



**UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
VENEZUELA**



Corporación Parque Tecnológico de Mérida (CPTM)

EVOLUCIÓN RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO (SAV)

Consultores:

Alejandro Gutiérrez S., Ph. D.

(Centro de Investigaciones Agroalimentarias-CIAAL- FACES-ULA)

Jorge Ordoñez, Ph. D.

(Profesor Titular Jubilado UNELLEZ)

Mérida, agosto de 2011

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Las tendencias económicas recientes de los entornos mundial y nacional: una breve descripción de sus posibles impactos sobre el SAV.....	7
3. Los grandes objetivos de las políticas agroalimentarias y una breve descripción de las principales políticas sectoriales.....	36
4. Los resultados generales del SAV y un balance de su desempeño reciente	65
5. El desempeño de las cadenas agroalimentarias incluidas en este estudio (1998-2010)	95
5.1. Arroz.....	95
5.2. Maíz.....	113
5.3. Azúcar.....	129
5.4. Café.....	146
5.5. Carne Bovina.....	159
5.6. Leche.....	183
5.7. Pollo.....	208
6. Conclusiones y recomendaciones del estudio.....	226

1. Introducción

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la evolución del Sistema Alimentario Venezolano (SAV) durante la última década. Los objetivos específicos del documento se presentan a continuación:

- Describir y explicar brevemente el contexto internacional, de políticas macroeconómicas y sectoriales que han afectado al SAV durante la última década y que pueden incidir en su evolución futura.
- Describir y explicar los resultados generales del SAV, a partir de los resultados de sus componentes relevantes: producción agrícola, producción de la industria de alimentos, comercialización interna, comercio exterior y consumo de alimentos.
- Analizar el desempeño general del SAV mediante la elaboración de indicadores de su desempeño, tales como: suficiencia de la disponibilidad de alimentos, estabilidad de la disponibilidad y autonomía del SAV.
- Analizar los problemas que confrontan y el desempeño reciente de algunas de las principales cadenas agroproductivas del SAV (maíz, arroz, azúcar, café, carne bovina, leche y pollo). En cada cadena se analizó el impacto de los entornos mundial, nacional y de políticas sectoriales sobre la evolución de las siguientes variables: producción agrícola, precios, superficie cosechada, rendimientos, comercio exterior (importaciones-exportaciones), consumo, otras).
- Proporcionar información y criterios para la toma de decisiones a los agentes económicos e instituciones contratantes, con base en las conclusiones y recomendaciones que se obtuvieron de la investigación.

La investigación se realizó con las limitaciones que surgen de la carencia de estadísticas oficiales actualizadas y confiables para muchas de las variables

analizadas. En el transcurso de la elaboración del documento que aquí se presenta, se tuvo que recurrir a información estadística de fuentes no oficiales, entrevistar a informantes calificados o visitar las páginas Web de organismos oficiales de otros países, con la finalidad de tener cifras que permitieran aproximarnos con mayor confianza a la verdadera situación del SAV y su evolución reciente. Así, una primera conclusión de esta investigación tiene que ver con el desorden y la poca confiable información que dan a conocer los organismos gubernamentales, lo que dificulta el diseño de planes, programas y políticas públicas para el SAV.

La investigación permitió arribar a conclusiones como la alta asociación positiva entre la evolución de la economía nacional y el comportamiento de las actividades productivas del SAV (agrícola y agroindustrial), entre variables macroeconómicas globales como el consumo privado, las importaciones totales y el consumo y las importaciones de alimentos. Es decir, la evolución del SAV está íntima y directamente correlacionada con lo que suceda en el resto de la economía. Como se sabe, la economía venezolana es altamente dependiente de lo que acontece con el precio del petróleo en el mercado mundial. Así, la alta volatilidad de los precios del petróleo y de los ingresos fiscales que éste provee se transmite al SAV generando alta inestabilidad.

El contexto macroeconómico, de políticas agroalimentarias y el marco institucional en que se ha desenvuelto el SAV han condicionado los resultados obtenidos. Puede afirmarse que el entorno creado por las políticas económicas y la calidad de las instituciones no han sido las más favorables para garantizar crecimiento sostenido ni de la economía ni de la producción agroalimentaria. La distorsión de los macroprecios (tasa de cambio real apreciada o sobrevaluada, tasas de interés real negativa y la tendencia decreciente de los salarios reales), los excesivos controles de precios y un marco institucional con poco respecto por los derechos económicos establecidos en la Constitución han incidido en una asignación ineficiente de los abundantes recursos que ha destinado el Estado para impulsar

la producción agroalimentaria y en la reducción de la inversión privada nacional y extranjera.

El SAV ha tenido resultados oscilantes en materia de producción, importaciones y consumo de alimentos. Sin embargo, a partir de los indicadores de desempeño se puede concluir que el SAV en la actualidad tiene una suficiencia de la disponibilidad de alimentos que es precaria, con tendencia a ser insuficiente en la medida que se reduzca el PIB per cápita; tiene tendencia a ser más inestable en la disponibilidad de alimentos, sobre todo por la alta volatilidad de las importaciones agroalimentarias directamente correlacionadas con la volatilidad de los ingresos petroleros; y tiene niveles de autonomía crítica debido a la característica estructural de alta dependencia de las importaciones en el abastecimiento alimentario.

Los resultados de 2009 y 2010 muestran disminuciones tanto de la producción como del consumo de alimentos y tasas de inflación elevadas, evidenciando el agotamiento de las políticas generales y agroalimentarias. Esto ha sucedido en un contexto marcado por una tendencia alcista del precio de los alimentos y de las *commodities* agrícolas en los mercados internacionales.

En las cadenas agroproductivas analizadas en este estudio (arroz, maíz, azúcar, café, carne bovina, leche y pollo) se observaron algunos rasgos comunes. En primer lugar, en cuanto a las políticas que inciden en la evolución del SAV se destacan: los controles excesivos y prolongados de los precios en los diferentes eslabones de la cadena, la tendencia a disminuir de los precios reales pagados a los productores; las amenazas, acosos, inspecciones frecuentes, expropiaciones-nacionalizaciones, invasiones de fincas y agroindustrias; la solución de los problemas de escasez con excesivas importaciones, aun en rubros en los cuales el país tradicionalmente se había autoabastecido (arroz, maíz blanco, café, carne bovina y pollo como producto final); la creciente intervención del Estado como

financista con tasas de interés reales negativas, regulador de precios, productor, importador y distribuidor de alimentos e insumos.

En segundo lugar, en cuanto a los resultados obtenidos se observó: tendencia oscilante de la producción, con tendencia a disminuir en 2009 y 2010, crecimiento del componente importado en el abastecimiento, aumento del consumo por habitante de los alimentos que producen las cadenas y presencia de exportaciones ilegales (contrabando de extracción).

Dado ese estado de cosas, luce conveniente producir cambios en las políticas macroeconómicas, sectoriales y en el marco institucional del país. Es necesario aumentar la producción agrícola y de la industria de alimentos promoviendo una sustitución de importaciones con la mayor eficiencia económica posible. Alcanzar este objetivo requiere de la creación de confianza entre los actores de las diferentes cadenas agroalimentarias, de espacios para la concertación y la generación de consensos, de la flexibilización de los controles de precios, de la racionalización de las importaciones de alimentos; de la revisión de los precios para los productores agrícolas y los agroindustriales, teniendo en cuenta la tendencia al crecimiento de los precios en los mercados internacionales y la existencia de un tipo de cambio oficial sobrevaluado, que le disminuye la competitividad a la producción doméstica de alimentos; revisar las políticas de financiamiento y de gasto público agrícola, asegurar el suministro oportuno y con calidad de los insumos para producir, evaluar y mejorar la eficiencia y la eficacia de las misiones alimentarias. En estas misiones se debe incrementar la importancia absoluta y relativa de las compras de alimentos producidos en el país en su estrategia de abastecimiento.

2. Las tendencias económicas recientes de los entornos mundial y nacional: una breve descripción de sus posibles impactos sobre el SAV

2.1. Tendencias relevantes de la economía mundial

Seguidamente se presentan algunas de las tendencias de la economía mundial que estarán gravitando sobre el SAV en el futuro cercano:

- ✓ En 2010 se recuperó la economía mundial, a pesar de las turbulencias en la zona del Euro causadas por la desconfianza sobre la capacidad de pago de la deuda soberana, las crisis bancarias y la necesidad de emprender ajustes fiscales de importancia en algunos países (Grecia, España, Irlanda y Portugal).
- ✓ El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2011) estimó crecimiento de la economía mundial en 5,1% para 2010 (ver Cuadro 2.1.).
- ✓ Las expectativas de crecimiento económico y del comercio mundial son alentadoras para 2011 y 2012, aunque todavía persisten problemas en las economías más fuertes, por lo que persisten las dudas sobre la solidez de la recuperación. Los recientes eventos de catástrofe (terremoto y tsunami) en Japón (marzo de 2011) y los eventos políticos en Libia podrían afectar negativamente las proyecciones de crecimiento. De una parte se esperan efectos negativos sobre el crecimiento económico de Japón (tercera economía del mundo); además, la crisis política de Libia y la guerra interna causará daños en instalaciones petroleras afectando negativamente la oferta de crudo y presionando para una mayor alza de su precio. De hecho el FMI (2011) proyecta un crecimiento del

precio del petróleo en 2011 de 34,5% con respecto a 2010 y apenas una merma de 1,0% para 2012.

- ✓ En el plano doméstico las políticas de estímulo a la demanda agregada en países desarrollados se enfrentan al riesgo de caer en problemas de déficit fiscal, lo que obliga a una mayor austeridad y, en consecuencia, a reducir las expectativas de crecimiento.
- ✓ En materia de cuentas externas, mientras Estados Unidos sigue acumulando déficit comercial, China por el contrario mantiene un amplio superávit. Estos contrastes pueden generar inestabilidad en el sistema monetario y cambiario mundial con efectos sobre la sostenibilidad del crecimiento económico.
- ✓ Las estimaciones de los organismos internacionales, hasta antes de las turbulencias de la economía mundial por los problemas de deuda soberana en Estados Unidos y Europa (julio-agosto de 2011) preveían que 2011 sería un año de crecimiento económico mundial, estimado inicialmente en 4,3%, mientras en 2012 se proyectaba en 4,5% (IMF, 2011)¹. China continuará creciendo a tasas superiores al 9% mientras que la India lo hará alrededor del 8%. América Latina y el Caribe (ALC) crecerán a tasas de 4,6% y 4,4% para 2011 y 2012, respectivamente (FMI, 2011). Para más detalles, ver Cuadro 2.1. Sin embargo, los problemas fiscales de las economías avanzadas y la disminución de la confianza en la deuda soberana de Estados Unidos, Italia, España, Grecia, Irlanda, Portugal y Francia durante el mes de agosto de 2011, han causado bajas en los indicadores de las principales bolsas de valores del mundo, que permiten prever un crecimiento económico inferior al estimado inicialmente para 2011 y 2012.

¹ Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/index.htm>; consulta: 02 de agosto de 2011.

- ✓ A pesar de las turbulencias por los problemas de la calificación de la deuda soberana de Estados Unidos y otras economías europeas, se espera que los precios mundiales de las *commodities* básicas y energéticas (petróleo) se mantengan altos, sobre todo en el año 2011. La OPEP inicialmente había revisado al alza sus estimaciones de la demanda de petróleo en 2011, debido al fuerte invierno en el hemisferio norte y a las expectativas de mayor crecimiento de la economía mundial, especialmente en China y la India. En enero de 2011 los precios del petróleo rondaron los 90-92 US\$/bbl, pero en algunos momentos se acercaron los 100 US\$/bbl (International Energy Agency, Oil Market Report, disponible en <http://omrpublic.iea.org>; consulta: 26 de enero de 2011). La crisis política del medio oriente, especialmente en Libia coadyuvó al incremento del precio del petróleo por encima de los 100 US\$/bbl. Las proyecciones más recientes de la Agencia Internacional de Energía (abril, 2011)² pronosticaban para 2011 precios del petróleo Brent superiores a los 100 US\$/bbl. Para Agosto de 2011, aun en medio de la crisis generada por la baja en la calificación de la deuda soberana de Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea (UE), se mantenía el precio del crudo Brent (futuro-septiembre 2011) por encima de los US\$ 105/bbl³.

² International Energy Agency (2011). *Medium term oil and gas markets 2011 Overview*. Disponible en: <http://www.iea.org/Textbase/npsum/mtogm2011SUM.pdf>; consulta: 02 de agosto de 2011.

³ En: <http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTASIE77A03J20110811>; consulta: 11 de agosto de 2011.

Cuadro 2.1. Proyecciones del crecimiento económico mundial en porcentajes (junio 2011)

País/Región	2009	2010	2011	2012
Mundo	-0,5	5,1	4,3	4,5
Economías Avanzadas	-3,4	3,0	2,2	2,6
Estados Unidos	-2,6	2,9	2,5	2,7
Area del Euro	-4,1	1,8	2,0	1,7
Unión Europea	-4,1	1,8	2,0	2,1
Japón	-6,3	4,0	-0,7	2,9
Reino Unido	-4,9	1,3	1,0	1,3
China	9,2	10,3	9,6	9,5
India	6,8	10,4	8,2	7,8
Asia en Desarrollo	7,2	9,6	8,4	8,4
América Latina y el Caribe	-1,7	6,1	4,6	4,1
Brasil	-0,6	7,5	4,1	3,6
México	-6,1	5,5	4,7	4,0
Oriente Medio y Africa del Norte	2,5	4,4	4,2	4,4
Africa Sub-Sahara	2,8	5,1	5,5	5,9
Sudafrica	-1,7	2,8	3,4	3,8
Comercio Mundial (bienes y servicios)	-10,8	12,4	8,2	6,7
Precio del Petróleo	-36,3	27,9	34,5	-1,0
Precio de otras "commodities"	-15,7	26,3	21,6	-3,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2011). World Economic Outlook Update June 2011

Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/index.htm>

- ✓ De mantenerse altos los precios del petróleo se incrementará la factibilidad económica de sustituir gasolina por biocombustibles, con su consecuente efecto sobre la demanda y los precios de algunas *commodities* agrícolas que sirven de materia prima para la producción de biocombustibles (caña de azúcar, maíz, palma aceitera y otras oleaginosas, etc.)⁴. Otro efecto de un alza de los precios del petróleo en 2011 con respecto a 2010 es el incremento en el precio de los insumos agrícolas (fertilizantes y gasolina, principalmente), lo que incrementa los costos de producción.
- ✓ En un escenario de alza de precios del petróleo, Venezuela podrá incrementar sus ingresos petroleros, lo que puede mejorar sus balances fiscales e impulsar el crecimiento del gasto público para

⁴ La Agencia Internacional de Energía (International Energy Agency, ob. cit.) prevé que para el año 2016 el etanol y el biodiesel habrá desplazado o sustituido el 5,3% y el 1,5% de la demanda de gasolina y gasoil.

reanimar la economía. Sin embargo, tendrá que pagar un precio mayor por las *commodities* que importa, entre ellas los productos agroalimentarios, cuyos precios en 2011 se mantienen altos con respecto a los niveles de 2009 y 2010.

- ✓ Para Venezuela, un país importador neto de alimentos el alza del precio de los productos agrícolas en los mercados mundiales incidirá en el aumento de la tasa de inflación doméstica, con efectos negativos sobre los sectores más pobres, que son los que más gastan en alimentos (en términos relativos-Ley de Engel) y están en mayor riesgo de inseguridad alimentaria.

2.2. Las tendencias del mercado mundial de alimentos

En la primera década del siglo XXI ha habido una tendencia al alza de los precios reales de los alimentos, hasta tal punto que se ha hablado de una nueva crisis alimentaria mundial, con consecuencias adversas para los pobres del mundo porque el alza de precios genera mayor riesgo de inseguridad alimentaria e incide en un incremento de las tasas de pobreza, sobre todo en los países importadores netos de alimentos.

Desde los años 2002-2003 y hasta mediados de 2008, según sea el producto que se analice, se observó un incremento sustancial y generalizado de precios de las principales "*commodities*" agroalimentarias en los mercados mundiales. Según la FAO (2008)⁵, los precios nominales de las *commodities* agroalimentarias en el primer trimestre de 2008 fueron los más elevados en cincuenta años y, si se consideran los valores reales de dichos precios, éstos fueron los más altos de las últimas tres décadas. La evolución de los precios de los alimentos en 2011 ya supera, en algunos casos, los niveles alcanzados en el primer semestre de 2008.

⁵ FAO (2008). "Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required". *High-Level Conference on World Food Security: the challenge of climate change and bioenergy*, Rome, 3-5 June.

El alza de precios que se prolongó hasta junio de 2008, se explicó por el efecto de diferentes variables (FAO, 2008)⁶. Del lado de la oferta, los factores que la redujeron y presionaron el alza de precios fueron los siguientes:

- a) los cambios climáticos que afectaron la producción, especialmente de cereales, en algunos países exportadores;
- b) el alza de los costos de producción agrícola y de los fletes, debido al aumento del precio de los fertilizantes y de los combustibles derivados del petróleo, cuyos precios se mantuvieron al alza hasta mediados de 2008;
- c) las políticas de restricción de las exportaciones aplicadas por algunos países (Argentina, Croacia, Kazajstán, otros), con la finalidad de asegurar una oferta doméstica de alimentos suficiente para satisfacer la demanda;
- d) la utilización de tierras y la desviación de la producción agrícola (maíz, caña de azúcar, soya, cassava-yuca, girasol aceite de palma, otros) de alimentos para producir etanol y biocombustibles; y
- e) la reducción de los inventarios de cereales.

Del lado de la demanda, se esgrimieron como factores explicativos del alza de precios de los alimentos los siguientes:

- a) el crecimiento de la demanda de alimentos en algunos países emergentes de alto crecimiento económico y demográfico (por ejemplo, India y China), con elevada elasticidad ingreso de la demanda de alimentos;
- b) la utilización de compras en los mercados de futuros de "*commodities*" agrícolas como inversión para disminuir el riesgo y protegerse ante la disminución de las tasas de interés y la depreciación del dólar (Estados Unidos).

⁶ FAO, ob. cit.

Según Mitchell (2008)⁷, aunque el alza mundial de precios agrícolas que hubo entre 2003 y el primer semestre de 2008 se explica por diversos factores, el principal responsable de dicha tendencia alcista fue el desvío de la producción agrícola de alimentos hacia la producción agrícola de materias primas para producir biocombustibles. Esto explicaría la reducción de la oferta disponible de cereales y de oleaginosas para consumo humano y la consecuente caída de los inventarios de esos rubros agrícolas en el mundo. En ese trabajo se concluyó que tal tendencia podía agudizarse en el tiempo si se mantienen los altos precios del petróleo, que hacen aun más viable económicamente la producción de bienes agrícolas como materia prima para la producción de biocombustibles que lo puedan sustituir como fuente de energía. La FAO (2008)⁸ también concluyó que existen interconexiones, estadísticamente significativas, entre el mercado del petróleo, el de *commodities* agrícolas y el de biocombustibles. Esta es una nueva realidad para los mercados agroalimentarios mundiales.

