los 3.500 de comienzos de la década de los sesenta.

Esto significa que, en comparación con 1978, aún debe existir una demanda insatisfecha de alimentos. Si el PIB por habitante, el salario real y la capacidad del gobierno para transferir recursos a los más pobres siguen aumentando, la demanda de alimentos aún puede crecer más. De hecho, en el pasado reciente, los venezolanos consumían más alimentos: entre 1978 y 1982 la disponibilidad de calorías fue de alrededor de 2.850 y la de alimentos superó los 650 kilogramos por persona al año. Actualmente, la disponibilidad debe estar en el orden de las 2.500 calorías; el valor más bajo, alineado con el salario real, se aproximó a las 2.300 calorías en los años 2002 y 2003.

Cinco realidades del panorama agroalimentario

La situación agrícola y alimentaria venezolana actual tiene como principales características el desabastecimiento, el crecimiento de la demanda, la disminución de la producción nacional, las grandes importaciones de alimentos y una alta inflación.

Abastecimiento «episódico»

Desde mediados de 2005, y con intensidad creciente en 2006 y 2007, se han registrado numerosos episodios de desabastecimiento de alimentos en Venezuela. Los productos que, en una u otra oportunidad, han desaparecido de los anaqueles han sido leche en polvo y pasteurizada, arroz, aceite, sardinas, azúcar, caraoas, pollo, huevos, harina de trigo y carne bovina. Además, los precios de los productos no regulados han aumentado considerablemente y ha habido una mayor oferta de presentaciones más elaboradas, con mayor precio, que intentan sustituir a los productos básicos y con precio regulado, como ha ocurrido con los lácteos.

Como Venezuela importa una proporción importante de los alimentos que consume, la oferta también ha sido modificada a raíz de algunas de las decisiones tomadas por el Gobierno en materia de relaciones exteriores, tales como el retiro de la Comunidad Andina y del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), la incorporación a Mercosur, la creación del ALBA y el crecimiento del comercio con China.

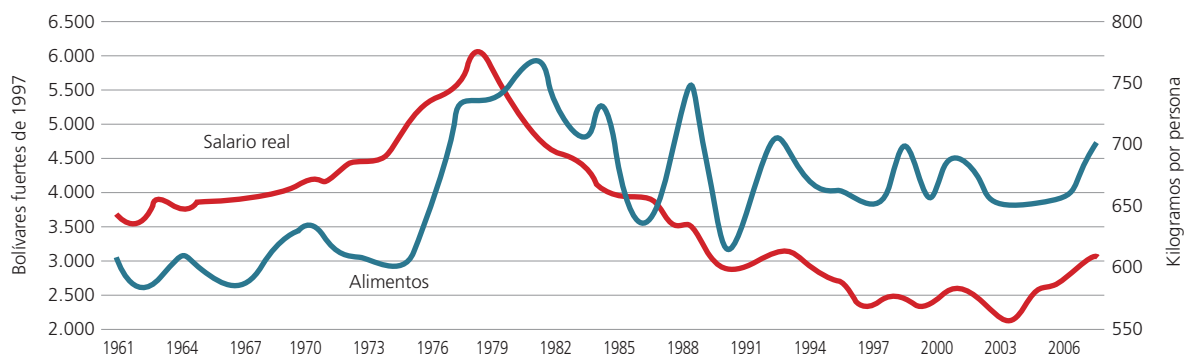
«Episódica» es la calificación más adecuada para describir la situación: los productos aparecen y desaparecen con una secuencia muy irregular, poco previsible a los ojos del consumidor, con excepción de quienes están atentos a las declaraciones de las asociaciones de productores cuando anticipan o explican la falta de algún producto, o la de los voceros del Gobierno cuando señalan que uno u otro producto ya se encuentra disponible. Además, a lo largo del último año y medio, algunos productos han podido ser adquiridos en ciertos mercados, supermercados o abastos, mientras que han faltado en otros. En algunas oportunidades los buhoneros los ofrecen, pero a un precio muy superior al que están obligados los establecimientos formales.

Esta impredecible situación ha obligado a los consumidores a tener «reservas domésticas estratégicas» de alimentos, de acuerdo con la estructura y capacidad de compra de la familia. El impacto de tal acumulación doméstica de productos no perecibles sobre la disponibilidad total de alimentos no ha sido ni será cuantificada, pero no cabe la menor duda de que existe. Además, ciertos productos (pollos beneficiados, carne bovina y huevos, entre otros, algunos con valor agregado) que por muchos años cubrieron las demandas de los consumidores, ahora se importan en cantidades crecientes.