Desde mediados de 2008, una vez que se sintieron los efectos de la crisis económica mundial, la tendencia alcista de los precios agrícolas comenzó a revertirse, debido básicamente a la reducción de la demanda, consecuencia -a su vez- de la merma del crecimiento económico. Las mejoras climáticas también contribuyeron a que se obtuvieran buenas cosechas de cereales y sus precios comenzaron a declinar por la mayor oferta.

En 2010, con la recuperación de la economía mundial y el alza de los precios del petróleo que incrementó la demanda de alimentos y de las materias primas para la producción de biocombustibles, además de restricciones a las exportaciones por parte de algunos países y de la presencia de fenómenos climáticos adversos que redujeron la oferta agrícola (sobre todo de cereales), nuevamente se observó una tendencia alcista de los precios. Según la FAO (2011)⁹, en diciembre de 2010 el

⁷ Mitchell, Donald. (2008). *A note on rising food prices*. World Bank, Policy Research Working Paper 4682, Washington D.C.

⁸ FAO, ob. cit.

⁹ Nota de prensa disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>

índice de precios de alimentos había superado ligeramente el valor alcanzado en el pico de precios de junio de 2008. En otro trabajo conjunto de la FAO-CEPAL-IICA (2011)¹⁰ se concluyó que, desde 2006, los precios reales de las *commodities* agrícolas han superado los promedios del período 2000-2005.

En el Cuadro 2.2 se puede observar la evolución de los precios de las principales *commodities* agrícolas en los mercados mundiales incluyendo el alza del precio promedio en 2010 para la mayoría de ellas. Por su parte, el Cuadro 2.3 muestra la tendencia alcista de los precios internacionales en los meses de 2010, enero y julio de 2011, para los principales productos de las cadenas agroalimentarias analizadas en este documento (arroz, maíz, azúcar, café, carne bovina, leche y pollo). Allí se puede observar que en la medida que transcurría el año 2010 se incrementaban los precios, sobre todo en el último trimestre de 2010. Tal tendencia se ha mantenido en 2011, con la excepción de arroz y azúcar, que disminuyeron sus precios durante el primer semestre de 2011 con respecto al nivel que mostraron en diciembre de 2010. La FAO también reportó que en junio de 2011 el Índice de precios de los alimentos estuvo 39% por encima de su valor de junio de 2010¹¹.

En el incremento reciente de precios (2010-2011) continúan prevaleciendo la mayoría de los factores estructurales explicativos del aumento de precios del período 2003-2008. En un reciente documento del SELA (2011)¹² se concluyó que el incremento reciente de los precios se debe a:

- ✓ Factores que gravitan por el lado de la demanda, tales como: el aumento de la demanda debido al crecimiento demográfico, el aumento del ingreso

¹⁰ FAO-CEPAL-IICA. (2011). *Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de política*. Boletín CEPAL-FAO-IICA, N° 1/2011, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/boletines/bol01.pdf>.

¹¹ Información disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/> (consulta: 25 de agosto de 2011).

¹² SELA (2011). *El alza del precio de los alimentos 2010-2011*. Resumen Ejecutivo. Caracas. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/01/T023600004630-0-El_alza_de_preco_de_los_alimentos_2010-2011_-_Resumen_Ejecutivo.pdf.

per cápita en países emergentes, el uso de granos para producir biocombustibles. Estos tres factores se estima que aumentaron el consumo mundial de granos desde 21 millones de t/año (promedio 1990-2005) hasta 41 millones de t (promedio 2005-2010).

- ✓ Factores que inciden del lado de la oferta, tales como: reducción de la oferta debido a erosión de suelos, agotamiento de acuíferos, cambio de uso de tierras antes agrícolas para usos no agrícolas, desvío de agua de riego para consumo urbano, estancamiento de los rendimientos de los cultivos en los países avanzados, cambio climático y aumento de la temperatura, que inciden negativamente sobre la producción de cereales. Por el lado de los costos se menciona el aumento del precio de los fertilizantes y de los combustibles, causados por el incremento de los precios del petróleo.

Un estudio reciente de la OECD-FAO (2011)¹³ concluyó que durante la segunda década del siglo XXI se mantendrán altos los precios reales de las principales *commodities* agrícolas, en comparación con la década anterior. Esto tendrá severas consecuencias para la seguridad alimentaria de los hogares pobres, los cuales aumentarán el riesgo de caer en situación de malnutrición. Para un país como Venezuela, importador neto de alimentos, con una fuerte dependencia de las importaciones para conformar su oferta doméstica (abastecimiento alimentario), la tendencia creciente del precio de los alimentos en los mercados internacionales y la posibilidad de que permanezcan actuando los factores que hacen posible dicha alza en el mediano y largo plazo, representan una amenaza. Esto debería obligar a un cambio en las políticas agroalimentarias actuales para estimular la producción doméstica de alimentos y la sustitución eficiente de importaciones, sobre todo en rubros y cadenas donde el país tiene ventajas comparativas y cierta competitividad. El país debería hacer un esfuerzo por asegurar mediante un incremento de la producción nacional (sustitución de

¹³ OECD-FAO. (2011). *Agricultural Outlook 2011-2020*. Resumen disponible en: <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/13/2/48186214.pdf>; consulta: 02 de agosto de 2011.

importaciones) una mayor participación de la producción nacional en la oferta agregada de alimentos. Esto requiere un cambio importante en las políticas generales, en la calidad de las instituciones (reglas de juego) y en la política agroalimentaria actual. Esta conclusión parcial se hace más evidente al analizar el desempeño de las cadenas agroproductivas de interés para este documento.

Cuadro 2.2. Evolución de los precios de las principales “Commodities” agrícolas 1990-2010 (US\$/t)

Producto	Condición	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aceite Crudo de Palma	CIF Rotterdam	672	432	309	286	390	439	472	456	509	794	1.029	703	912
Aceite Crudo de Soya	FOB Argentina	606	398	311	312	421	514	538	491	529	788	1.188	795	927
Aceite de Girasol	FOB Argentina	652	431	335	417	528	544	597	579	574	899	1.331	771	991
Arroz Blanco	FOB Bangkok. 10% Part.	316	254	209	178	197	201	245	322	345	368	693	593	548
Azúcar Crudo	FOB N.Y. Contrato N° 11	194	136	180	184	140	151	162	231	359	246	292	395	514
Azúcar Refino	FOB Londres	255	199	222	249	229	215	239	305	475	341	377	485	636
Cacao en Grano	Prom. NY CSCE London CTM	1.591	1.139	887	1.087	1.778	1.753	1.551	1.545	1.591	1.959	2.573	2.916	3.132
Café Arábica	NY. Precio en Bolsa	2.913	2.237	1.874	1.364	1.329	1.411	1.764	2.518	2.510	2.715	3.060	3.119	4.282
Café Robusta	NY. Precio en Bolsa	1.849	1.490	928	601	671	846	821	1.176	1.548	1.945	2.340	1.699	1.853
Carne de Bovinos	Prec. Importación EEUU. Carne congelada, deshuesada (Austra./Nva. Zelan)	1.725	1.831	1.934	2.126	2.102	1.977	2.509	2.615	2.562	2.600	2.669	2.635	3.355
Carne de Cerdo	FOB Omaha	1.144	1.083	1.268	1.385	1.054	1.072	1.541	1.778	1.703	1.652	1.671	1.393	1.848
Carne de Pollo (Trozos)	FOB Golfo	814	585	652	784	627	712	881	1.025	767	1.090	1.238	993	954
Cebada	FOB Portland	102	101	108	113	119	131	122	136	148	182	226	226	226
Harina de Soya 48%	Chicago Precio en Bolsa	175	153	187	181	184	215	257	206	194	264	367	359	332
Leche Entera Pulverizada	FOB Nueva Zelanda	1.771	1.686	1.684	2.011	1.592	1.593	1.906	2.332	2.324	2.769	4.594	2.627	3.257
Arroz Blanco	FOB Bangkok. 10% Part.	316	254	209	178	197	201	245	322	345	368	693	593	548
Maíz Amarillo	FOB Golfo. #2	102	91	88	90	101	107	113	115	138	187	251	192	212
Maíz Blanco	FOB KC Board of Trade	120	102	87	100	123	136	127	125	151	227	262	207	209
Soya en Grano	FOB Golfo. #2	236	185	193	184	204	249	303	260	255	341	508	431	428
Trigo	FOB Golfo. HW Ord. #2	128	113	117	129	152	151	162	174	220	276	372	259	260

Fuente: Comunidad Andina, con base en Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <http://www.fedeagro.org/preciointer/precios.es.asp>.

Cuadro 2.3. Precios de “Commodities” agrícolas seleccionadas durante 2010-julio 2011 (US\$/t)

Commodities	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Promedio 2010	Ene. 2011	Jul. 2011
Arroz Blanco FOB Bangkok 10 % de granos partidos	643	617	602	556	502	496	494	490	495	523	533	626	548	588	561
Maíz Amarillo FOB Golfo Nº 2	201	201	189	185	185	189	179	198	220	253	274	266	212	267	335
Maíz Blanco FOB KC Board of Trade	205	207	205	207	185	181	170	171	195	238	270	273	209	280	346
Azúcar Crudo FOB NY, contrato Nº 11	568	655	613	453	456	349	376	415	450	549	623	664	514	714	603
Azúcar Refino FOB Londres	685	764	744	570	523	499	537	600	585	642	718	759	636	796	749
Café Arábica N. Y. Precio en Bolsa.	3.401	3.444	3.571	3.768	3.833	4.263	4.521	4.687	4.892	4.754	5.021	5.228	4.282	5.792	5.929
Café Robusta N.Y. Precio en Bolsa.	1.654	1.619	1.598	1.681	1.679	1.818	1.982	1.962	1.919	1.995	2.158	2.166	1.853	2.335	2.568
Carne Bovina. Prec. Importación EEUU. Carne congelada, deshuesada (Austra./Nva. Zelan.)	2.949	3.122	3.35	3.629	3.475	3.19	3.202	3.359	3.359	3.409	3.447	3.769	3.355	4.083	3.915
Carne de Pollo (Trozos) FOB Golfo	909	927	927	927	937	949	949	956	993	993	993	985	954	916	1.145
Leche entera pulverizada. FOB Nueva Zelanda	2.372	2.544	2.967	3.164	3.238	3.313	3.331	3.430	3.650	3.730	3.723	3.624	3.257	3.476	4.118

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), con base en Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <http://www.fedeagro.org/preciointer/preciones.asp>.

2.3. Tendencias económicas del entorno nacional (1998-2010)

A finales de diciembre de 1998 se eligió un nuevo Presidente Constitucional: el Comandante Hugo Chávez Frías, jefe del intento fracasado del golpe militar del 4 de febrero de 1992. Con la llegada al poder del nuevo gobierno se inició un nuevo proceso político y cambios importantes en lo relacionado con el marco institucional, el rol del mercado y del sector privado en la economía, así como con la inserción de Venezuela en el mundo. En síntesis, se comenzó a configurar un nuevo proyecto de desarrollo nacional, que a partir de 2003-2004 deviene en una definición más clara del modelo de sociedad que se quiere promover desde el gobierno: el socialismo del siglo XXI. Este nuevo proyecto de sociedad, no previsto en la Constitución vigente, ha significado un avance importante en el control por parte del Estado de los medios de producción y de la actividad económica en general.

En materia institucional se aprobó una nueva Constitución (diciembre de 1999), la cual estableció en su Art. 305 un nuevo marco legal para el logro de la seguridad alimentaria. Específicamente, el Art. 305 reza así:

“El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. 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 fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.”

La nueva Constitución representa un cambio institucional relevante y es el marco legal a partir del cual se han aprobado nuevas leyes que afectan diferentes ámbitos de la vida nacional, especialmente desde finales de 2001¹⁴. A pesar de las victorias electorales del gobierno, una parte importante de la población, superior en algunos eventos electorales al 50% de los votos¹⁵, se ha pronunciado en contra del proyecto de sociedad que promueve el gobierno. Puede afirmarse que la gestión gubernamental ha creado un nuevo marco institucional de fuerte intervención del Estado en todos los sectores de la vida nacional, con poco respecto por los derechos de propiedad de los ciudadanos, lo que genera un clima de conflictividad latente y de fuerte oposición a la gestión gubernamental, de diferente intensidad en el tiempo. Los resultados para la economía y para la

¹⁴ A finales de 2001 (11 de noviembre de 2001), mediante la Ley habilitante que se le concedió al Presidente se promulgaron 49 decretos leyes, entre ellas la Ley de Tierras y de Hidrocarburos.

¹⁵ Dos casos relevantes: el *referéndum* para votar la Propuesta de la reforma a la constitución en 2007 y las Elecciones de los diputados a la Asamblea Nacional en 2009.

sociedad en general no se pueden calificar de positivos, se ha incrementado el riesgo país y se ha reducido el motor del crecimiento: la inversión privada (nacional y extranjera).

El nuevo marco institucional le ha dado legalidad a los cambios en materia económica, social y política. Se trata de construir el denominado socialismo del siglo XXI, promover un mundo multipolar y una alianza antiimperialista. Conviene señalar que cuando el marco institucional no lo permite, éste se ha violentado para promulgar las Leyes que el gobierno considera convenientes y así avanzar en su proyecto de construcción del socialismo del siglo XXI.

El proyecto gubernamental y sus ejecuciones han fomentado una fuerte intervención del Estado en la economía (con mayor fuerza desde enero de 2003). A través de su política exterior se ha promovido una oposición al primer socio comercial del país: Estados Unidos de América (EUA), considerado el imperio hegemónico. Simultáneamente se han fortalecido las relaciones diplomáticas y económicas con los tradicionales rivales de EUA en los foros internacionales (Cuba, China, Irán, Siria, Libia, Bielorrusia y otros), al tiempo que se han vuelto más distantes las relaciones con tradicionales aliados como Colombia y Perú, miembros del acuerdo de integración en el que Venezuela participó desde 1973 y que abandonó en abril de 2006 (la Comunidad Andina). Mientras se abandonaba la Comunidad Andina se hacían esfuerzos, hasta ahora no concretados, para convertirse en miembro pleno del MERCOSUR. Con este bloque económico (imperfecta unión aduanera) se había firmado un acuerdo de libre comercio en 2004, en el marco de la Comunidad Andina. Paralelamente se ha creado un acuerdo de integración-cooperación liderado por Venezuela y Cuba, en el cual participan Nicaragua, Ecuador y algunas islas del Caribe, denominado Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Venezuela funge de financista de la cooperación económica con sus socios del ALBA y es quien asume la carga financiera para el mantenimiento del Acuerdo y de los programas de cooperación. La política exterior ha hecho énfasis en la cooperación económica

con Cuba y algunas islas del Caribe, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras (hasta mediados de 2009) y Argentina (mediante el financiamiento, aval y compra de bonos de deuda pública) como instrumento para promover la revolución bolivariana y exportar este modelo, con miras a implantar en otros países el denominado socialismo del siglo XXI. Se trata de promover un mundo multipolar y construir una alianza anti-imperialista, objetivos aun por cumplirse. También se han fortalecido intensamente las relaciones económicas con Brasil, país que se ha convertido en el tercer proveedor de importaciones para Venezuela y en el principal proveedor de importaciones agroalimentarias en 2010.

La intervención del Estado en la economía ha avanzado y abarca todos los mercados (bienes y servicios, laboral, cambiario, financiero, etc.), a la par que crece el rol del gobierno como productor, distribuidor e importador de bienes y servicios, bien sea mediante la creación de empresas o mediante las expropiaciones y nacionalizaciones de ellas. Esta intervención gubernamental, en algunos casos, ha violado los derechos humanos, económicos y de propiedad garantizados en la Constitución aprobada en 1999. Desde inicios de 2003 se intensificaron los controles (de precios, del tipo de cambio, del comercio exterior, entre otros). La economía ha vivido bajo un régimen de controles cuyo alcance se ha fortalecido en el tiempo, mientras que aleja la inversión privada (nacional y extranjera), obstaculiza el normal funcionamiento de los mercados y frecuentemente genera problemas de escasez.

El desempeño macroeconómico del país en el lapso 1998-2010 se puede dividir en al menos tres sub-períodos:

2.3.1. Los inicios del nuevo gobierno (1999-2003)

Durante este lapso el gobierno mantuvo, al menos hasta comienzos de 2002, objetivos y políticas macroeconómicas no muy diferentes de la gestión

gubernamental anterior. El gobierno precedente había instrumentado, luego de los desajustes generados por la crisis del sistema financiero (iniciada en 1994), un programa de ajustes macroeconómicos y de reformas con orientación de mercado (desde abril de 1996) bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, llamado *Agenda Venezuela*. Cuando asume el nuevo gobierno en 1999, la economía se encontraba en una recesión económica, consecuencia directa de la baja de los precios del petróleo. En 1998 el Producto Interno Bruto total (PIB) y el PIB no petrolero (PIBNP) disminuyeron en -0,7 y -0,8% respectivamente, mientras que la tasa de inflación era del 29,9%, con una tasa de desempleo del 11,3% (ver Cuadro 2.4).

En ese contexto las líneas económicas del nuevo gobierno, enunciadas en el Plan de la Nación pretendían crear:

“... 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”¹⁶ (República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 16).

Las principales medidas de política macroeconómica del nuevo gobierno fueron las siguientes:

- ✓ Para reducir la tasa de inflación, vía abaratamiento de las importaciones, se mantuvo la política de libre convertibilidad con flotación entre bandas del tipo de cambio, con intervención del Banco Central de Venezuela (BCV). El tipo de cambio nominal se depreciaba por debajo del diferencial de la tasa de inflación con los principales socios comerciales. Esto aunado a la reducción de la productividad se tradujo en una apreciación del tipo de cambio real, con efectos negativos sobre la

¹⁶ 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.

competitividad del aparato productivo no petrolero, entre ellos la producción agroalimentaria.

- ✓ Con la mejora de los ingresos fiscales, gracias al alza de los precios del petróleo, la ejecución de la política de mayor endeudamiento interno y el uso de las ganancias cambiarias del BCV se incrementó el gasto público. Durante el lapso 1999-2003 se recurrió en muy pocas oportunidades al financiamiento externo, el cual tenía un costo elevado por el incremento del riesgo país y porque 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 (alrededor del 4% del Producto Interno Bruto -PIB- en algunos años), 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, medida necesaria para evitar la salida de capitales que se profundizó en 2001 y 2002; esto último como consecuencia del discurso gubernamental que cada vez se radicalizaba más y anunciaba cambios profundos con respecto a las políticas de la década de 1990 (ver Cuadro 2.4). A finales de 2001 se promulgaron 49 decretos Leyes que implicaban a una mayor intervención del Estado en la economía y amenazas a los derechos de propiedad establecidos en la Constitución.
- ✓ Con la expansión del gasto público se incrementó la liquidez monetaria y la tasa de inflación, que había experimentado reducciones en 2000-2001, se incrementó nuevamente en 2002 (31,2%) (ver Cuadro 2.4).
- ✓ Desde finales de 2001, con el anuncio de un paquete de nuevas leyes sustentadas en la Ley habilitante que se le había concedido al Presidente aumentó el clima de conflictividad política, que desembocó en una crisis política el 11 de abril de 2002 y que mantuvo al Presidente fuera del poder por corto tiempo. En ese contexto, se aceleró la salida

de capitales, aun con el cambio de política cambiaria instrumentado en febrero de 2002. Durante el período 2000-2002 disminuyeron las reservas monetarias internacionales (ver Cuadro 2.4).

- ✓ En febrero 2002 se anunció, debido a la salida de capitales y a la fuerte apreciación del tipo de cambio real entre 1998-2001, el abandono de la política de flotación-anclaje del tipo de cambio entre bandas o esquema de bandas cambiarias.

En medio de la agudización de la confrontación política y el ajuste que implicó la depreciación del tipo de cambio real al abandonar el esquema de bandas del tipo de cambio (febrero de 2002), a finales de 2002 se inició una huelga petrolera que se prolongó hasta enero-febrero de 2003, pero que tuvo consecuencias económicas que se evidenciaron en 2003.

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 precios¹⁷ y de otras de carácter comercial. La política comercial desde ese momento se ha vuelto cada vez más discrecional y poco respetuosa de los compromisos asumidos en acuerdos de integración económica o en organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC). El control de cambios y las restricciones cuantitativas para importar y exportar, así como la exoneración del pago de aranceles y los subsidios a las importaciones, han sido los instrumentos más utilizados desde 2003.

El control de cambios y las restricciones al comercio exterior han aumentado los costos de transacción a la par que estimulan 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

¹⁷ La medida de control de precios afectó inicialmente 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.

largamente ese monto)¹⁸ y de las licencias de importación. El control de cambio y las restricciones para importar afectaron negativamente la oferta agregada, vía importaciones de bienes y servicios y ha sido utilizada como arma política. Mientras se facilitan las importaciones provenientes de los países miembros del ALBA, de MERCOSUR, de China y otros países, se discriminan la entrega de licencias de importación y la entrega de divisas para importar desde países que han sido tradicionalmente importantes socios comerciales para Venezuela, como Estados Unidos y Colombia.

Los años 2002 y 2003 fueron de franco retroceso para la economía y en 2003 se sintieron los efectos económicos del paro petrolero iniciado a finales de 2002. El PIB disminuyó 8,9% y 7,8% respectivamente en 2002 y 2003, mientras que la tasa de inflación se mantenía alta (31,2% en 2002 y 27,1% en 2003), al igual que ocurrió con la tasa de desempleo, la cual alcanzó el 18,0% en 2003. A pesar de que se había corregido la apreciación del tipo de cambio real desde 2002, las condiciones en que se encontraba el aparato productivo eran tan pésimas que no se sintieron los efectos positivos de la mejora competitiva que implicaba la depreciación del tipo de cambio real. Tanto en 2002 como en 2003 los sectores productores de transables la agricultura y la manufactura presentaron tasas de decrecimiento del PIB (ver Cuadro 2.4). Un aspecto positivo a señalar es que ya en el segundo semestre de 2003 se observó una tendencia creciente de los precios del petróleo, que luego permitiría incrementar los ingresos fiscales e iniciar una nueva fase de expansión a partir de 2004, gracias al crecimiento del gasto público. Esto ocurría en un contexto de pérdida de la calidad institucional y de permanencia de un clima de conflictividad política, pero de menor intensidad que el de los años 2002 y 2003, sobre todo después del referéndum revocatorio de agosto de 2004, que ratificó al Presidente Hugo Chávez en el poder.

En síntesis, durante el lapso 1998-2003 hubo un fuerte retroceso de la economía nacional en medio de un clima de creciente conflictividad política. Además, se

¹⁸ En el mercado paralelo el tipo de cambio llegó a cotizarse entre 2.500 y 3.000 Bs/1 US\$.

evidenció que la nueva estrategia de desarrollo en lugar de disminuir la dependencia del petróleo la acentuaba, lo que hacía al país cada vez más dependiente de lo que sucediera con los ingresos petroleros. Las tasas medias de crecimiento real del PIB, del PIB per cápita (PIBPC) y del PIBNP durante el lapso 1998-2003 fueron respectivamente de -3,3%, -5,1% y -3,1%, mientras que la inflación y la tasa de desempleo se mantenían altas. Con la mejora de los precios del petróleo en el 2003 y la reducción de las importaciones se logró superávit en la cuenta corriente de balanza de pagos, suficiente para cubrir el saldo negativo de la cuenta capital y aumentar las reservas monetarias internacionales. En el plano social además de la alta tasa de desempleo, para 2003 había aumentado la tasa de pobreza y los salarios reales habían disminuido (ver Cuadro 2.4).

2.3.2. Recuperación y crecimiento (2004-2008)

Durante estos años se consolidó el poder político del Presidente Chávez y del partido de gobierno, con importantes victorias electorales (en agosto de 2004, el referéndum revocatorio presidencial; la elección de diputados a la Asamblea Nacional en 2005 y las elecciones presidenciales de 2006). Aunque el clima de conflictividad política permaneció, éste fue de menor gravedad al del sub-período 1998-2003, debido a la consolidación en el poder del partido de gobierno. No obstante, en el año 2007 de nuevo aumentó la controversia política con la convocatoria para un referéndum en el cual se planteaba aprobar una reforma constitucional que contenía amenazas para el ejercicio de los derechos de propiedad, una nueva geografía del poder y organización política del país con retrocesos en la descentralización. Esta reforma constitucional propuesta por el gobierno finalmente fue negada por la mayoría de los electores.

El aumento de los ingresos petroleros comenzó en 2003 y se prolongó hasta 2008. Con la mejora de los precios del petróleo y la necesidad de enfrentar con éxito los compromisos electorales se crearon varios programas sociales (misiones) y se

crearon programas de distribución de alimentos, insumos para la producción y otros bienes a precios subsidiados.

En este lapso, en un contexto de altos ingresos petroleros, el gobierno definió su modelo de desarrollo: el socialismo del siglo XXI. Además profundizó los controles sobre la economía, mantuvo el control de cambios y de precios, al tiempo que el Estado irrumpió como un importante productor y comercializador de bienes y servicios de diferente naturaleza (servicios públicos, producción de alimentos, nacionalización de industrias básicas y de diferentes fábricas que producen bienes de variada naturaleza). Para aumentar el poder del Estado como productor de bienes y servicios se realizaron expropiaciones y nacionalizaciones de empresas, de tierras, precedidas en muchos casos de invasiones, ocupaciones, de abiertas violaciones a los derechos de propiedad y económicos establecidos en la Constitución¹⁹. Ello, junto con los controles de precios y las amenazas al sector privado, han creado un clima de desconfianza que se reflejó en la salida de capitales (ver saldo deficitario de la cuenta capital y financiera de la balanza de pagos en el Cuadro 2.4) y la merma de la inversión del sector privado.

Con un entorno político más estable, con un control absoluto de Petróleos de Venezuela (PDVSA), un menor respeto por la autonomía del BCV que le permitió al gobierno monetizar parte de las reservas internacionales con la consecuente creación de dinero inorgánico (reservas consideradas excedentarias), un incremento del endeudamiento interno y externo y unos elevados precios del petróleo que aumentaron los ingresos fiscales, se dispuso de suficientes recursos para instrumentar una política fiscal expansiva, que permitiera impulsar inicialmente la recuperación y luego el crecimiento de la economía, inmersa en

¹⁹ Las expropiaciones de tierras y empresas de diversa naturaleza se intensificaron desde 2004. En once años de gobierno se estimaba que el número de expropiaciones alcanzaba a 1.750, según estadísticas del sector privado. En el sector agroalimentario se han afectado desde fincas hasta agroindustrias. En el resto del documento se expondrán con detalles algunas de las empresas expropiadas en el sector agroindustrial y se presentarán cifras de la superficie afectada por el INTI cuando se aborde el tema de la política de tierras.

una fuerte crisis luego de las importantes caídas del PIB y del PIB per cápita en 2002 y 2003 (ver Cuadro 2.4).

Esta expansión de la economía (2004-2008) se dio en un contexto de pérdida de calidad de las instituciones, con tasas de inflación elevadas, superiores a la de los socios comerciales y con un tipo de cambio nominal que permaneció anclado desde 2005, lo que generó una apreciación del tipo de cambio real, con la consecuente pérdida de competitividad para las actividades productivas no petroleras²⁰. La apreciación del tipo de cambio real, las restricciones para exportar y la ausencia de una política para promover exportaciones no petroleras incidió negativamente sobre éstas. Las exportaciones no petroleras, declinaron desde los US\$ 6.797 millones en 2004 a los US\$ 6.010 millones en 2008. Durante este lapso la apreciación cambiaria y el dinamismo del PIB impulsaron las importaciones. El crecimiento de la demanda agregada por encima del de la oferta doméstica obligó a que aumentaran las importaciones para cerrar la brecha entre la oferta doméstica (PIB) y la demanda agregada de la economía (ver Cuadro 2.4). Las importaciones totales de bienes crecieron desde los US\$ 10.483 millones en 2003 a los US\$ 49.482 millones en 2008, para una tasa media de crecimiento promedio anual de 36,4%.

En síntesis, los denominados macroprecios de la economía presentaban un tipo de cambio real apreciado, una tasa de interés (activa y pasiva) real negativa, mientras que los salarios reales evolucionaron positivamente (al menos hasta 2007, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis de 2003). En el plano social se observó una reducción de la tasa de pobreza (ver Cuadro 2.4).

La expansión del gasto público permitió una recuperación del crecimiento de la economía. Entre 2003-2008 la tasa media anual de crecimiento del PIB, del PIBNP y del PIBPC fue respectivamente de 10,2%, 12,0% y 8,6%, respectivamente. También hubo un crecimiento promedio anual del 3,6% para el PIB agrícola

²⁰ Según las estimaciones de CEPAL el tipo de cambio real se apreció entre 2003 y 2008 en un 31,5%.

(inferior al del PIB total de la economía) y del 7,3% en el PIB de la industria manufacturera, aunque inferior al experimentado por los sectores productores de bienes no transables (construcción y servicios). Por su parte la tasa de desempleo, que alcanzó el 18,0% en 2003 se redujo al 6,9% en 2008, mientras que paralelamente se reducía la tasa de pobreza (medida por línea de ingreso) (ver Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Venezuela: evolución de algunas variables macroeconómicas

Variación Anual (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB Per Cápita	-1,7	-7,8	1,7	1,5	-10,5	-9,4	16,2	8,4	8,5	6,6	3,3	-4,7	-3,0
PIB Total	-0,7	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	-3,2	-1,5
PIB No Petrolero (PIBNP)	-0,8	-6,9	4,2	4,0	-6,0	-7,4	16,1	12,2	10,9	9,7	5,7	-1,7	-1,6
PIB Agrícola (PIBA)	-0,7	1,9	6,5	2,0	-0,8	-1,7	4,2	10,1	-0,9	1,9	3,1	-0,5	-1,0
PIB Ind. Manufacturera	-4,7	-10,1	5,1	3,7	-13,1	-6,8	21,4	11,1	8,3	4,4	1,4	-6,4	-3,4
PIB Industria de la Construcción	-1,1	-17,4	4,0	13,5	8,4	-39,5	25,1	20,0	30,6	20,8	10,5	-0,2	-7,2
Indice de Precios al Consumidor (IPC)	29,9	20,0	13,4	12,3	31,2	27,1	19,2	14,4	17,0	22,5	31,9	26,9	27,2
Hogares por Debajo de la Línea de Pobreza (% hogares)	43,9	42,0	40,4	39,0	48,6	55,1	47,0	37,9	30,6	28,5	27,5	26,4	26,8 (sem. 1)
Indice de Salarios Reales (2000=100,0)-CEPAL (2005, 2010)	103,3	98,5	100,0	106,9	95,1	78,4	78,6	80,7	84,8	85,8	81,9	76,5	60,3
Tasa de Desempleo (%)	11,3	14,9	14,0	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4	10,0	7,5	7,4	7,6	8,7
Tasa de Inversión (% PIB)CEPAL (2005, 2010)	23,6	21,3	21,0	23,1	20,7	14,1	17,9	22,4	26,4	34,7	32,1	30,4	25,7
Deficit Fiscal Gobierno Central (% de PIB)	-6,6	-2,6	-1,6	-4,2	-3,5	-4,4	-1,9	1,6	0,0	3,1	-1,2	-5,1	-4,4
Var. % M2 real	-8,7	-0,1	12,7	-7,2	-12,1	24,0	26,1	33,5	44,8	4,4	-3,9	-4,9	-1,8
Tasa de Interés Activa (%)	45,3	31,3	24,5	24,8	38,4	25,7	17,3	15,6	14,6	16,7	22,8	20,7	18,2
Tasa de Interés Pasiva (% sobre depósitos a 90 días)	36,2	20,6	14,9	14,7	28,8	17,2	12,6	11,7	10,1	10,6	16,0	15,4	14,1
Tipo de Cambio Nominal Promedio (Bs./1 US dólar)	546,6	604,7	678,9	722,7	1.161,0	1.610,6	1.889,8	2.089,8	2.147,0	2.147,0	2.147,0	2.147,0	S.I
Tipo de cambio Real Efectivo (2000=100,0) CEPAL (2005;2010)	116,5	102,6	100,0	95,3	125,1	141,1	139,5	141,0	132,4	118,6	96,6	73,4	113,4
Cesta Petrolera Venezolana-Precio Promedio del barril (US\$/barril)	10,6	16,0	25,9	20,3	22,0	25,8	33,1	45,4	56,7	64,74/b	86,49	57,02	72,69
Miliones de US \$													
Exportaciones Totales (Bienes)	17.707	20.963	33.529	26.667	26.781	27.230	39.668	55.716	65.578	69.010	95.138	57.595	65.786
Exportaciones No Petroleras (Bienes)	5.529	4.228	5.655	4.922	5.249	5.201	6.797	7.573	7.605	6.370	6.010	3.394	3.469
Importaciones (Bienes)	16.755	14.492	16.865	19.211	13.360	10.483	17.021	24.008	33.583	46.031	49.482	38.442	38.613
Balanza en Cuenta Corriente	-2.562	3.557	13.112	2.062	7.599	11.448	15.519	25.534	27.149	18.063	37.392	8.561	14.378
Balanza en Cuenta Capital y financiera	2.689	-516	-2.969	-211	-9.246	-5.547	-11.116	-16.400	-19.147	-23.805	-24.820	-10.262	-8.060
Reservas Monetarias Internacionales (Variación)	-2.969	530	5.092	-1.948	-3.663	6.506	2.842	6.160	7.072	-3.154	8.822	-7.299	-5.500
Reservas Monetarias Internacionales (Stock)	14.849	15.379	20.471	18.523	14.860	21.366	24.208	30.368	37.440	34.286	42.299	35.000	29.500

Fuentes: Banco Central de Venezuela; CEPAL (2005; 2008; 2010); INE

S.I sin información disponible. (*): Cifras sujetas a revisión.

b/ cifras del Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo en línea: <http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=45>

A pesar de la apreciación del tipo de cambio real y de la intensificación de los controles de precios, el crecimiento sostenido de la oferta monetaria (M2) entre 2003 y 2007 junto con las restricciones de oferta impidieron que la inflación se

redujera a un dígito. Para 2008 la variación del IPC para el Área Metropolitana de Caracas fue de 31,9%, la más alta desde 1998.

A manera de conclusión parcial, puede afirmarse que durante este lapso -aunque hubo crecimiento de la economía y las variables socioeconómicas mejoraron en medio del *boom* petrolero-, se evidenció la insostenibilidad de los resultados cuando la crisis económica mundial se hizo presente. Así, en el segundo semestre de 2008 hubo una declinación importante de los precios del petróleo y una merma en el crecimiento del PIB en los últimos dos trimestres de 2008. Puede también concluirse que durante estos años se profundizó el modelo de acumulación de capital basado en la renta petrolera, a la par que se deterioraba la calidad de las instituciones. La alta dependencia de los ingresos petroleros, de por sí altamente inestables, le imprime mayor volatilidad a la economía nacional. Esto se evidenciaría nuevamente en los resultados del subperíodo 2009-2010, cuando se presentó una reducción de los ingresos petroleros y no se pudo expandir el gasto público como en los años 2004-2008. En consecuencia, el PIB total se redujo, mientras se mantenía una alta tasa de inflación y el desempleo aumentaba.

2.3.3. De nuevo la crisis (2009-2010)

Desde el segundo trimestre de 2008 se había observado una desaceleración en el crecimiento del PIB, que se tornó negativo desde el primer trimestre de 2009. La reducción de los precios del petróleo que se observó desde el segundo semestre de 2008 y se prolongó durante 2009 (debido a los embates de la crisis económica y financiera global) obligó a restringir el gasto público y consecuentemente determinó una vez más el inicio de un nuevo ciclo de descenso de la economía venezolana, luego de la recuperación y del acelerado crecimiento del lapso 2004-2008. Los efectos de la crisis económica mundial se transmitieron a la economía venezolana a través de la baja de los precios del petróleo y, consecuentemente, de los ingresos fiscales. Tal situación demostró la insostenibilidad de las tasas de

crecimiento económico del período anterior (2004-2008), dependientes del alza de los ingresos petroleros que, a su vez, permitió aumentos del gasto público que dinamizaban la demanda agregada y estimulaban el crecimiento del PIB. No obstante, una vez que disminuyeron los precios del petróleo en el mercado internacional en combinación con una producción física de petróleo con tendencia a disminuir por diversas razones, el ingreso fiscal y el gasto público se contrajeron. La consecuencia fue que la economía de nuevo entró en una fase recesiva. En este caso, el decrecimiento del PIB se presentó con altas tasas de inflación (26,9% y 27,2% en 2009 y 2010, respectivamente) y el aumento de la tasa de desempleo (desde 7,4% en 2008 hasta 8,7% en 2010).

En 2009 y 2010 el PIB total decreció en -3,2% y -1,5%, respectivamente. Pero también sucedió lo mismo con el PIBNP, cuyas reducciones fueron de -1,7% (2009) y de -1,6% (2010). Las actividades de producción de bienes transables, como la manufactura, declinaron a una tasa superior a la del PIB. La manufactura redujo su PIB en -6,4% en 2009 y en -3,4% en 2010²¹. Debe señalarse que en 2010 se había dado un proceso de recuperación tanto en la economía mundial como en las de América Latina y el Caribe, como se mostró en la primera parte de este Capítulo. Sin embargo, Venezuela tuvo un crecimiento económico negativo acompañado de tasas elevadas de inflación (de las más altas del mundo).