El incremento del precio internacional de muchos productos ha sido independiente de lo ocurrido en Venezuela entre 1998 y 2007. Ese impacto comenzó a ser percibido en el año que corrió antes de abril de 2008 y será en 2008 y 2009 cuando más afecte a los precios nacionales. En Venezuela los primeros efectos han sido el aumento de los precios regulados de trigo, arroz, carne de aves, harina de maíz, azúcar y otros productos, aprobados por el Gobierno en el primer trimestre de 2008.

En los últimos cuatro años el consumo se ha recuperado... y aún puede seguir aumentando

(salario real —en bolívares fuertes de 1997— y alimentos y bebidas disponibles por persona —en kilogramos por año— entre 1961 y 2007)



Fuente: 1) datos de Asdrúbal Baptista basados en información del Banco Central de Venezuela, 2) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y 3) cálculos de Carlos Machado-Allison para la disponibilidad de alimentos entre 2003 y 2007.

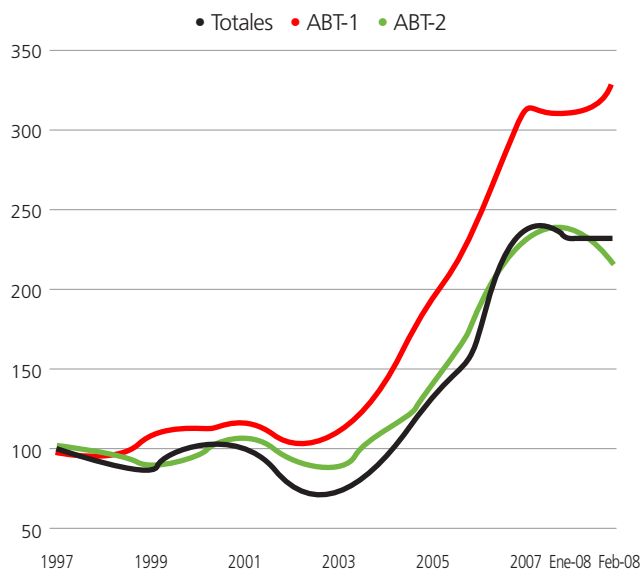
Demanda que crece

El aumento de la disponibilidad de dinero por parte de los consumidores en los últimos tres años, en particular de quienes poseen menos recursos, ha sido importante y ha impactado la disponibilidad de alimentos. El índice del volumen de ventas del Banco Central permite mostrar tal impacto: entre 1997 y 2004 las ventas se estancaron, entre ese año y finales de 2007 tuvieron un notable crecimiento y en los primeros dos meses de 2008 no variaron.

Otro índice —el de ventas minoristas— muestra que entre 1998 y 2003 las ventas de alimentos, bebidas y tabaco (tanto en establecimientos especializados como en no especializados) disminuyeron menos que otros productos. Este fenómeno ratifica el viejo adagio de que en tiempos de crisis lo último que hace la gente es dejar de comer. Pero lo ocurrido entre 2004 y hoy permite formular otro: cuando aumenta el ingreso, lo primero que hace la gente es consumir más alimentos. El resultado ha sido que, desde 1997, el índice de ventas minoristas de alimentos ha superado al índice de ventas minoristas totales.

En las crisis no se deja de comer... y en la abundancia se come más

(índice del volumen de ventas minoristas totales y de ventas minoristas de alimentos, bebidas y tabaco en establecimientos especializados —ABT-1— y no especializados —ABT-2— entre 1997 y 2008)



Fuente: Banco Central de Venezuela.

La producción no alcanza

La producción agroalimentaria nacional, sin resultados extraordinarios y casi siempre a la zaga del crecimiento latinoamericano se mantuvo, en promedio, por encima del crecimiento poblacional entre 1960 y 1998. En términos generales la producción primaria resultó suficiente para satisfacer la demanda de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, carne bovina, aves, cerdos, huevos, maíz blanco, arroz, café y otros rubros, incluso cuando entre 1982 y 2004 la economía estaba en recesión y la población tenía escasa capacidad de compra.