El desenvolvimiento de la actividad económica sufrió los impactos de la crisis de los servicios públicos, que obligó al racionamiento de la energía eléctrica y del agua, lo que también obstaculizó la producción de bienes y servicios. El mantenimiento de los controles de cambio, de precios, aunados a una intensificación de las políticas de expropiaciones (de tierras, de empresas

²¹ Aunque no se dispone de estadísticas oficiales, las estimaciones de organizaciones de productores permiten prever una reducción del PIB agrícola (PIBA) tanto en 2009 como en 2010. En tales resultados incidió el agotamiento de las políticas agrícolas con precios reales a la baja para los productores agrícolas, que afectaron negativamente la rentabilidad (especialmente en el caso de los cereales y de la ganadería). Además, se sintieron los efectos adversos del cambio climático (fenómeno de El Niño y La Niña), que impactaron negativamente las cosechas de casi todos los rubros agrícolas.

manufactureras y de distribución de alimentos) y de poco respeto por los derechos de propiedad mientras que los costos de producción se incrementaban, incidieron negativamente en la tasa de inversión: ésta se redujo en 2009 en -8,3% y 2010 en -6,3%. Es decir, la inseguridad jurídica influyó decisivamente en la reducción de la inversión, particularmente en la del sector privado. Este marco de políticas y de crisis en los servicios públicos fue un factor que también contribuyó a la contracción de la oferta doméstica de bienes y servicios (ver Cuadro 2.4).

A pesar de la vigencia e intensificación de las políticas de controles de precios, la reducción del gasto público real, de la liquidez monetaria en términos reales, del consumo privado y la apreciación del tipo de cambio real que se mantuvo hasta 2009, las tasas de inflación en 2009 y 2010 fueron inferiores a la de 2008, pero permanecieron en niveles elevados (26,9% en 2009 y 27,2% en 2010). Con ello a Venezuela se convirtió en uno de los países con mayor tasa de inflación en el mundo y la más alta de América Latina. Los salarios nominales no se incrementaron al mismo ritmo que la tasa de inflación, lo que se reflejó en la reducción del salario real (ver Cuadro 2.4). Además de las cifras de CEPAL (Cuadro 2.4), la información contenida en el Informe Económico del Banco Central de Venezuela de 2010²² ratifica la tendencia decreciente del salario real al afirmar que el índice de remuneraciones reales se redujo en 5,8% y 5,3% en 2009 y 2010, respectivamente.

En las cuentas externas se mantuvo el tradicional superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, pues aunque las exportaciones cayeron también lo hicieron las importaciones. Por su parte, las exportaciones no petroleras continuaron disminuyendo. Ese saldo positivo de cuenta corriente de balanza de pagos no fue suficiente para compensar los déficit de la balanza de cuenta capital, que evidenciaban el proceso de desinversión extranjera y la poca confianza en la economía del país. Al final, tanto en 2009 como en 2010 se observó déficit de la balanza de pagos y una fuerte caída de las reservas monetarias internacionales,

²² Banco Central de Venezuela (2011). *Informe Económico 2010*. BCV, Caracas.

que eran de US\$ 42.299 millones en 2008, pero que en 2010 se habían reducido a tan sólo US\$ 29.500 millones (ver Cuadro 2.4).

En 2010 el gobierno decidió corregir su política cambiaria, al devaluar y abandonar la política de anclaje del tipo de cambio nominal oficial y aumentarlo desde 2,15 bolívares fuertes (VEF) por cada US\$ a 2,60 VEF/US\$ (para medicinas, alimentos, salud, remesas familiares, ciencia y tecnología, gastos de estudiantes en el exterior, jubilados y pensionados, deuda pública externa) y a 4,30 VEF/US\$ (para sectores no prioritarios). Además, en 2010 el Banco Central de Venezuela (BCV) puso en marcha el sistema de transacciones con títulos en moneda extranjera (denominado SITME), que operó durante todo el año con un tipo de cambio promedio de 5,30 VEF/US\$. Esto significó la vigencia de un sistema de cambios múltiples.

A finales de 2010 se anunció la devaluación-unificación del tipo de cambio oficial en 4,30 VEF/US\$, mientras que se mantuvo funcionando el SITME. Con los ajustes al tipo de cambio en 2010 se depreció el tipo de cambio real, aunque esta depreciación no ha sido suficiente para compensar las apreciaciones acumuladas del tipo de cambio durante el lapso 2004-2009. Tanto los datos de CEPAL (ver Cuadro 2.4) como los del Banco Central de Venezuela (BCV) coinciden en que, a finales de 2010, el tipo de cambio real se encontraba apreciado²³. A pesar de la unificación cambiaria que será efectiva en 2011, no hay razones para pensar que no permanecerá apreciado el tipo de cambio real, con efectos negativos para la competitividad de los sectores productivos no petroleros.

Lamentablemente, aunque el gobierno esgrimió como uno de los argumentos para devaluar la recuperación de competitividad y la promoción de exportaciones no petroleras, la realidad es que el aparato productivo nacional no está en condiciones de aumentar las ventas externas. Las razones son varias: las

²³ Según el BCV en su Informe económico 2010, se estimaba que el Tipo de cambio real efectivo se encontraba apreciado, pues el índice que fue igual a 100,0 para diciembre de 2007, se ubicó en 67,6 para finales de 2010. Esto se traduce en una apreciación durante este lapso de 32,4%.

restricciones gubernamentales para exportar, la apreciación del tipo de cambio real, la crisis de las industrias básicas (complejo metalmeccánico exportador de SIDOR, VENALUM, ALCASA, FERROMINERA, BAUXIVEN), la desinversión en el sector privado y la ausencia de una política de promoción de exportaciones. Por lo tanto, se puede predecir que pasará tiempo para que las exportaciones no petroleras se recuperen significativamente. De hecho, las exportaciones no petroleras han disminuido sostenidamente desde 2006, cuando alcanzaron los US\$ 7.605 millones, mientras que en 2010 fueron apenas de US\$ 3.469 millones; esto representa una reducción, entre ambos años, igual a 54,4% (ver Cuadro 2.4).

En síntesis, al finalizar 2010 la economía venezolana se encontraba en situación de recesión económica, con disminución del PIB per cápita, de la producción de bienes transables y de las exportaciones no petroleras, con altas tasas de inflación, aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, déficit fiscal aun con precios altos del petróleo, caída de la inversión privada, industria petrolera con tenencia descendente de la producción, pérdida de reservas internacionales, crecimiento del endeudamiento público, baja calidad de las instituciones-inseguridad jurídica, incertidumbre en el sector privado, alto riesgo país y una mayor dependencia del petróleo.

Para 2011, los pronósticos son de un incremento del PIB que puede estar en el rango del 3-4%, debido a la mayor capacidad de gasto del sector público al incrementarse los ingresos petroleros. Los resultados de la economía para el primer semestre de 2011 según el Banco Central de Venezuela (BCV) anuncian un crecimiento de 3,6% con respecto al primer semestre de 2010. Se trata de una recuperación sustentada en el gasto público con un decrecimiento de la inversión en capital fijo, con un bajo crecimiento del PIB del sector privado (1,9%), de los sectores productores de bienes transables y un decrecimiento de la industria de la construcción²⁴. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), prevé que la

²⁴ Para más detalles ver los resultados del segundo trimestre 2011 de la economía venezolana, anunciados por el BCV y disponibles en:

economía venezolana crecerá 3,3% en 2011 y 3,9% en 2012, pero estas tasas son inferiores a las proyectadas para América Latina y el Caribe (4,6% en 2011 y 4,1% en 2012)²⁵.

El crecimiento de la economía venezolana previsto para 2011, pudiera ser revisado a la baja si se reducen los precios del petróleo como consecuencia de una nueva recesión económica mundial. Sin embargo, la recuperación momentánea de la economía nuevamente se explica por la expansión del gasto público y de la oferta monetaria. El mayor gasto público, gracias a la monetización del ingreso petrolero, de las reservas monetarias internacionales "excedentarias" y de la deuda externa, junto con la reducción del encaje legal en 2011, incrementará la oferta monetaria, la intermediación financiera y la demanda agregada de la economía. En un contexto de fuerzas que estimulan la demanda agregada mientras que operan las restricciones para un aumento de la misma proporción de la oferta, es difícil pensar que la tasa de inflación general y alimentaria de 2011 pueda ser inferior a la de 2010 (27,2%) como lo prevé el gobierno (25%).

En el plano institucional y de política macroeconómica, durante 2011 seguirán prevaleciendo, quizás con mayor énfasis las políticas de controles de cambio y de precios, las dificultades para obtener divisas al tipo de cambio oficial y en el SITME, lo que obstaculiza el crecimiento de la producción interna. Continuará el avance del Estado como productor, importador y comercializador de bienes y servicios y se dejará sentir el efecto negativo para la producción y en la oferta de bienes y servicios del Decreto-Ley de costos y precios justos (Gaceta Oficial N° 39.715, del 18 de julio de 2011). Mediante este Decreto-Ley, el gobierno -una vez más de manera errada-, pretende combatir la inflación con controles de precios y de costos y de las supuestas ganancias desmedidas de los monopolios. La alta

<http://www.bcv.org.ve/c4/notasprensa.asp?Codigo=9379&Operacion=2&Sec=False#> (consulta: 25 de agosto de 2011).

²⁵ Fondo Monetario Internacional (2011). *World Economic Outlook Update June 2011*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/index.htm>; consulta: 25 de agosto de 2011.

tasa de inflación que ha tenido Venezuela durante los últimos años, en un marco de controles de precios y con un tipo de cambio sobrevaluado, pronostica un nuevo fracaso de la política gubernamental antiinflacionaria. Así, mientras que se amplía e intensifica el control de los precios y se agrega ahora el control sobre los costos y las ganancias, se agravarán las distorsiones en los mercados con efectos negativos sobre la oferta y la asignación de recursos para la producción. Todos los bienes y servicios de la economía estarán sujetos a esta Ley de costos y precios justos. No obstante, la expectativa es que agudizarán los problemas de escasez, la desinversión del sector privado y no podrá impedir tener una alta tasa de inflación, cómo ha sucedido desde 2003, año en que se instauraron los controles de precios y del tipo de cambio.

Como ya se ha expresado, el incremento del PIB total esperado para los años 2011 y 2012 depende, una vez más, de lo que suceda con los ingresos petroleros. Este crecimiento coyuntural no será sostenible en el tiempo si no se produce un cambio radical en la política económica y en el marco institucional; de manera tal que retorne la confianza, se permita el funcionamiento de los mercados y se estimule la inversión privada nacional y extranjera, para que la producción interna pueda ser sostenible en el tiempo. Entre tanto, Venezuela continuará sin superar su condición de economía dependiente del petróleo, lo que condiciona una alta inestabilidad del crecimiento económico, observado desde finales de la década de 1970. Es por ello que la siguiente cita en extenso de Palacios (2009: 1-2)²⁶ luce apropiada:

“Venezuela, si mantiene el actual curso de acción de la política económica y la trayectoria de cambio regresivo de su arreglo institucional, es probable que viva una crisis continuada, a pesar de la recuperación de los precios del petróleo. Existe una acentuación profunda de los aspectos ‘rentistas’ de la economía, potenciados negativamente por un cambio institucional regresivo, contrario a

²⁶ Palacios, Luis Carlos (2009). Crisis y financiamiento monetario. Disponible en: http://www.pensarenvenezuela.org.ve/publicaciones/luis%20carlos%20palacios/LCP_Crisis%20y%20financiamiento%20monetario_Nov-2009.pdf; consulta: 5 de febrero de 2011.

los derechos de propiedad; propiciador de un estatismo asfixiante análogo al 'socialismo real', altamente ineficiente y con elevados niveles de corrupción, la combinación que puede conducir a una crisis continuada, con fluctuaciones ligadas a los precios petroleros y tendencia al estancamiento o declinación... En Venezuela podría estar conformándose una 'trampa de pobreza' específica, donde el 'rentismo excesivo' y la regresión institucional juegan un papel determinante".

Indudablemente que este entorno político-económico nacional tiene y tendrá importantes efectos sobre el desempeño del Sistema Alimentario Venezolano (SAV).

3. Los grandes objetivos de las políticas agroalimentarias y una breve descripción de las principales políticas sectoriales

La nueva Constitución de la República (CRBV), aprobada en diciembre de 1999, con base en el Artículo 305 (expuesto en páginas anteriores), orientó desde un comienzo las líneas generales, las estrategias y políticas que definen la actuación del gobierno en materia de políticas agroalimentarias. Posteriormente, los dos planes de la Nación formulados durante el período 1998-2010 sintetizaron y anunciaron lo que han sido las grandes directrices, estrategias y políticas en materia agroalimentaria.

En el Plan de la Nación 2001-2007²⁷, dentro del contexto del denominado equilibrio económico, aun sin definir claramente como objetivo central la construcción de un modelo socialista (socialismo del siglo XXI), para alcanzar la seguridad alimentaria se planteaban los objetivos siguientes:

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. (2001). *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*.

- ✓ Promover el uso racional de la tierra agrícola incrementando las tierras cultivables, respetando el derecho de propiedad, erradicando el latifundio y penalizando la ociosidad de la tierra.
- ✓ Reorganizar y regular el sistema de comercialización y mercadeo de productos e insumos agrícolas.
- ✓ Atender con prioridad la conclusión de obras de infraestructura, tales como sistemas de riego, vialidad, almacenamiento, otras.
- ✓ Adecuar las políticas comerciales a los planes nacionales de desarrollo agrícola y alimentario. Se planteaba buscar los equilibrios entre la necesidad de asegurar precios rentables a los productores y accesibles a los consumidores (esto es lo que en la literatura académica se conoce como el dilema alimentario), a la vez que la política comercial debería privilegiar la producción nacional y considerar las importaciones como complementaria de la producción nacional.
- ✓ Mejorar las instituciones de financiamiento al sector agrícola. El gobierno debería asegurar crédito suficiente y oportuno para asegurar la siembra y la cosecha de los productos agrícolas.
- ✓ Instrumentar políticas descentralizadas de fomento para las asociaciones sociales de producción agrícola. A partir de este objetivo se han desarrollado un conjunto de políticas para fomentar las cooperativas agrícolas de producción y comercialización.
- ✓ Disponer de financiamiento para la compra de bienes de capital e insumos agrícolas esenciales.
- ✓ Mejorar la información técnica y de mercado para los productores agrícolas.
- ✓ Mejorar y ampliar los programas de formación y capacitación técnica y empresarial.

En el Plan de la nación 2007-2013 (República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la República, 2007)²⁸, ya se plantea explícitamente la directriz de construir un modelo de producción socialista (Socialismo del siglo XXI). Según este Plan, el Estado deberá ***“transformar las relaciones sociales de producción construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social” (página 10)***. El Estado deberá conservar el control de todas las actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo del país, lo que obliga a identificar las formas de propiedad de los medios de producción y de apropiación de los excedentes más convenientes para los ciudadanos. El modelo de producción socialista se sustentará en las denominadas Empresas de Producción Social (EPS), las cuales se definen como:

“... entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios en las cuales el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico, no existe discriminación social en el trabajo y de ningún tipo de trabajo, no existen privilegios en el trabajo asociados a la posición jerárquica, con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basadas en una planificación participativa y protagónica” (página 21).

Como se desprende de los anteriores enunciados, el Plan 2007-2013 contemplaba una mayor intervención del Estado en la economía, que es efectivamente lo que se ha hecho desde 2003; aunque la economía venezolana diste todavía de ser socialista, al menos en los términos que están en el Plan de la Nación, o tomando como referencia el denominado socialismo real con las experiencias de Cuba, la antigua URSS y el bloque de Europa del Este.

Se plantea como objetivo el logro de la seguridad alimentaria sobre la base del desarrollo de la producción agrícola y la promoción del desarrollo rural. La actividad agrícola se considera clave para la ocupación del territorio, la redistribución del ingreso y el aporte de materias primas para la agroindustria.

²⁸ República Bolivariana de Venezuela-Presidencia (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista -PPS-. Desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*. Presidencia de la República, Caracas.

En este Plan se introduce el concepto de soberanía alimentaria, que implica:

“... el dominio por parte del país de la capacidad de producción y distribución de un conjunto significativo de los alimentos básicos que aportan una elevada proporción de los requerimientos nutricionales de la población” (página 23).

En consecuencia, el plan contempla como objetivo central, *“incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria”* (página 24).

Las estrategias y políticas relevantes del plan para lograr los objetivos centrales antes enunciados son las siguientes:

- ✓ Concentrar esfuerzos en las cadenas productivas con ventajas comparativas.
- ✓ **Consolidar la revolución agraria y eliminar el latifundio, lo cual requiere:** culminar el catastro de tierras, **expropiar y rescatar tierras ociosas o sin propiedad** (subrayado de los autores), incorporar tierras a la producción y orientar su uso, aplicar el impuesto predial.
- ✓ **Mejorar y ampliar el marco de acción, los servicios y la dotación para la producción agrícola.** Para esto se plantea: i) financiar en condiciones preferenciales la inversión y la producción; ii) promover un intercambio comercial acorde con el desarrollo agrícola endógeno; iii) capacitar y apoyar a los productores para la agricultura sustentable y el desarrollo endógeno; iv) dotar de maquinarias, insumos y servicios para la producción; v) mejorar los servicios de sanidad agropecuaria y de los alimentos.
- ✓ **Rescatar y ampliar la infraestructura para el medio rural y la producción, y esto requiere:** rescatar, ampliar y desarrollar el riego y saneamiento, ampliar y mantener la vialidad, transporte y conservación, consolidar la capacidad del Estado en procesamiento y

servicios y transformarla en Economía Social, desarrollar los centros poblados.

Seguidamente se presentará un resumen de los elementos principales de las políticas sectoriales durante el lapso 1999-2010.

3.1. Política de precios y comercial

Desde un comienzo el gobierno decidió incursionar directamente en la fijación de precios mínimos para los productores para una gran diversidad de rubros agrícolas (cereales, caña de azúcar, café, leche, otros). Desde 2003 se instrumentaron, junto con los precios mínimos, algunos subsidios a la producción agrícola primaria (maíz, arroz y caña de azúcar) con el propósito de evitar alzas de precios a lo largo de la cadena. Sin embargo, éstos se eliminaron en 2009, mientras que en la actualidad apenas se mantiene el subsidio a la producción de caña de azúcar, estipendio que se paga con retardos a los productores y que ha originado protestas por parte de éstos.

A comienzos de 2003, paralelamente a la instauración del control de cambio, se decretó el control de precios al detal (se fijaron precios máximos pre-cocida de venta al público) para los principales alimentos (arroz blanco de mesa, harina precocida de maíz, 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). Este control de precios se ha modificado en algunos casos al excluir del control algunos productos, pero también se han incluido nuevos productos. Para el gobierno el control de precios -erróneamente-, se ha concebido como un instrumento antiinflacionario, olvidándose de que la inflación se combate con políticas macroeconómicas sanas (fiscales y monetarias) y de estímulo al crecimiento de la oferta.

Sin embargo, el control de precios -vigente desde 2003-, no ha podido evitar que la inflación, en el caso de los alimentos, sea superior a la del IPC general. Así, el precio real de los alimentos se ha incrementado, debilitando con ello el poder adquisitivo de los venezolanos, especialmente en los de menores ingresos cuyos gastos de alimentación tienen mayor peso en el gasto total. Entre 2003 y 2010 la tasa media de crecimiento anual del IPC para el Área Metropolitana de Caracas fue de 22,4% mientras que para el caso de los Alimentos y Bebidas No Alcohólicas fue de 28,7%.

No existen razones para pensar que en 2011 se modificará la tendencia enunciada anteriormente. La tasa de inflación de alimentos continuará siendo superior a la general, comportamiento que se explica por varios factores. En primer lugar, la devaluación del tipo de cambio nominal -en vigencia desde enero de 2011-, afectó a las importaciones de alimentos (cambio del tipo de cambio oficial de 2,60 VEF/US\$ a 4,30 VEF/US\$). En segundo lugar, el gobierno deberá hacer ajustes a los precios regulados por el alza de los precios de los bienes agroalimentarias en los mercados mundiales, los cuales forman parte de las importaciones del país. Estos factores presionarán sobre los costos de producción y, consecuentemente, sobre los precios de los alimentos.

De otro lado, el gobierno -al incrementar el gasto público mientras que se incrementa la oferta monetaria por diferentes mecanismos- impulsará el consumo privado total y de alimentos. Pero, simultáneamente se mantienen las políticas y condiciones que limitan un crecimiento de la oferta (controles de precios, acoso al sector privado, expropiaciones, restricciones para obtener divisas al tipo de cambio oficial, restricciones para importar insumos y materias primas, corrupción e ineficiencia en las empresas productoras y comercializadoras de alimentos expropiadas, etc.). Así, 2011 seguirá siendo un año con alza del precio real de los alimentos. Según estimaciones del BCV, a julio de 2011, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) presentó una tasa de inflación acumulada de 16,0%, mientras que la inflación acumulada para el caso de los Alimentos y Bebidas No

Alcohólicas fue de 18,4%. Para el caso del Área Metropolitana de Caracas, hasta julio de 2011 la tasa de inflación acumulada -medida por el IPC general- era de 17,5%, mientras que la del IPC de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas era de 19,5%. Tales resultados confirman que es muy difícil que se cumplan las metas del gobierno tanto en materia de inflación general como de la de alimentos.

En general, la política de precios ha obstaculizado el funcionamiento de los mercados formales, generando mercados ilegales (mercados negros). Los ajustes de precios se han retardado en el tiempo en un contexto de alta inflación y de ausencia de diálogo con el sector privado, produciendo una caída de los precios reales para los productores en diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria. Así, la política de fijar precios máximos por debajo de los niveles que igualarían la oferta y la demanda ha generado situaciones de escasez de los alimentos regulados (ver Cuadro 3.1).

El control de precios no sólo se aplica al nivel de ventas al detal. También se han fijado precios máximos de venta para algunas cadenas agroproductivas en todos los eslabones (al nivel del productor, en la fábrica, al mayor y al detal), lo que ha generado problemas para que los actores de las cadenas se coordinen entre ellos a través de los precios determinados por los mercados para cada eslabón de la cadena. La poca coordinación entre los actores se hace evidente cuando se produce un ajuste de precio en un eslabón de la cadena, pero el gobierno no autoriza un ajuste en otros eslabones (caso actual de la harina precocida de maíz). Así, se han dado situaciones en las que se incrementa el precio al nivel del productor agrícola, pero no ocurre lo mismo con los aumentos en el producto industrial en la fábrica o al nivel de ventas al detal. Esto crea situaciones de conflicto entre productores agrícolas, agroindustriales y otros actores, ocasionando escasez de los productos regulados (ver Cuadro 3.1). Además de las dificultades que tal situación crea para el funcionamiento de los mercados y de las cadenas agroalimentarias, la no ocurrencia del ajuste oportuno en los precios en diferentes

eslabones de la cadena pone en peligro la sostenibilidad financiera de las empresas.

Dado que los precios máximos fijados por el gobierno generalmente se encuentran por debajo del precio que existiría en condiciones de libre juego de la oferta y de la demanda, se crea un exceso de demanda, que genera escasez y el surgimiento de mercados paralelos (*mercados negros*) con precios por encima del regulado oficialmente. Adicionalmente, la situación de precios controlados y subsidiados para algunos alimentos en Venezuela, precios libres en países vecinos (Colombia, islas del Caribe) y la existencia de un tipo de cambio paralelo o de mercado negro (muy superior al tipo de cambio oficial), crea una situación en la que es sumamente rentable exportar ilegalmente los productos (alimentos venezolanos), que son pagados a precios de mercado libre y con una moneda que al ser cambiada en bolívares genera una alta rentabilidad e incentivos para el contrabando de alimentos hacia países vecinos. Así, el denominado contrabando de extracción de alimentos, insumos agrícolas y de otros bienes se convierte en una consecuencia de las distorsiones cambiarias y de las políticas de controles de precios.

Como se puede observar en el Cuadro 3.1, el Índice de Escasez de Alimentos (IEA) elaborado por el BCV ha mostrado una tendencia a crecer desde 2005, alcanzado un máximo en 2007. Para el primer semestre de 2011 el IEA muestra un valor de 12,5, superior al correspondiente al último semestre de 2010 (10,8) y superior al valor considerado normal (5%).

En relación con los alimentos que son de interés para este estudio, el Índice de Escasez (IE) del BCV²⁹ reflejaba que entre diciembre de 2010 y julio de 2011 se comportó así:

- *Arroz* (todas las variedades): en diciembre 2010, 5,1; en julio 2011, 4,1 (Buen abastecimiento).

²⁹ Información sobre el índice de escasez reportada por el BCV.

- *Harina Precocida de Maíz* (HPM): en diciembre 2010, 12,0; en julio 2011, 7,5 (abastecimiento regular).
- *Azúcar*: en diciembre 2010, 64,5; en julio 2011, 46,0 (baja el IE, pero sigue siendo elevado).
- *Café molido*: en diciembre 2010, 33,6; en julio 2011, 24,2 (baja el IE, pero sigue siendo elevado).
- *Carne bovina*: no está reportada por el BCV.
- *Carne de pollo beneficiado*: en diciembre 2010, 10,3; en julio 2011, 23,4 (se incrementó el IE y continúa siendo alto).
- *Leche completa en polvo*: en diciembre 2010: 55,7; en julio 2011: 68,0 (se incrementó el IE, y continúa siendo muy elevado).
- *Leche completa líquida pasteurizada*: en diciembre 2010, 40,9; en julio 2011, 32,1 (disminuyó el IE, pero continúa siendo muy elevado).
- *Queso blanco*: en diciembre 2010, 28,2; en julio 2011, 36,1 (se incrementó el IE y continúa siendo alto).
- *Queso blanco pasteurizado*: en diciembre 2010, 25,0; en julio 2011, 26,2 (se incrementó el IE y continúa siendo alto).

Para la firma DATANÁLISIS³⁰ el índice de escasez creció entre enero y agosto de 2011 del 12% hasta el 19,3%. Para agosto de 2011, según esta fuente, los productos regulados con mayor índice de escasez eran: aceite vegetal mezcla y aceite de maíz, 42,3%; pollo, 37,3%; leche entera en polvo, 42,3%; queso duro, 32,1%; azúcar, 26,8%; y carne de res, 35,6%.

Los resultados anteriores muestran los desequilibrios que existen en los mercados de alimentos. En lo que ha transcurrido del 2011, el gobierno no ha realizado los ajustes de precios que se requieren para todos los alimentos regulados, cuya consecuencia es el incremento de la escasez de alimentos básicos. Hasta julio de 2011 se habían realizado ajustes de precios al nivel de productor agrícola para

³⁰ Diario El Universal, edición del 14 de agosto de 2011: <http://www.eluniversal.com/2011/08/14/calculan-que-escasez-de-aceite-y-leche-en-polvo-alcanza-a-423.shtml> (Consulta: 14 de agosto de 2011).

arroz, maíz, sorgo, café, caña de azúcar, pollo y carne bovina. Sin embargo, no se habían hechos los correspondientes ajustes de precios en otros eslabones de la cadena agroalimentaria para alimentos importantes en la seguridad alimentaria, como la harina precocida de maíz (HPM), cuya materia prima (maíz) sí aumentó de precio para el productor y continúa haciéndolo en los mercados mundiales.

Cuadro 3.1. Índice de escasez de alimentos (IEA)

	Índice de Escasez de alimentos (IEA)
2005	
Sem. 1	7,4
Sem. 2	8,5
2006	
Sem. 1	10,0
Sem 2	11,1
2007	
Sem. 1	17,3
Sem. 2	18,8
2008	
Sem. 1	16,2
Sem. 2	13,1
2009	
Sem. 1	13,6
Sem. 2	13,0
2010	
Sem. 1	13,9
Sem. 2	10,8
2011	
Sem. 1	12,5

Fuente: BCV.

En síntesis, para julio de 2011, el gobierno nacional había realizado ajustes de precios para algunos rubros agrícolas al nivel de productor y para rubros agroindustriales en la cadena completa (arroz, pastas alimenticias de trigo, azúcar, carne, aceite vegetal, pollo y leche en polvo). Por lo demás, desde la perspectiva de los productores, los ajustes se han considerado insuficientes porque no toman en cuenta los incrementos de costos de producción (debido al alza del precio de

insumos y de las materias primas en los mercados mundiales, el aumento de salarios, etc.). La consecuencia de esta situación es que se ha agudizado la escasez de algunos alimentos a lo largo del primer semestre de 2011, destacando entre los de mayor escasez el aceite vegetal (de soya y girasol o mezcla); el aceite vegetal de maíz, la leche completa en polvo, el pollo y la carne de bovino regulada.

La política de precios ha estado acompañada, con base en la LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA (Decreto Presidencial 6.071, del año 2008), de una rigurosa y excesiva supervisión del gobierno en las fábricas, con ocupación de las plantas de producción en algunos casos. El mecanismo de controles se ha hecho cada vez más complejo. Se exigen cuotas de producción de los alimentos regulados y un engorroso sistema para la entrega de guías de movilización de los productos alimenticios en todo el territorio nacional. Es obligatoria la inscripción para todas las empresas en un registro administrado por la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA). El sistema establece especificidades de cuotas para los estados fronterizos, según los consumos per cápita de cada alimento. Todo ello incluido en el llamado Sistema Integral de Control Agroalimentario (SICA). El SICA:

"... es el mecanismo de seguridad alimentaria instrumentado por la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, con plataforma informática, diseño operativo, y funcionamiento permanente destinado para ejercer el control del ciclo agroalimentario en el territorio nacional, el cual involucra todas las fases de la cadena alimenticia y las personas naturales y jurídicas participantes, desde el productor primario hasta el consumidor final y que sirve para generar la información requerida por el Estado para los planes de distribución equitativa de los rubros alimenticios de acuerdo al consumo estimado de cada región y según el índice poblacional, en función de garantizar el abastecimiento adecuado, conforme a las necesidades de la población" (Gaceta Oficial N° 39.141, del

18 de marzo de 2009, Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Resolución DM/N° 017-09, Artículo 9).

La política comercial, entendida como las intervenciones (u omisiones) del gobierno para regular los flujos de comercio exterior ha sido más discrecional que en la década de 1990, cuando entró en vigencia una profunda reforma con orientación de libre comercio (simplificación de la estructura arancelaria, reducción del nivel de protección y de barreras para importar y exportar). Inicialmente, la política comercial del país se sometió a las condiciones acordadas con la Organización Mundial de Comercio, OMC (Régimen de contingentes arancelarios) y de la imperfecta unión aduanera andina (la CAN). En el seno de la CAN se estableció un Sistema Andino de Franjas de Precios y un arancel externo común (en vigencia desde 1995).

La política comercial tuvo cierta continuidad hasta 2002, pero cambió radicalmente desde 2003 a raíz del paro petrolero, para pasar a ser administrada discrecionalmente -sin reglas claras- por el gobierno central. Este estableció, junto con el control de cambios, un sistema de exoneración de aranceles y de licencias previas para las importaciones, así como restricciones cuantitativas y administrativas para las exportaciones en el marco del control de cambios y de precios en vigencia desde 2003.

Son elementos centrales de la actual política comercial: i) las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones de bienes agroalimentarios (en algunos casos hay prohibiciones), principalmente a través de la emisión de licencias previas de importación y vistos buenos para exportar sujeto a la satisfacción de la demanda nacional; ii) exoneración de aranceles a las importaciones de bienes básicos, sobre todo a partir de 2003³¹; iii)

³¹ En 2003, mediante resolución conjunta de los Ministerios de Producción y Comercio (MPC) y el de Agricultura y Tierras, MAT (Gaceta Oficial 327.290; N° 37.619 y N° 37.867) se concedió la exoneración total de los aranceles a las importaciones de bienes considerados de primera

condicionamiento de la entrega de licencias de importación a la previa absorción de las cosechas nacionales; iv) usos de los permisos sanitarios y de los certificados de origen como restricción para importar y exportar; y v) regulación de las importaciones y discriminación de terceros países como proveedores, mediante la no entrega de dólares al tipo de cambio oficial o retardando la entrega de divisas. 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 al tipo de cambio oficial. En marzo de 2011 se anunció que el gobierno realizará o monopolizará las importaciones de varios alimentos básicos. Azúcar crudo, leche en polvo, carne bovina y café eran importaciones que las venía realizando el gobierno, cada vez con mayor exclusividad. Los alimentos que adicionalmente serían importados por el gobierno al tipo de cambio oficial y que posteriormente se entregarían (distribuirían) a los procesadores privados serían: azúcar, leche en polvo, trigo, maíz y aceites vegetales, utilizando como proveedores a los países aliados (Brasil, Argentina, Bolivia, Nicaragua y China, principalmente)³². Esta es una nueva situación que puede agudizar los problemas de desabastecimiento, así como generar problemas en la calidad y especificidad de las materias primas importadas, acorde con las exigencias de las empresas procesadoras.

En materia de exportaciones, desde 2003 se exigió el aval del Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) para poder realizar exportaciones agrícolas. A partir de febrero 2003, se obligó a los exportadores a vender las divisas obtenidas por concepto de exportaciones al tipo de cambio oficial. Esta política sigue vigente y tiene el efecto equivalente de un impuesto sobre las exportaciones, pues el tipo de cambio oficial está sobrevaluado (apreciado en términos reales). Este es uno de los factores, junto con las trabas administrativas para exportar, que más ha

necesidad o de consumo masivo como leche en polvo y fluida, leguminosas, cereales, aceites y grasas de origen vegetal, sardinas, atún, azúcar refinada, pastas alimenticias, compotas, salsa de tomate, cerveza, crema dental, desodorantes, jabones, papel y cartón para envases y otros (en total 51 sub-partidas arancelarias). Esta política se ha mantenido desde ese momento.

³² Ver Declaración del Vice-Presidente de la República Elías Jaua en: <http://economia.eluniversal.com/2011/03/17/el-estado-asumira-la-importacion-de-cinco-materias-primas.shtml> (consulta: 20 de marzo de 2011).

incidido en la fuerte declinación de las exportaciones agroalimentarias. A lo largo del período analizado se ha mantenido en vigencia el subsidio a las exportaciones de bienes agrícolas no procesados destinados a países no miembros de la CAN o con los cuales se hayan adquirido compromisos en materia de integración económica.

La nueva política exterior ha incidido sobre la comercial, por cuanto Venezuela ha privilegiado las relaciones económicas con países considerados aliados ideológicos, diferentes a aquellos que fueron sus tradicionales socios comerciales (Estados Unidos, Colombia, México, Canadá, la Unión Europea). Ahora se ha privilegiado la relación comercial con Cuba, China, Irán, Bielorrusia, los países de la ALBA y el MERCOSUR (especialmente Brasil, Argentina y Uruguay), que se han convertido en importantes proveedores de alimentos para Venezuela. Para 2010, Brasil fue el principal proveedor de importaciones agroalimentarias y el tercero en las importaciones totales, sólo superado por Estados Unidos y China.

Puede afirmarse que aunque la política comercial tiene un marcado tinte proteccionista y discrimina a algunos países, en épocas de dinamismo económico (por ejemplo, durante el período 2004-2008) gracias al alza de los ingresos petroleros y al aumento de la demanda interna, el país ha tenido que incrementar sustancialmente las importaciones de alimentos para completar el abastecimiento alimentario. Y, debido a esa circunstancia, se ha visto en la necesidad de flexibilizar las políticas comerciales discriminatorias contra países con gobiernos ideológicamente diferentes del de Venezuela (por ejemplo, Estados Unidos, Colombia y México) para poder asegurarse un oportuno y suficiente suministro de alimentos vía importaciones. Así, a pesar de la retórica antiimperialista, Estados Unidos fue el segundo proveedor de importaciones de alimentos para Venezuela en 2010, mientras que, en 2007 y 2008, Colombia -importante aliado de Estados Unidos y con fuertes conflictos diplomáticos con Venezuela-, ocupó el primer y segundo lugar -respectivamente, durante estos años- como proveedor de importaciones agroalimentarias.

Desde agosto de 2010 han mejorado las relaciones diplomáticas con Colombia y en 2011 se espera una recuperación del comercio binacional; esto en un clima de menor confrontación, luego de que las importaciones provenientes de Colombia - entre ellas las agroalimentarias-, fueran sometidas prácticamente a un embargo, pues no se entregaban permisos sanitarios, certificados de insuficiencia de producción nacional ni dólares al tipo de cambio oficial para el pago de las importaciones del vecino país.

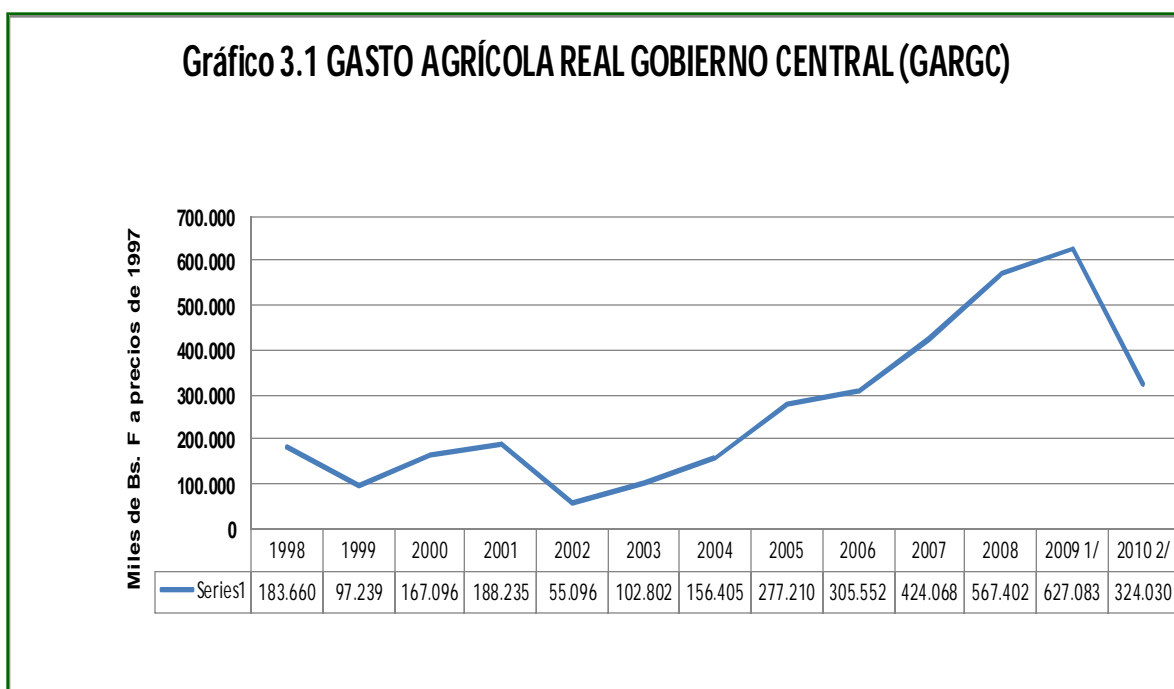
3.2. Política de gasto público y financiamiento agrícola

En Venezuela, tradicionalmente, la mayor parte del gasto público y del financiamiento agrícola público se concentraba en el Ministerio de Agricultura y Cría (actualmente, Ministerio del poder popular para la Agricultura y las Tierras, MAT) y en la banca especializada del gobierno. Eso cambió radicalmente, pues actualmente hacia el sector agrícola fluyen recursos no sólo desde el MAT, sino desde diversas instituciones como Petróleos de Venezuela (PDVSA) a través del Fondo para el desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA)³³, la Banca oficial de desarrollo (BANDES), la banca oficial especializada (FONDAPFA, Banco Agrícola de Venezuela, etc.), de instituciones microfinancieras públicas, bancos comunales y otras. De manera tal que se hace difícil cuantificar el flujo total de recursos hacia el sector agrícola y en general hacia los componentes productivos del SAV. La realidad es que los recursos que el gobierno gasta en el sector agrícola son superiores a los que se presentan en el presupuesto nacional como gasto agrícola.