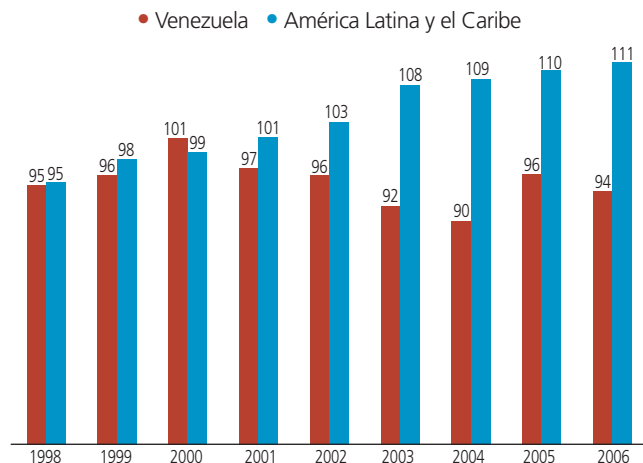
Sin embargo la producción de leche, azúcar, oleaginosas y sus derivados, así como de cereales forrajeros y trigo, fue deficitaria y lo ha sido por muchos años. Una proporción importante de las importaciones, tanto en toneladas como en valor, corresponden a estos seis rubros o sus derivados. Esta situación ha preocupado a distintos gobiernos y una proporción importante de las inversiones y las políticas públicas han estado orientadas hacia esos productos, con excepción del trigo. Entre esos productos hay algunos que siempre se importarán, como el trigo, y otros que a mediano plazo se seguirán importando, porque no existen ventajas comparativas (como la leche y el maíz), ni tecnologías de costo razonable que mejoren la competitividad de los productores. En el caso del azúcar no se han efectuado las inversiones necesarias para que la producción se equilibre con el consumo. Con las oleaginosas sucede que existen problemas asociados a las escalas de producción de rubros como la soya, una de las fuentes más importantes de aceite y alimentos balanceados para animales.

Lo más importante es que a partir de 1998, y particularmente después de 2001, la producción primaria nacional no ha crecido en armonía con la demanda. La producción nacional total muestra un crecimiento muy débil: mientras que entre 1993 y 1997, entre altas y bajas, aumentó 14,8 por ciento, en los diez años que corren entre 1998 y 2007 lo hizo sólo en 15,4. Como la demanda de alimentos ha aumentado y la población ha crecido (cerca de 20 por ciento desde 1998), el poco crecimiento de la producción ha tenido como resultado un aumento de la producción por habitante de 4,3 por ciento entre 1993 y 1997, pero una disminución de 3,72 por ciento entre 1998 y 2007.

Esto contrasta con el crecimiento sostenido de la producción en América Latina. En efecto, el crecimiento de la producción agrícola en Brasil, Colombia, Chile, México, Honduras y otros países ha impulsado el índice regional. En cambio, en 2006 el índice de Venezuela se había rezagado en 17 por ciento.

Venezuela rezagada

(índice de producción de alimentos por habitante en Venezuela y en América Latina y el Caribe; 1998-2006)