En los primeros años de la gestión gubernamental, debido a los problemas que confrontaba la gestión fiscal, no fueron abundantes los recursos que la administración central asignó como gasto agrícola. Entre 1998 y 2003 el gasto agrícola real del gobierno central (GARGC) se observó una disminución promedio

³³ El FONDESPA dispuso de US\$ 229 millones entre 2004 y 2008 y, de este monto, dispuso de unos 50 millones de US\$ para el sector agroalimentario y rural. Para más detalles ver: Hernández, Juan Luís. (2009). "Evolución y resultados del sector agrícola en la V República". *Cuadernos del CENDES*, año 26, N° 72, pp. 67-100.

anual del 11,0%, con un valor mínimo en 2002. Esta tendencia se revirtió posteriormente, sobre todo a partir de 2003, cuando se habilitaron recursos importantes para salvar el año agrícola en un momento difícil para la economía venezolana debido a los efectos del paro petrolero. Así, en el lapso 2003-2010 el GARGC se incrementó a la tasa media anual de 8,5%, a pesar de la caída del año 2010 (ver Gráfico 3.1).



Fuente: OCEPRE-Ministerio de Finanzas.

Notas: 1/ 2/ son estimaciones preliminares.

En materia de financiamiento agrícola se han dado cambios institucionales importantes con las reformas a la Ley de Crédito agrícola, la creación del Fondo Agrario socialista (FONDAS, antes FONDAFA), la creación del Banco Agrícola de Venezuela (en 2008, con su correspondiente reforma en julio de 2011, según Decreto Presidencial 8.330, Gaceta Oficial N° 39.713, de fecha 14 de julio de 2011). Ésta lo convierte en Banco especializado, le incrementa el capital social a

340.000 millones de Bs, lo faculta para operar en todo el territorio nacional, dar financiamientos agrícolas a los campesinos hasta por veinte años, manejar cuentas corrientes y emitir tarjetas de debito con punto de venta. Además de los mecanismos tradicionales de financiar al sector agrícola, también se han asignado recursos a programas agrícolas por diferentes vías: PDVSA, Plan Café, Bancos comunales, instituciones microfinancieras del Estado, entre otras. Mediante el Decreto Presidencial N° 8.012, de fecha 27 de enero de 2011 (Gaceta Oficial N° 39.603) se promulgó la Ley de Atención al Sector Agrícola, conocida como Misión Agro-Venezuela. En esta Ley se contempló la reestructuración o condonación de deudas (con FONDAS y la banca pública y privada) para los productores agrícolas que perdieron sus cosechas debido a las fuertes lluvias ocurridas durante el último trimestre de 2010. Los plazos podrán ser de hasta diez años. También contempla la Ley el otorgamiento de financiamientos agrícolas para cumplir las metas del Plan bianual de producción de alimentos 2011-2012. La Ley contempla la creación de Fondos especiales para financiar los rubros afectados por las lluvias: cacao (100 millones de Bs), plátano (100 millones de Bs), hortalizas y otros cultivos (50 millones de Bs).

La banca comercial-universal ha sido obligada a través de la Ley de Crédito Agrícola a establecer una cartera agrícola, cuya proporción con respecto a la cartera total varía de año en año. En 2010, de cada 100 bolívares que financiaba la banca comercial, 25 deberían ser para el sector agrícola (cartera del 25%). Sin embargo, en diversas oportunidades algunos bancos, entre ellos bancos propiedad del gobierno, no han cumplido con la cartera mínima obligatoria para el sector agrícola. Para diciembre de 2010, la cartera agrícola de la banca era de 18,02%, inferior al mínimo establecido para ese año (25,0%), mientras que el promedio enero-junio 2011 fue apenas del 19,4% de la cartera total³⁴. Obsérvese que existe

³⁴ Esta información se encuentra en: <http://www.fedeagro.org>. Por su parte, para 2011 (Gaceta Oficial N° 39.627 de fecha 2 de marzo de 2011) el gobierno fijó como cartera agrícola la siguiente: febrero 20%, marzo y abril 21%, mayo 22%, junio 24%, julio y agosto 25%, septiembre y octubre 25%, noviembre 25% y diciembre 24%.

un significativo margen de incumplimiento de la cartera agrícola. No obstante, como se mostrará más adelante, el crédito agrícola proveniente de la banca universal ha crecido consistentemente en términos reales (ver Gráfico 3.2).

Por otra parte, las tasas de interés nominal están controladas desde 2003: las determina el Banco Central de Venezuela (BCV), que fija una tasa de interés activa (la que cobra la banca por los créditos) para el sector agrícola inferior a la que se le cobra a otras actividades económicas. En síntesis, se ha fijado una cartera agrícola con tasas de interés nominal activas inferiores a la tasa de inflación, lo que significa que los créditos pagan tasas de interés reales negativas por debajo del que se le cobra a otras actividades. En el Cuadro 3.2 se puede observar cómo las tasas de interés activas reales para el sector agrícola son negativas e inferiores a las activas reales que pagan las otras actividades económicas.

El otro factor a destacar es que los financiamientos de la banca para el sector agrícola han sido abundantes, en el sentido de que ha crecido en valores reales y aceleradamente desde 2003, luego de que en el lapso 1998-2003 experimentaran una disminución en términos reales a un ritmo promedio anual de -0,7%. Así, en el lapso 2003-2010 la cartera agrícola real creció a la altísima tasa promedio anual de 30,8%. En cuanto al crédito agrícola oficial, aunque éste creció hasta 2008 (Hernández, 2009)³⁵, la Memoria y Cuenta del MAT 2010 reportó en 2010 una disminución de -26,3% en 2010 con respecto a 2009. Si se le descuenta el efecto de la inflación, la reducción en términos reales fue del 42%. Es decir, el peso del financiamiento agrícola lo está asumiendo en su mayor proporción la banca universal y comercial.

³⁵ Por su parte Hernández (2009, ob. cit.) también reportó un importante incremento del financiamiento de entidades públicas, que en valores nominales fue de 1.790 millones de Bs en 2003, mientras que en 2008 alcanzó los 15.957 millones de Bs. Esto representa un crecimiento claramente superior a la tasa de inflación en ese lapso (2003-2008), por lo que se puede concluir que en el caso del financiamiento público agrícola también hubo un importante crecimiento en valores reales entre 2003 y 2008, que comenzó a disminuir desde 2009.

En el Gráfico (3.2) se puede observar ese incremento acelerado de la cartera agrícola real de la banca comercial. Sin embargo, también debe señalarse que el incumplimiento en los pagos (morosidad) sigue siendo una preocupación. Al finalizar el primer semestre del año 2011, según las estimaciones de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN), la morosidad de la cartera agrícola fue de 5,3%, dos puntos porcentuales por encima de la correspondiente a la deuda de todo el sector financiero. En relación con la Banca especializada del Estado, caso del Banco Agrícola de Venezuela, la tasa de morosidad era extremadamente elevada (43,3%). Otros Bancos públicos como el Banco del Tesoro y el Bicentenario presentaron en el primer semestre de 2011 tasa de morosidad del 8,9% y del 7,6% respectivamente también muy superior a la de todo el sistema bancario venezolano³⁶.

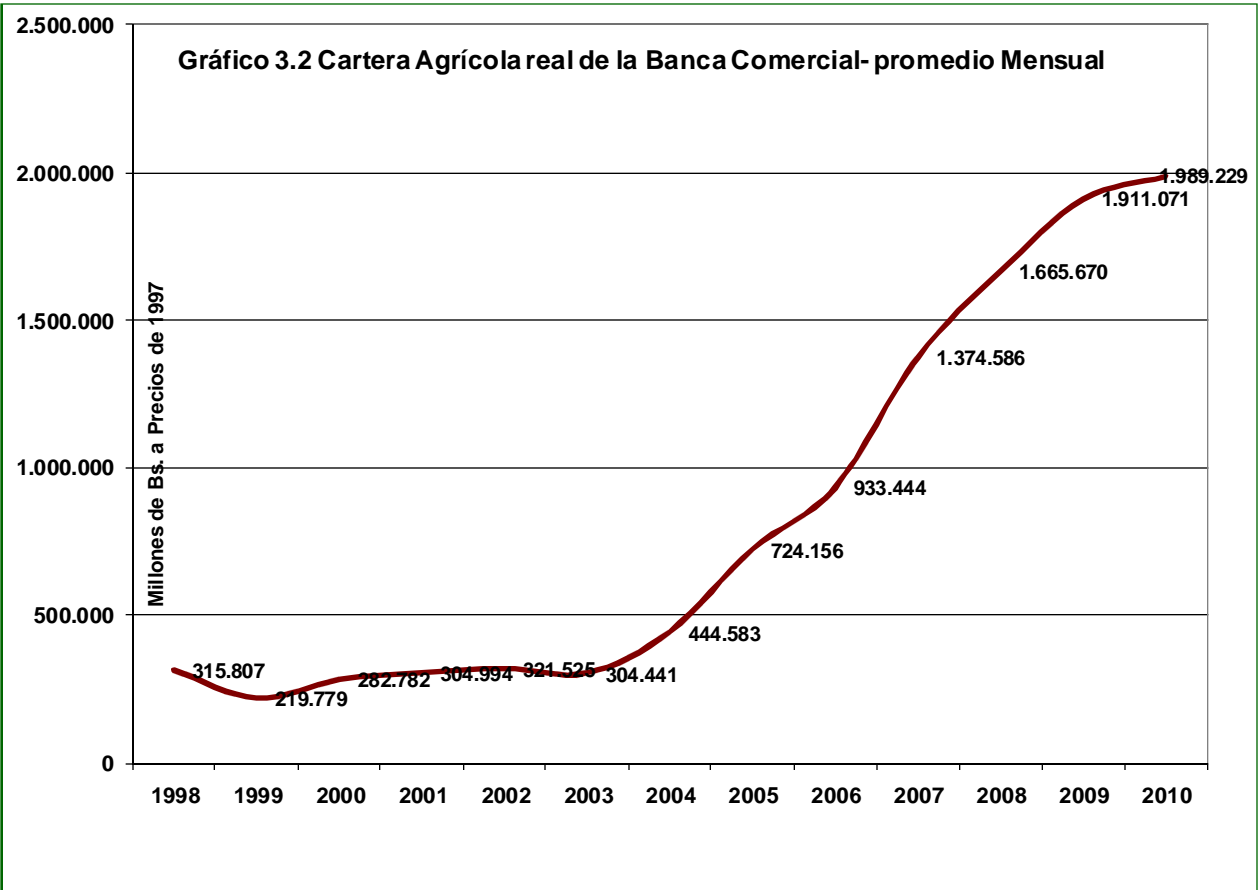
Cuadro 3.2. Tasas de interés activas nominales y reales

	Tasas Nominales	Activas	Agrícola	Agrícola Activa
Años	Activas	reales	Activa Nominal	Real
1998	45,26	11,82	45,2	11,76
1999	31,34	9,45	31,3	9,45
2000	24,50	9,79	24,2	9,54
2001	24,80	11,13	17,5	4,59
2002	38,34	5,44	26,1	-3,92
2003	26,40	-0,55	20,2	-5,42
2004	18,10	-2,96	14,5	-5,91
2005	16,60	0,52	13,4	-2,26
2006	15,50	0,26	12,4	-2,44
2007	17,30	-3,30	13,9	-6,07
2008	23,30	-6,16	13,7	-13,44
2009	20,70	-7,15	12,7	-13,31
2010	18,20	-7,08	12,3	-11,71

Fuentes: BCV (www.bcv.org.ve/)-Cálculos Propios-Fedeagro (www.fedeagro.org/)

³⁶ Información disponible en: <http://www.entornointeligente.com/articulo/1148708/VENEZUELA-Cr%C3%A9ditos-agr%C3%ADcolas-caen-en-morosidad-en-m%C3%83s-de-5>.

Una pregunta que surge es si con la abundancia de recursos vía gasto y financiamiento agrícola se han obtenido los resultados esperados en términos de producción. Todo parece indicar que las tasas de crecimiento que ha experimentado el crédito agrícola no se corresponden con las tasas de crecimiento del sector agrícola y que la productividad media de cada Bolívar de crédito agrícola se está reduciendo. Así, en el lapso 1998-2003 la relación PIB agrícola (PIBA)/cartera Agrícola (CA), o relación PIBA/CA a precios de 1997, fue de 7,1; para 2003-2008 se redujo a 2,6 y para 2008-2010 fue de 1,4. Tales resultados muestran la poca eficiencia con que se están utilizando los recursos crediticios para el sector agrícola.



Fuente: Superintendencia de Bancos y otras entidades financieras (SUDEBAN)

3.3. Política de tierras

Una de las áreas de política más activas del gobierno ha sido la de tierras, con el objetivo de eliminar el latifundio. En noviembre de 2001 se promulgó, en el marco de la Ley habilitante concedida al Presidente, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA)³⁷, con reformas en 2005³⁸ y 2010³⁹.

A través de la LTDA el gobierno se propone promover el desarrollo rural, combatir el latifundio y reducir las inequidades en la distribución de la tenencia, problemas que no logró resolver la anterior Ley de Reforma Agraria (de 1960). La implementación de la LTDA ha sido cuestionada y criticada por cuanto 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 el posterior a la puesta en vigencia de la Ley se han producido invasiones, expropiaciones, recuperaciones e intervenciones de tierras que en muchos casos han violado los derechos humanos y de propiedad establecidos en la Constitución, así como los procedimientos establecidos en la LTDA. Esto ha generado un clima de incertidumbre que afecta negativamente la realización de nuevas inversiones y el otorgamiento de créditos de la banca comercial debido a las dudas sobre las garantías de propiedad, etc. Al

³⁷ Decreto, N° 37.723 del 13 de noviembre de 2001.

³⁸ Decreto N° 38.103 del 10 de enero de 2005.

³⁹ *Ley de Reforma parcial de la Ley de Tierras*, Gaceta Oficial N° 5.991 del 29 de julio de 2010. En esta reforma se adopta una nueva definición de latifundio. El Artículo 7 reza así: *"se entiende por latifundio toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la votación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivo, de acuerdo con planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social"*. También, se elimina la tercerización por considerarla contraria a la paz social del campo. Por tercerización la Ley entiende *"... la forma de aprovechamiento de la tierra mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta" o el mandato de trabajarla, a través de un contrato, con el cual "el propietario de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él"*. Con esta nueva disposición legal se viola el derecho de los propietarios a disponer del bien poseído como lo requiera o desee. El artículo 115 de la Constitución reza que: *"se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes"*. Esta reforma tendrá efectos negativos para el desarrollo de la producción agrícola bajo formas de medianería y contratos agrícolas.

respecto, la organización de derechos humanos PROVEA, en su informe de 2009, concluyó que (PROVEA, 2009: 173)⁴⁰:

“Nuevamente, se han constatado denuncias que ponen en entredicho la legalidad de muchas de las actuaciones del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierras (MPPAT) y del INTI en relación con los procedimientos realizados en el proceso de rescate y regularización de tierras; fundamentalmente destaca la violación al debido proceso, lo que ha generado conflictos innecesarios entre el gobierno y el INTI, que afectan la producción agropecuaria”.

La LTDA define la nueva institucionalidad pública para el agro venezolano al crear El Instituto Nacional de Tierras (INTI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Corporación Venezolana Agraria (CVA). Igualmente la LTDA establece la Jurisdicción Especial Agraria y define nuevas normas para los tribunales agrarios o con competencia en esta materia. Algunos analistas consideran que, a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de tierras, los logros son limitados (Hernández, 2009). La superficie recuperada era relativamente importante, pero tenía significación económica limitada, aunque políticamente pudiera generar otra imagen. Parte de esas tierras recuperadas no eran latifundios y algunas de ellas eran tierras ociosas. La superficie recuperada por el Estado venezolano tiene relativa importancia por ser predios de grandes extensiones en las zonas ganaderas del Llano y del estado Bolívar (las de mayor extensión y correspondientes al sistema de ganadería extensiva). También se señala que la política no ha servido para incrementar el empleo agrícola, pues son pocos los beneficiarios.

La Ley de tierras y sus reformas han continuado con la tradición de no otorgar derechos de propiedad plenos a los adjudicatarios y beneficiarios. Se ha experimentado con diferentes formas de organización tendientes a colectivizar la

⁴⁰ PROVEA (2009). *Derecho a la tierra*. Disponible en: http://www.derechos.org/ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf.

producción agrícola, tales como los Saraos, Saraítos, Fundos Zamoranos, Núcleos de Desarrollo Endógeno, Cooperativas de Producción y Comercialización, etc., siempre con asistencia tutelada por parte de organismos gubernamentales. No obstante, los resultados en materia de producción no parecen ser muy exitosos y, como se ha reseñado en la prensa nacional, muchos de los predios expropiados o recuperados terminan abandonados o produciendo mucho menos de lo que producían antes de la expropiación o recuperación.

Una de las áreas donde existe un relativo éxito es en la gran cantidad de cooperativas que se mantienen activas, a pesar del fracaso de un número cuantioso de ellas. Al respecto Hernández (2009: 90) apunta que:

"Se estima que entre el 60 y el 70% de las más de 130 mil cooperativas registradas no están activas, sin embargo hay evidencia de que funcionan un poco más de 38 mil, de las cuales más de 9 mil son de producción y de ellas, una buena proporción se dedican a actividades agrícolas... En realidad se ha producido un crecimiento muy significativo del sector cooperativo en el ámbito agrícola, pero las nuevas formas de organización promovidas por el Estado han tenido una importancia muy pequeña".