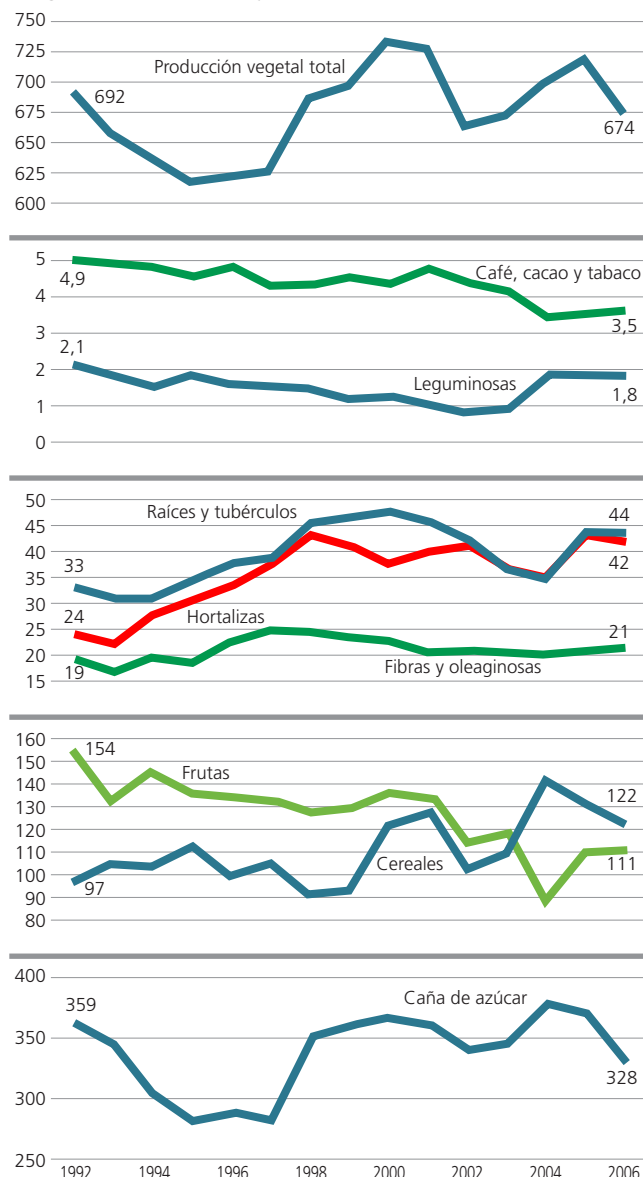


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Ese abatimiento de la producción por habitante no ha sido uniforme. Entre 1992 y 2006 ha aumentado la producción de cereales y hortalizas, pero ha disminuido la de oleaginosas, frutas y leguminosas, mientras se mantiene estable la de café, cacao y caña de azúcar. En lo que concierne a la producción animal, ha aumentado considerablemente la producción de pollos de engorde, pero tal cosa no ha ocurrido en la carne bovina y porcina, así como en la leche. En consecuencia no ha sucedido, como a veces se señala en la prensa, una «debacle» de la producción nacional, sino un estancamiento, más acentuado en aquellos rubros de ciclo largo, que demandan inversiones a mediano y largo plazo y garantías sobre la propiedad de la tierra (frutales, café, cacao, caña de azúcar, ganadería de carne y leche, entre otros).

La producción de vegetales está estancada

(producción vegetal por habitante en Venezuela, en kilogramos, entre 1992 y 2006)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Tierras, e Instituto Nacional de Estadística.

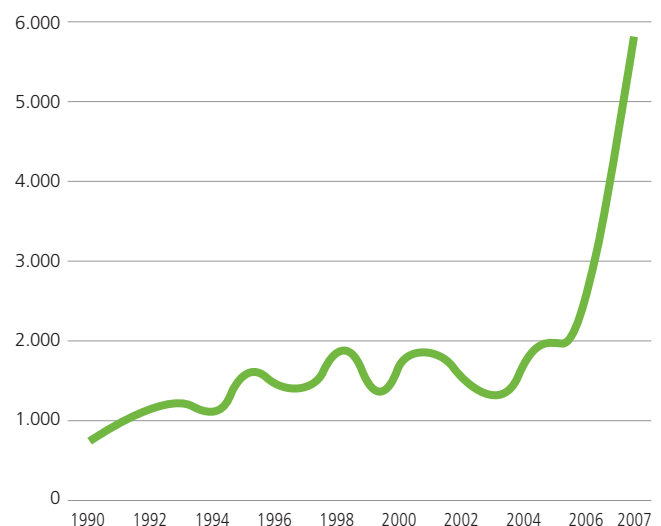
Importaciones disparadas

Venezuela ha importado, por largos años, una proporción significativa de los alimentos que consume, pero en los últimos años las importaciones han aumentado vertiginosamente. Entre 1980 y 2000 las importaciones de alimentos alcanzaron un promedio de 75 dólares por habitante (una cifra similar al promedio mundial) y representaban entre diez y trece por ciento de las importaciones totales del país. Lo lamentable es que las exportaciones, en su mejor año, apenas alcanzaron a unos veinte dólares por persona, una cifra de las más bajas del mundo (en los últimos cinco años las cosas han empeorado, pues oscilan alrededor de los ocho dólares).

A partir de 2004 se ha alterado profundamente la relativa estabilidad de las importaciones. Si entre 1990 y 1999 las importaciones totales de alimentos promediaron los 1.036 millones de dólares anuales, entre 2000 y 2007 la cifra casi se duplicó: 2.185 millones. Aún más, en 2005, 2006 y 2007 el promedio fue de 3.764 millones. La última cifra disponible, 5.800 millones de dólares en 2007 es, por habitante (207 dólares), casi tres veces más que el promedio entre 1990 y 2006: un resultado paradójico de la política de seguridad alimentaria y autoabastecimiento proclamada durante la última década.

Cada vez más alimentos importados

(importación de alimentos, en millones de dólares corrientes, entre 1990 y 2007)



Fuente: Banco Central de Venezuela y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Las cifras de 2007 han sido tomadas de la prensa nacional y probablemente tienen carácter provisional.