Las estadísticas sobre las tierras intervenidas o expropiadas no son confiables y tienen altas inconsistencias. PROVEA, en su Informe 2010, ha señalado que según las estadísticas del organismo oficial en materias de tierras,

"... entre 2003 y 2009 el INTI procedió a rescatar 5.363.788,52 ha.; ha regularizado 4.459.611.14 ha.; entregado 90.704 cartas agrarias, 33.379 declaratorias de permanencia y 6.550 títulos de adjudicación" (página 207)⁴¹.

⁴¹ Disponible en: http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf (consulta: 11 de agosto de 2011).

Esta intensa actividad del gobierno en materia de expropiaciones, rescate y adjudicaciones de tierras, como se mostrará más adelante, no se corresponde con los resultados obtenidos en materia de producción.

3.4. Políticas de distribución y consumo de alimentos

Desde abril de 2003, cuando el gobierno nacional inició la Misión MERCAL (posteriormente, en 2008, denominada Misión Alimentación), son variadas las políticas que ha instrumentado con el objetivo de mejorar la distribución e incrementar el consumo de alimentos entre las clases de menores recursos. Entre los programas más importantes de esta Misión se encuentran las Casas de Alimentación (Fundación Programa de Alimentos Estratégicos-FUNDAPROAL), que proveen raciones de comida para indigentes; los Programas de Comedores Escolares en las Escuelas Bolivarianas, el Programa de suplemento nutricional para sectores de extrema pobreza, Programa de comedores populares, el Programa de areperas socialistas, los Programas de panaderías socialistas, entre otros.

Cuando se creó en 2003 la Misión MERCAL, la empresa pública MERCAL C.A. definió su misión⁴² en los términos siguientes:

"... 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".

⁴² Para más detalles sobre MERCAL, visitar su sitio Web: <http://www.mercal.gob.ve>.

La misión MERCAL se compone de: i) MERCAL C.A (mercadeo y comercialización de alimentos); ii) FUNDAPROAL (subsidio de productos agrícolas); iii) SADA (almacenamiento de productos agrícolas y alimentos-SICA); iv) PDVAL (comercialización de alimentos a precios regulados); v) VENALCASA (empaquetado de productos distribuidos por MERCAL); vi) LOGICASA S.A. (distribución y transporte de alimentos); y, vii) CASA S.A. (comercialización, importación de alimentos, suministros e insumos).

El gobierno utiliza la red MERCAL en sus diferentes tipos: bodegas, supermercados, mercados a cielo abierto o Megamercadales. El Estado venezolano vende una gran variedad de alimentos a precios subsidiados⁴³, con calidad y niveles de abastecimiento variables. Para 2008 se estimaba que existían 16.500 puntos de venta MERCAL, de los cuales 14.000 eran pequeñas bodegas o "Mercialitos"⁴⁴. Sin embargo, los últimos estudios revelan que la Misión MERCAL no ha estimulado la producción nacional debido a que el componente importado de los productos que ofrece es muy elevado⁴⁵, el porcentaje de pobres que se benefician de la misión MERCAL ha disminuido. Al respecto una información de prensa que sintetiza un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) reporta las siguientes conclusiones⁴⁶:

- ✓ El número de pobres que compran al menos un producto en MERCAL se redujo 7,92% en el primer semestre de 2010 con respecto al mismo período de 2009, al pasar de 701.247 familias a 645.653 en 2010.

⁴³ MERCAL subsidia más de 14 productos, entre ellos: azúcar, leche en polvo, pastas, arroz, pollo, carne de res, sardina, atún, aceite, margarina, harina precocida de maíz y mortadela. El monto del subsidio se ha incrementado desde de 1,7 millardos de Bs.F. en 2007 a 2,7 millardos de Bs F. en 2010. Para 2011, debido al alza de los precios de los alimentos subsidiados, con la finalidad de mantener los precios fijos a los consumidores se estima el monto del subsidio en 4,2 millardos de Bs F. En 2010 se estima que las ventas de productos en MERCAL alcanzaron a 1.445.145 toneladas. Para más detalles ver Diario *EL Nacional*, Edición del sábado 26 de marzo de 2011, pág. 5.

⁴⁴ Hernández (2009, ob. cit.).

⁴⁵ Hernández (2009, ob. cit.).

⁴⁶ *El Nacional*, edición del 12 de febrero de 2011, pág. 5.

- ✓ 59,33% de los hogares venezolanos reporta haber adquirido al menos un producto en MERCAL.
- ✓ Según la empresa DATOS, MERCAL sigue siendo la misión gubernamental de mayor penetración con 33%, seguida por PDVAL (con 17%) y MERCAL bolsa de comida (con 6%).
- ✓ El BCV, en su Informe económico 2010, también confirma la pérdida de eficacia de MERCAL, cuando concluye que:

"El número de beneficiarios de este programa gubernamental mostró una notoria tendencia ascendente en el período 2003-2008 (...), evidenciando, este último año, el máximo registro de personas favorecidas desde su creación (12.995.744). En 2009 y 2010, no obstante, este indicador exhibió una disminución, que podría estar asociada al entorno recesivo que atravesó la actividad económica y a la merma en los ingresos fiscales del país" (BCV, Informe Económico 2010, página 144)⁴⁷.

La Misión MERCAL se abastece a partir de los suministros que provee la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), que realiza compras en el país e importa alimentos. Las cifras disponibles muestran que hasta ahora se le ha dado prioridad a las compras en el exterior, en lugar de las compras nacionales.

El gobierno creó la Corporación Venezolana Agraria (CVA, Corporación Venezolana de Alimentos CVAL S.A., desde 2010) que opera agroindustrias (como lácteos, azúcar, café, cereales, carnes y pescado, avícola, leguminosas, entre otras). La CVA tiene como misión:

"Impulsar, coordinar y ejecutar el seguimiento y evaluación de la gestión empresarial agroalimentaria del país, a partir de políticas, estrategias y directrices emanadas del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras y mediante la instrumentación de un marco procedimental actualizado y coherente con las prioridades del Estado Venezolano" (http://www.cva.gob.ve/sitio/quienes_somos.php).

⁴⁷ Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infoeco2010.pdf>

El Estado venezolano también ha intervenido en el comercio minorista para asegurar alimentos a precios accesibles, a través del programa de la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL), que vende alimentos sometidos al control de precios. Y, finalmente, el Estado Venezolano también interviene en el comercio minorista de alimentos a través de la expropiación (nacionalización) en 2010 de dos importantes cadenas de supermercados (Éxito y CADA); ahora son denominados Supermercados Bicentenario y todavía siguen en sus operaciones diarias bajo control de los antiguos propietarios, lo que ha asegurado un cierto nivel de abastecimiento y mejor servicio que los que ofrece la Red MERCAL y PDVAL.

Debe destacarse que la agudización de la escasez de alimentos en 2011 se ha hecho más visible en MERCAL y PDVAL. Un estudio reciente de la empresa DATANÁLISIS⁴⁸, con fecha 9 de agosto de 2011 y realizado en 71 establecimientos de Caracas, reportó que mientras el Índice de Escasez general se ubicaba en 19,2%, los peores resultados en abastecimiento los tenían MERCAL y PDVAL, donde el índice de escasez fue de 50%, por encima de los abastos y bodegas con un índice de 30,9%.

En la actualidad luce conveniente realizar una evaluación de la eficiencia económica (costos de los programas) y efectividad (en cuanto a cobertura y alcance del servicio para los sectores pobres de la población). Tanto MERCAL como PDVAL no son programas focalizados, aunque en el caso de MERCAL puede existir una cierta focalización indirecta, de carácter geográfico (módulos y bodegas ubicadas en barrios y zonas pobres, de poco acceso por razones de seguridad para la clase media y de altos ingresos). Adicionalmente, se tienen dudas sobre el sostenimiento en el tiempo de estos programas en caso de que surjan problemas de orden fiscal.

⁴⁸ *El Universal*, Edición del 14 de agosto de 2011.

Hernández (2009) ha analizado la misión MERCAL, PDVAL, CASA y la Corporación Venezolana de Alimentos (CVA), concluyendo que:

- ✓ En 2004 los resultados obtenidos fueron positivos, pero a partir de ese año los costos y los subsidios aumentaron sustancialmente, generando pérdidas contables en CASA y MERCAL, lo que hizo que el costo fiscal para el Estado se multiplicara por cuatro entre 2006 y 2007 y se multiplicara por dos entre 2007 y 2008.
- ✓ En sus estimaciones, por cada bolívar fuerte que vende CASA, tiene costos de 1,55 Bs.
- ✓ El Estado también subsidia explícita e implícitamente las importaciones de alimentos (principalmente a través de exoneraciones en el pago de aranceles y un tipo de cambio sobrevaluado).
- ✓ Las importaciones de alimentos representaban en 2008 el 71% de las compras realizadas por CASA. Un dato más actualizado, tomado de la Memoria y Cuenta 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINAL) revela que el porcentaje de compras correspondientes a las importaciones no ha disminuido, sino que por el contrario se ha incrementado. Así, el MINAL informó que en 2010:

*"... al discriminar las contrataciones de alimentos totales realizadas por La CASA, S.A. durante el año 2010 por origen, se aprecia que **608.641 t** de alimentos corresponden a contrataciones a proveedores nacionales con una inversión de **Bs. 1.980.910.855**, y **3.075.627 t** corresponden a proveedores de origen internacional para lo que se invirtió la cantidad de **Bs. 6.945.114.665**".*

Es decir, en 2010, del total de compras realizadas por CASA, 77,8% correspondieron a importaciones.

Según declaraciones del Presidente de la República⁴⁹, el gobierno ha creado un nuevo sistema de producción y distribución de alimentos que cuenta con 19.700

⁴⁹ *El Universal*, 03 de febrero de 2011.

puntos de abastecimiento en todo el país, para suministrar alimentos a precios justos. No obstante, desde 2007 los programas de la Misión Alimentación vienen perdiendo eficacia en la cobertura, así como en el número de productos que ofrecen, mientras que aumenta la escasez de los mismos en los establecimientos de la Red MERCAL y PDVAL.

A manera de conclusión parcial, puede afirmarse que el gobierno ha aumentado su nivel de intervención en la producción y distribución de alimentos, ha hecho un enorme esfuerzo financiero para mejorar la distribución de alimentos a los venezolanos de menores ingresos. Inicialmente logró algunos éxitos, especialmente en materia de cobertura, esto es, número de establecimientos que distribuyen alimentos subsidiados en zonas donde viven los pobres. Pero, posteriormente, la Misión Alimentación ha disminuido en su eficiencia y en su eficacia. Además, la misión alimentación ha estimulado las importaciones en lugar de promover y fomentar la producción nacional.

Debe señalarse que la expansión de la actividad del gobierno como productor y distribuidor de alimentos pareciera estarse haciendo a un altísimo costo fiscal, que puede ser insostenible en condiciones de dificultades presupuestarias para el país. No está de más decir que son numerosas las denuncias de casos de corrupción alrededor de la Misión Alimentación. Tampoco se ha realizado una evaluación de estos programas para mejorar su eficiencia (lograr sus objetivos al menor costo posible para la sociedad) y reducir la corrupción que se ha evidenciado en el contrabando y la venta a privados de productos subsidiados, la negligencia y el mal manejo que genera pérdidas de alimentos por descomposición y la pérdida de alimentos importados por fallas en la planificación y en la logística de las empresas importadoras (PDVAL, CASA)⁵⁰.

⁵⁰ A mediados de 2010 se conoció el escándalo sobre la pudrición de alimentos importados y abandonados en puertos venezolanos, debido al descuido de la empresa importadora gubernamental (PDVAL).

4. Los resultados generales del SAV y un balance de su desempeño reciente

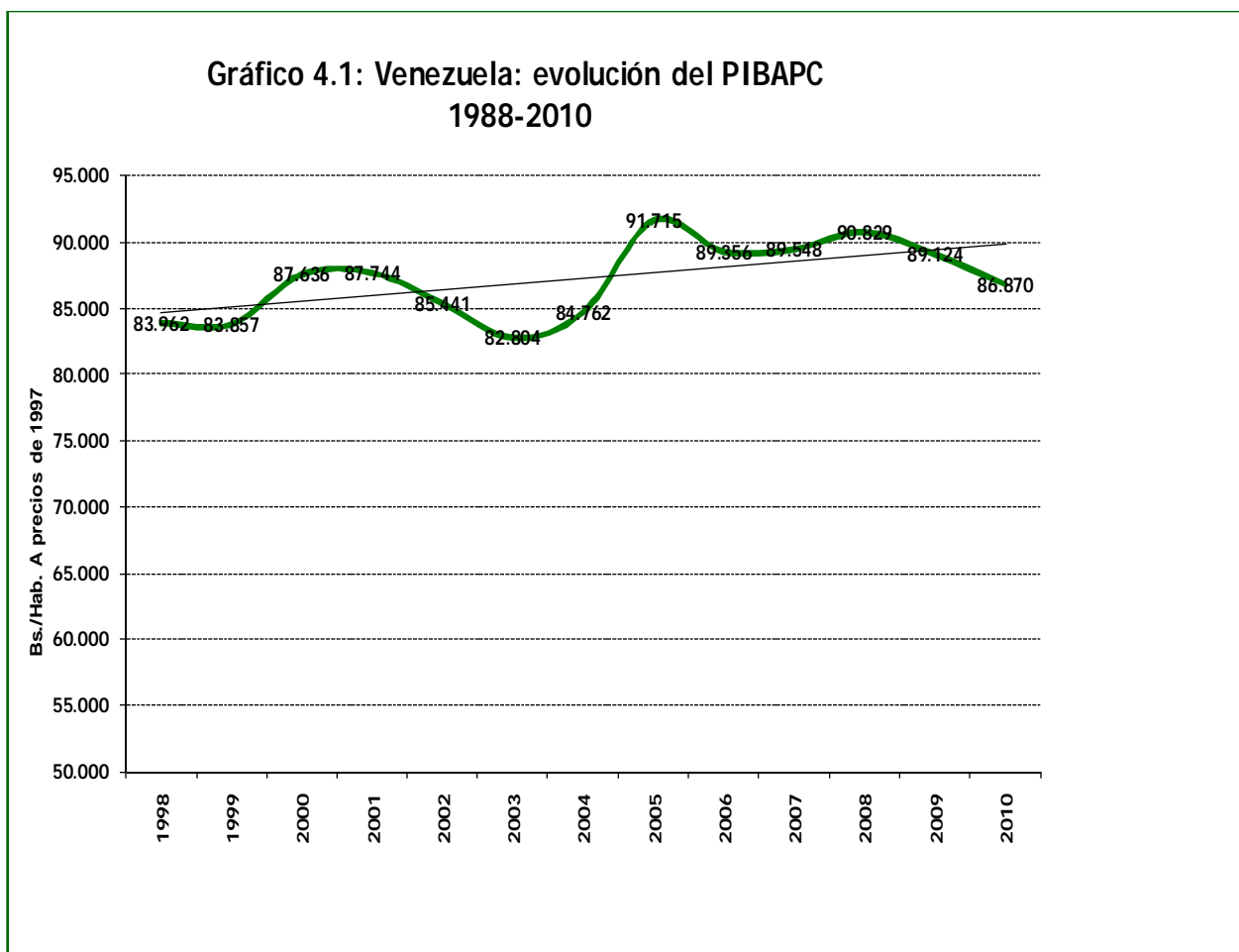
4.1. Tendencias de la producción agrícola y de la industria de alimentos

Durante el lapso 1998-2010 el Producto Interno Bruto agrícola (PIBA) y el per cápita (PIBAPC) mostraron un comportamiento inestable, con decrecimiento durante el lapso 1998-2003, un fuerte crecimiento durante el subperíodo de bonanza petrolera (2004-2008) y una declinación nuevamente en el período 2009-2010, en medio de los efectos de la crisis económica mundial y del agotamiento de las políticas de estímulo a la producción por parte del gobierno. Puede afirmarse que durante el lapso analizado, la producción agrícola ha mostrado una tendencia similar a la del resto de la economía.

En el subperíodo 1998-2003 el PIBPC tuvo tasas de crecimiento negativas y de manera similar el PIBA creció a la tasa media anual de 1,6%, inferior al crecimiento de la población, por lo que el PIBAPC presentó crecimiento promedio anual negativo de -0,3%. Los principales productos que presentaron una tasa media anual de crecimiento negativa durante el lapso 1998-2003, afectados por factores como merma de los precios reales recibidos por los productores, problemas de financiamiento y pocas mejoras en los rendimientos, fueron: arroz (-0,6%); caraotas (-6,2%); algodón (-21,4%), papas (-3,8%); mango (-12,8%); naranjas (-6,8%); cambur (-7,2%); ajo (-3,8%); tomate (-3,3%), zanahoria (-3,4%); cacao (-3,1%), plátano (-6,5%); tabaco (-10,1%); café (-0,8%); leche (-3,6%) ;aves (-2,9%). Los productos con tasas medias de crecimiento positivas y mayores que el crecimiento de la población para el mismo período fueron: maíz (13,2%); sorgo (6,5%); lechosa (8,7%), melón (11,0%); caña de azúcar (4,2%) y cebolla (4,4%).

Factores explicativos del crecimiento de la producción de estos rubros fueron: mejora de los rendimientos; seguridad de mercados debido a las restricciones

para importar y condicionamiento de entrega de licencias de importación a la compra previa de la cosecha nacional; 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 (especialmente en los casos de maíz, sorgo y caña de azúcar.



Fuente: BCV-INE-Cálculos propios

Por su parte, el PIB real de la industria de alimentos y bebidas (PBINDA) también mostró tasas de crecimiento negativas. Para el período 1998-2003 esa reducción promedio anual fue del -1,1% como promedio anual y de -2,8% para el caso del PIBINDA per cápita (PIBINDAPC). Si se toma en consideración el Índice del

Volumen de Producción de la Industria de Alimentos, Bebidas y Tabaco (IPIABT) que publica el Banco Central de Venezuela (BCV) y se descuenta el efecto del crecimiento poblacional para expresarlo en valores per cápita (IPIABTPC), se tiene que en el período 1998-2003 hubo un decrecimiento promedio anual de -8,6%.

Este negativo comportamiento en la producción agroalimentaria se explica básicamente por:

- ✓ En el caso del sector agrícola el efecto desestimulante se debió a la caída del precio real recibido por los productores del subsector agrícola vegetal (-0,7% como promedio anual durante el lapso 1998-2003). Los demás subsectores presentaron tasas de crecimiento positivas para los precios reales recibidos. Así, en el lapso 1998-2003 el precio real recibido por los productores agrícolas en general aumentó al ritmo promedio anual de 3,4% (subsector animal), 3,2% (subsector pesquero) y 1,6% (precios reales agrícolas en general). Sin embargo, no es sino hasta 2003 cuando repuntan los precios agrícolas recibidos por los productores, porque durante el lapso 1998-2002 las tasas medias de crecimiento de los precios reales recibidos por los productores agrícolas disminuyeron así: agrícola general, -0,9%; agrícola vegetal, -4,0%; agrícola pesquero, -3,7%, mientras que el subsector agrícola animal aumentó al 1,7%.
- ✓ La INDA también recibió el impacto negativo de la reducción de precios reales. El índice de precios reales al mayor para los productos de la industria de alimentos cayó entre 1997 y 2003 a la tasa media anual del 3,3%. Además se dejaron sentir los efectos negativos de los controles de precios sobre este sector de la cadena productiva agroalimentaria.
- ✓ La disminución de las inversiones debido a la existencia de un entorno político que generó incertidumbre sobre el futuro económico del país y el ejercicio pleno de los derechos de propiedad en las áreas rurales;
- ✓ 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). Según los datos presentados en el Gráfico 3.1, el gasto agrícola del gobierno central se redujo entre 1998 y 2003, a una tasa media anual de -11,0%.