La importación de alimentos no fue la única que se disparó. Las importaciones totales han aumentado de 11.396 millones de dólares en 1995 a 14.584 millones en 2000; en el año 2005 alcanzaron los 21.848 millones y en 2007 llegaron a un máximo histórico de 41.911 millones.

Las importaciones de alimentos y forrajes más importantes han sido de leche en polvo, trigo, aceite, carne bovina, cereales forrajeros, tortas de oleaginosas (forraje), azúcar, carne de aves, leguminosas (caraotas negras) y huevos. En

Una cesta que cuesta mucho más

(aumento, en porcentajes, del precio de una selección de rubros y productos entre enero de 2004 y enero de 2008 en el mismo punto de venta en la ciudad de Caracas)

Ajo (kg)	958	Leche total en polvo lata (kg)	245	Café (kg)	168
Batatas (kg)	542	Ñame (kg)	243	Frijoles (500 gramos)	156
Malta (botellita)	498	Plátanos (kg)	234	Pollo entero (kg)	156
Naranjas (kg)	464	Queso amarillo (kg)	224	Carne de cerdo (kg)	150
Papas (kg)	404	Queso blanco criollo (kg)	222	Leche pasteurizada (litro)	124
Atún fresco (kg)	354	Ocumo (kg)	215	Azúcar (kg)	115
Huevos (docena)	316	Harina de trigo (kg)	209	Arroz (kg)	93
Limón (kg)	311	Manzanas (kg)	204	Aceite de oliva (litro)	53
Cambur (kg)	309	Sal (kg)	200	Cebollas (kg)	44
Auyama (kg)	288	Refrescos (2 litros)	198	Aceite de germen de maíz (litro)	40
Leche total en polvo en bolsa (kg)	283	Ron (litro)	192	Harina de maíz precocida (kg)	40
Pastas (kg)	283	Caraotas (500 gramos)	191	Tomates (kg)	39
Yuca (kg)	264	Jamonada (lata)	180	Sardinas (lata)	36
Piñas (kg)	246	Cerveza (polarcita)	179	Aceites vegetales (litro)	26
Atún (lata)	246	Carne de res (kg de solomo)	176	Avena (kg)	1,57

Fuente: datos recopilados por Carlos Machado-Allison.

menor cuantía están pasta de tomate, cebolla, papa y frutas de climas templados, así como productos congelados y enlatados de diverso tipo. Los principales proveedores en el año 2007 fueron Estados Unidos (23,9 por ciento de las importaciones), Brasil (11,4), China (9,7), Colombia (8,9) y México (3,7).

Inflación galopante

Venezuela ha tenido una inflación elevada desde hace tres décadas. Pero mientras en los años ochenta la inflación era

el mal de muchos países, hoy Venezuela tiene una de las mayores inflaciones del mundo.

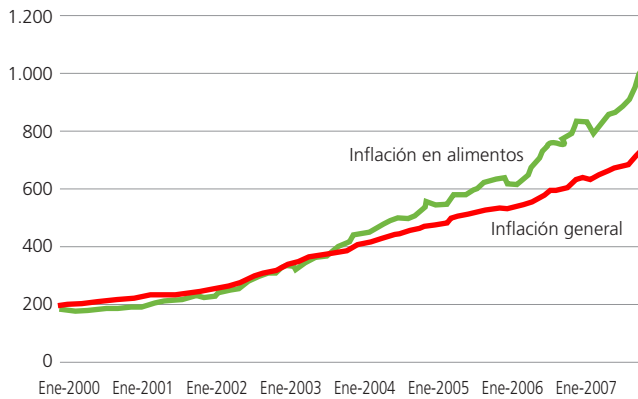
Los alimentos no escapan a esa realidad. Más aún, la inflación en alimentos es mayor a la del promedio de todos los bienes y servicios. Hasta marzo de 2003 la inflación en alimentos era ligeramente inferior a la inflación general, pero desde abril de ese año la ha superado; en diciembre de 2007 era 28 por ciento superior.

El impacto de la inflación en alimentos es mucho mayor sobre los estratos D y E de la población, que están obligados

a utilizar una gran proporción de sus ingresos en alimentos. En efecto, mientras que el promedio de los hogares destina entre 32 y 34 por ciento de sus ingresos a alimentos, los hogares más pobres gastan más de 75 por ciento.

Alimentos, lo más caro

(índices de precios al consumidor total y en alimentos entre enero de 2000 y diciembre de 2007)



Fuente: Banco Central de Venezuela. El BCV modificó en 2008 la base de cálculo del Índice de Precios al Consumidor. La inflación en alimentos del primer trimestre de 2008 superó el 7 por ciento y, por consiguiente, una proyección razonable para el año no será inferior a 28 por ciento.

El índice de precios al consumidor es un valor promedio y como tal no distingue entre la diversidad de hábitos alimentarios de la población, condiciones de salud, edades, tipos de actividad física y otras diferencias. Tal índice integra productos sometidos a regulación de precios y otros libres de ella, como frutas, hortalizas y tubérculos.

De allí que sea útil conocer en qué medida ha aumentado su precio una canasta de alimentos que ofrezca cantidades equilibradas de proteínas, grasas, carbohidratos, fibras y vitaminas. En los cuatro años que van entre enero de 2004 y enero de 2008 el precio de tal canasta ha aumentado 188 por ciento: 47 por ciento anual. Cinco productos han superado el 400 por ciento y 18 lo han hecho en 200. Entre los que han experimentado mayor inflación se encuentran las frutas, las hortalizas y los tubérculos. Nueve de los diez productos que más han aumentado su precio son productos frescos.

Resultados pobres... y previsible

Desde 1998 el Gobierno ha aplicado unas políticas que se caracterizan por una intensa participación de distintos orga-

nismos públicos en la importación, la distribución, el almacenamiento y, en menor medida, la producción de alimentos. A la par se han promulgado leyes, reglamentos y normas que regulan los precios, el acceso a las divisas, los permisos de importación y la tenencia de la tierra.

El resultado ha sido menos inversión en el agro y una producción por habitante que no se ajusta al crecimiento de la población ni al de la demanda creciente de los últimos tres años. El resultado, por lo demás previsible, han sido episodios de desabastecimiento, incremento de la importación y una gran inflación en alimentos.

¿Qué depara el futuro? Si siguen las mismas políticas, nada nuevo. Por ahora, los venezolanos deberán seguir saliendo «de cacería» para tener su propia seguridad alimentaria. ■

Referencias

- Bonilla, H. (2008): «La cuestión agraria en Perú después de la reforma agraria». Conferencia en el V Curso de Historia de América. Bogotá: Centro Cultural y Educativo Español «Reyes Católicos» y Universidad Nacional de Colombia. Mayo.
- Coles, J. y C. Machado-Allison (2002): «Trayectoria de las políticas agrícolas venezolanas: aprendizaje y exigencias para el futuro». C. Machado-Allison (editor): *Agronegocios en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.
- Delahaye, O. y C. Machado-Allison (2002): «Mercado o Estado: ¿quién ha distribuido mejor la tierra?». *Debates IESA*. Vol. VII, No. 2-3.
- Machado-Allison, C. (2008): «Propiedad de la tierra, poder político y desarrollo económico: el caso de Venezuela». Conferencia en el V Curso de Historia de América. Bogotá: Centro Cultural y Educativo Español «Reyes Católicos» y Universidad Nacional de Colombia. Mayo.
- Machado-Allison, C. (2007): *Consumo de alimentos en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.
- Machado-Allison, C. (2007): «Derechos de propiedad y poder político en Venezuela». H. Faría (coordinador): *Misión Riqueza*. Caracas: Cedice.
- Machado-Allison, C. (2003): «Agricultura en libertad». H. Faría (coordinador): *10 autores y 7 propuestas para rehacer a Venezuela*. Caracas: Panapo.
- Machado-Allison, C. (2002): «El otro golpe: el camino a la desnutrición». *Debates IESA*. Vol. VIII, No. 2.
- Machado-Allison, C. (2002): «Agronegocios en Venezuela». *Agronegocios en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.
- Machado-Allison, C. y J.C. Rivas (2004): *La agricultura en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.

Carlos Machado-Allison

Profesor del IESA y de la Universidad Central de Venezuela

ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES: UNA GUÍA PARA LA GERENCIA

JOSEFINA GARCÍA Y GLADIS GENUA



0212-555.44.60
libreria@iesa.edu.ve

Los gerentes de las empresas de hoy deben conocer y participar en las negociaciones de los acuerdos que regulan el acceso y condicionan la competencia en otros mercados. *Acuerdos económicos internacionales* es una guía para conocer los acuerdos de integración económica, más allá de lo que la prensa informa y los organismos oficiales transmiten. Ofrece, además, información útil sobre el entorno de las regulaciones derivadas de acuerdos que influyen sobre los negocios internacionales de las empresas que operan desde y hacia Venezuela.