- ✓ De acuerdo con los datos presentados en el capítulo anterior, también hubo reducción en valores reales de la cartera agrícola de la banca comercial-universal: en 1998 (expresado a precios de 1997), el promedio mensual de la cartera agrícola fue de 315.807 millones de Bs; para 2003 se había reducido a 304.441 millones de Bs.
 - ✓ La caída drástica de las exportaciones agroalimentarias, las cuales disminuyeron desde los US\$ 689 millones en 1998, a US\$ 267 millones en 2003 (ver Cuadro 4.1).
 - ✓ 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 impactó negativamente la producción agroindustrial al crear obstáculos en la comercialización.
- ✓ Posteriormente a 2003 se inició un proceso de recuperación de la actividad económica del país, impulsada por el mayor gasto público gracias a la mejora de los precios del petróleo y de los ingresos fiscales. En el lapso 2003-2008, se incrementó el PIBA y el PIBAPC a las tasas de crecimiento promedio anual del 3,6% y del 1,9% respectivamente, tasas por debajo del crecimiento experimentado para la economía en su conjunto.
- ✓ Durante el lapso 2003-2008, la industria de alimentos, también tuvo una elevada tasa de crecimiento medio anual de 7,9% (PIBINDA) y de 6,2% (PIBINDAPC). Si se toma en consideración el Índice del Volumen de Producción de la Industria de Alimentos, Bebidas y Tabaco y se descuenta el efecto del crecimiento poblacional para expresarlo en valores per cápita (IPIABTPC), se tiene que en el lapso 2003-2008 hubo un crecimiento promedio anual de 6,5%.

Cuadro 4.1. Algunas Variables del SAV

Variaciones Anuales (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA)	3,5	1,9	6,5	2,0	-0,8	-1,7	4,2	10,1	-0,9	1,9	3,1	-0,3	-1,0	
PIBA Per Cápita (PIBAPC)	1,4	-0,1	4,5	0,1	-2,6	-3,1	2,4	8,2	-2,6	0,2	1,4	-1,9	-2,5	
PIB. Industria de Alimentos (PIBINDA)	4,2	-4,5	3,6	5,8	-6,0	-4,0	7,2	9,2	10,5	8,6	4,1	s.i.	s.i.	
Índice de Precios al Consumidor (IPC promedio AMC)	35,8	22,8	16,2	12,3	22,5	31,1	21,7	16,0	13,7	17,7	31,4	28,6	29,0	
IPC alimentos y bebidas no alcohólicas (IPCAB promedio AMC)	34,0	17,4	10,6	16,1	28,3	37,7	33,8	21,7	19,9	26,8	45,7	29,8	34,4	
Comercio Exterior Agroalimentario (Millones de US dólares)														
Importaciones Agroalimentarias*	1.762	1.627	1.748	1.958	1.350	1.502	2.194	2.378	3.290	4.187	7.477	5.933	4.637	
Exportaciones Agroalimentarias*	689	537	466	439	379	267	294	277	155	192	164	90	59	
Balanza Comercial agroalimentaria*	-1.073	-1.090	-1.282	-1.519	-971	-1.235	-1.900	-2.101	-3.135	-3.995	-7.313	-5.843	-4.578	
Otras Variables														
Tasa de interés real agrícola activa (% anual)	11,8	9,5	9,5	4,6	-3,9	-5,4	-5,9	-2,3	-2,4	-6,1	-13,4	-13,3	-11,7	
DCH (Calorías/persona/día) ajustado por pérdidas	2.158	2.032	2.154	2.255	2.031	1.918	2.144	2.243	2.357	2.410	s.i.	s.i.	s.i.	
Calorías procedentes de importaciones del total de la DCH (%)	46,2	43,4	41,6	43,4	39,6	40,0	44,0	35,3	38,5	43,7	s.i.	s.i.	s.i.	
DCH ajustado por pérdidas/requerimientos normativos (%)	93,8	88,3	93,7	98,1	88,3	83,4	93,2	97,5	102,5	104,8	s.i.	s.i.	s.i.	
Superficie Cosechada (has.)	1.638.295	1.619.029	1.845.448	1.884.191	1.676.543	1.805.053	1.969.722	2.041.888	2.057.326	2.139.734	2.375.000	2.299.921	2.408.822	

Fuente: BCV-INN-INE-MAT-Cálculos propios. S.i = sin información. (*) = los datos de 2009 y 2010 son estimados para el PIBA y PIBAPC.

Entre los rubros agrícolas que mostraron mayor dinamismo por su tasa media de crecimiento anual (2003-2008) estuvieron: arroz (13,3%), maíz (10,5%), cañote (20,7%), frijol (10,4%), girasol (75,3%), soya (85,7%), papa (9,3%), tomate (8,3%), cacao (37,0%), aves (3,5%), leche (8,8%). Retrocesos importantes hubo en: sorgo (-1,3%), café (-21,2%), caña de azúcar (-0,6%), tabaco (-17,6%).

Entre los factores que explican el incremento de la producción agrícola y agroindustrial se pueden citar los siguientes:

- ✓ Incremento de precios reales para productores desde 2003. Los precios reales recibidos por los productores agrícolas en el lapso 2003-2008 aumentaron a

las tasas medias anuales de: 5,5% (agrícola general); 6,0% (agrícola vegetal); 6,1% (agrícola animal) y 4,4% (pesquero).

- ✓ Se dio un importante aumento de la superficie. Esta se incrementó desde 1.805.053 ha. En 2003 hasta 2.020.575 ha en 2007 (último dato disponible).
- ✓ Seguridad de mercados debido a las restricciones para importar más los programas de compras gubernamentales y los subsidios a los insumos (fertilizantes, alimentos balanceados para animales, semillas, los programas de compras gubernamentales).
- ✓ Mayor gasto agrícola y financiamiento abundante y subsidiado con tasas de interés reales negativas.
- ✓ Reducción en los precios reales de algunos componentes de costos: fertilizantes, alimentos concentrados para animales.

Por su parte, la agroindustria recibió un fuerte impulso de la mejora de los precios reales al nivel del mayorista de los productos alimenticios y las bebidas. Estos crecieron a la tasa media anual del 8,2%, aun en medio de las restricciones que imponía el control de precios. Este comportamiento se debió al fuerte impulso de la demanda de alimentos, la cual se expandía a la par que se dinamizaba la economía por el mayor gasto público, a su vez, respaldado por los mayores ingresos fiscales que aportaba el petróleo, en medio de un "boom" de precios altos. En este período, a pesar de los controles de precios y la mayor intervención gubernamental en la economía y de las restricciones para exportar e importar, el aparato productivo agroalimentario expandió su producción para satisfacer el creciente consumo interno.

En 2009 y 2010 los resultados fueron negativos, tanto para el sector agrícola como para la industria de alimentos (INDA). Los resultados disponibles con algunas estimaciones de los autores de este documento, partir de la información del BCV muestran que:

- ✓ El PIBA y el PIBAPC tuvieron tasas medias de crecimiento negativas en el lapso 2008-2010. El PIBA y el PIBAPC declinaron a la tasa media anual de -0,7% y -2,2%, respectivamente. El BCV, en su Informe Económico 2010, también estimó caídas del PIBA en 2009 y 2010. Las estimaciones del PIBA y del PIBAPC para 2009 y 2010 se basan en las del BCV para otras actividades que incluye el sector agrícola privado, restaurantes y hoteles. No se dispone de información desagregada para el sector agrícola. De acuerdo con lo que se muestra en el Cuadro 4.1, en 2009 y 2010 hubo una disminución del PIBA y del PIBAPC, que revierte la tendencia creciente del lapso 2003-2008, resultado similar a lo que sucedió con el PIB y el PIBPC. Obsérvese que esta merma del PIBA y del PIBAPC se da aun cuando aumentó el financiamiento agrícola de la banca en términos reales y el sector contó con tasas de interés reales negativas, mientras se mantenían subsidios a los insumos para producir (ver Cuadro 4.1). Debe señalarse que a raíz de la expropiación-nacionalización de la principal firma distribuidora de insumos agrícolas (la empresa Agroisleña, en octubre 2010, ahora AGROPATRIA), se agravó el problema en la disponibilidad y el suministro de insumos para la producción agrícola. Las denuncias de los agricultores es que AGROPATRIA no financia a los productores, raciona los insumos y no los entrega a tiempo⁵¹. Esta es una situación se ha agravado durante 2011 y se convierte en una fuerte restricción para incrementar la producción agrícola. A esta deficiencia se le deberá prestar toda la atención en el futuro, pues sin insumos oportunos y suficientes (fertilizantes, semillas, fungicidas, pesticidas, herbicidas y otros agroquímicos) no se podrá realizar la producción agrícola.

⁵¹ Ver denuncia de productores agrícolas en la Edición del diario *El Nacional*, del 16 de agosto de 2011:

http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/212383/Econom%C3%ADa/Agropatria-limita-venta-de-insumos-y-financiamiento-a-los-productores.

- ✓ Las cifras oficiales presentadas por el Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras (MAT), en su Memoria y Cuenta 2010⁵², muestran que en el lapso 2008-2010: a) el valor bruto de la producción agrícola (VBPA), incluyendo el valor de la producción del subsector agrícola vegetal, animal y pesquero, disminuyó como promedio anual en -2,3%. Por su parte, el valor bruto de la producción subsector vegetal (VBPV) decreció al ritmo promedio anual de -5,8%; mientras que los subsectores agrícola animal y pesquero crecieron al 5,9% y al 17,6% respectivamente. En el agregado hubo una reducción del VBPA, en términos per cápita, de -3,8%, para el período 2008-2010; b) hubo una reducción de las tasas de crecimiento promedio anual de algunos rubros importantes: arroz (-9,2%); maíz (-8,8%); sorgo (-9,3%); caña de azúcar (-2,9%); café (-0,4%); y bovinos (-0,6%). Los rubros más importantes con tasas medias de crecimiento anual positivas para el lapso 2008-2010 fueron los siguientes: caraota (3,0%), palma aceitera (13,3%), cebolla (9,7%), cacao (3,5%), aves (3,9%), leche (16,8%) y porcinos (11,9%).
- ✓ Es importante señalar que las cifras oficiales no son compartidas por FEDEAGRO. Aunque el gobierno nacional reconoció que los resultados de 2009 y 2010, para varios rubros eran inferiores a los de 2007 y 2008, las diferencias entre las cifras presentadas por el MAT y las de FEDEAGRO son importantes, como se muestra en el siguiente Cuadro 4.2.
- ✓ Un resultado que vale la pena destacar es que el valor de la producción agrícola vegetal por unidad de superficie (ha.) ha mostrado una tendencia decreciente. Es decir, la productividad media del subsector vegetal por unidad de superficie (medida en bolívares de 1997/ha.) declinó entre 1998 y 2010, a una tasa media interanual de -1,8%. En el lapso 2008-2010, esta declinación promedio anual fue de -6,5%. Este resultado debe llamar la

⁵² República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Memoria y Cuenta 2010. Tomo I, Caracas.

atención del gobierno nacional, pues indica que hay problemas con la incorporación de progreso tecnológico en la producción agrícola vegetal.

Cuadro 4.2. Diferencias entre las cifras oficiales (MAT) y las estimadas por FEDEAGRO

RUBRO	MAT (t.)	FEDEAGRO (t.)	DIFERENCIA (t.)
Aroz (2009)	1.193.957	852.000	341.957
Arroz (2010)	1.043.067	590.000	453.067
Maíz (2009)	1.981.931	1.634.000	347.931
Maíz (2010)	2.496.207	1.710.000	786.207
Sorgo (2009)	427.868	150.000	277.868
Sorgo (2010)	472.630	130.000	342.630
Caña de Azúcar (2009)	8.907.666	7.230.000	1.677.666
Caña de Azúcar (2010)	9.107.078	5.800.000	3.307.078
Café (2009)	63.193	50.600	12.593
Café (2010)	73.687	52.900	20.787

Fuentes: MAT Memoria y Cuenta 2010;
<http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2010.asp>

- ✓ En cuanto a la industria de alimentos no se dispone de cifras oficiales para el PIBINDA en los años 2009 y 2010. Recuérdese que aproximadamente el 30% del PIB de la manufactura corresponde a la INDA y que tanto en 2009 como en 2010 hubo caída del PIB manufacturero en el orden de -6,4% y -3,4% respectivamente, por lo que el PIBINDA puede haber declinado; ello a pesar de la recuperación registrada en el último semestre de 2010. El índice del volumen de producción tuvo una recuperación de 6,2% en 2010 (según el BCV-Informe económico 2010)⁵³, lo que permitió un crecimiento promedio anual de 0,3% en el período 2008-2010. No obstante, al descontarse el efecto del crecimiento poblacional, el IPIABTPC creció negativamente en ese lapso, a una tasa media anual de -1,2%.
- ✓ En 2009 y 2010 se sintió el efecto del acoso gubernamental en cuanto al riguroso control de precios, las frecuentes inspecciones y las amenazas de

⁵³ Banco Central de Venezuela. *Informe Económico 2010*. BCV, Caracas.

expropiar a la mayor industria de alimentos del país (Empresas Polar). Las medidas oficiales con la excusa de evitar el acaparamiento y las restricciones para obtener divisas y licencias para importar obligó a reducir inventarios. Todos estos factores han incidido negativamente en el desempeño productivo de la industria de alimentos. La situación para 2011 no parece mejorar, debido a la reciente entrada en vigencia del Decreto Presidencial-Ley sobre Costos y Precios justos, que de acuerdo con su contenido tendrá efectos negativos sobre la producción de alimentos y de bienes y servicios en general.

- ✓ Tanto la producción agrícola como la industria de alimentos se vieron afectados por la menor actividad económica, la reducción de la demanda agregada, del consumo privado, los problemas en el suministro de energía eléctrica y la menor disponibilidad de divisas al tipo de cambio oficial.
- ✓ El entorno institucional también evolucionó negativamente para las inversiones y la producción, pues al lado de los controles de precios se intensificaron las inspecciones del gobierno en las fábricas y almacenes, así como las expropiaciones, rescates de tierras y de agroindustrias que luego disminuyeron su producción en manos del Estado.
- ✓ También debe destacarse el rezago en el ajuste de los precios para los productores a lo que se agrega el efecto de las contingencias climáticas en 2009 (sequía) y 2010 (exceso de lluvias), que causaron pérdidas en las cosechas de varios rubros agrícolas (cereales, hortalizas y otros), incidiendo en la reducción de la rentabilidad. Es importante destacar que el gobierno nacional no tiene una política definida para hacerle frente y contrarrestar los efectos negativos del cambio climático.
- ✓ Puede asomarse la hipótesis de que los resultados de producción evidencian un agotamiento de la política basada en el pago de precios a los productores por debajo de la tasas de inflación, para luego compensar con subsidios a los insumos, entre ellos el crédito agrícola y así mantener una rentabilidad aceptable.

En 2011 seguirán prevaleciendo los factores que impiden un crecimiento de la oferta de alimentos. En el caso del sector agrícola, además de las amenazas de expropiación de fincas, la escasez de insumos agrícolas se ha convertido en una nueva restricción. Esto, en combinación con ajustes de precios insuficientes y de nuevo, la acción negativa de factores climáticos (exceso de lluvias), permiten avizorar un mal año para la producción agrícola, especialmente de cereales y hortalizas. Los ajustes de precios para los productores tampoco han sido bien recibidos, por cuanto se considera que están desfasados; en algunos casos, con respecto al incremento de costos, de la tasa de inflación y de los precios que se pagan a los productores de otros países o del costo del producto importado. En 2011, los productores del sector animal de bovinos, leche y pollo reclaman aumentos de precios para mejorar su rentabilidad.

La industria de alimentos, por su parte, se seguirá enfrentando a los excesivos controles de precios, a las amenazas de expropiaciones, al retardo en el ajuste de los precios de sus productos, a las dificultades para obtener divisas al tipo de cambio oficial y poder importar materias primas e insumos. Un factor adicional es el de la continuidad de la crisis eléctrica. Esta impide que las fábricas puedan trabajar a plena capacidad, pues existe un racionamiento de la energía eléctrica y multas para quienes violen dicho racionamiento. En síntesis, estos factores estarán ejerciendo presión para impedir un mejor desempeño producción y un incremento de la producción doméstica de alimentos. No obstante, si se mantiene la tendencia a la recuperación de la economía en 2011, es probable que se incremente la producción de la industria de alimentos para responder a una mayor demanda, siempre y cuando se flexibilice la entrega de divisas para obtener materias primas e insumos. En el primer trimestre de 2011, el BCV⁵⁴ reportó un crecimiento de 8,6% en la producción de la Industria Manufacturera Privada y de 5,6% en la

⁵⁴ Informe del BCV sobre los resultados del PIB en el primer trimestre de 2011, disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Comunicados/pibi11.pdf>; consulta: 17 de agosto de 2011.

Industria de Alimentos, Bebidas y Tabaco con respecto al primer trimestre de 2010, que fue de baja producción. Si esta tendencia se mantiene, es probable que en 2011 ocurra un aumento de la producción de la INDA.

4.2. Tendencias del comercio exterior agroalimentario

Los rasgos más relevantes de la evolución reciente del comercio exterior agroalimentario durante el lapso 1998-2010 son los siguientes:

- ✓ Una clara tendencia decreciente del valor de las exportaciones agroalimentarias desde 1998, cuando alcanzaron un valor máximo de US\$ 689 millones, hasta prácticamente reducirse a valores insignificantes (US\$ 54 millones, valor proyectado para 2010). Esta reducción de las exportaciones agroalimentarias (XAA) se explica por la fuerte apreciación del tipo de cambio real que se ha dado en la mayoría de los años del lapso 1998-2010, lo que reduce la competitividad; las trabas y demás restricciones administrativas que el gobierno ha impuesto para las exportaciones, con la finalidad de asegurar el abastecimiento (prohibiciones, vistos buenos previos sujetos a la suficiencia del abastecimiento nacional, no entrega de certificados de origen, entre otras). En el presente las condiciones para exportar y recuperar los niveles de 1998 son muy desalentadoras, debido a las trabas gubernamentales y a la existencia de un tipo de cambio oficial -claramente sobrevaluado- que no estimula a los exportadores.
- ✓ Debe señalarse que las estadísticas oficiales del INE no revelan lo que a todas luces está sucediendo: exportaciones ilegales, debido a la existencia de un mercado negro del dólar (US\$) que establece un tipo de cambio muy superior al oficial y debido a los controles de precios existentes en Venezuela, donde se fijan precios máximos de venta al consumidor muy inferiores a los que se pagan en países vecinos (islas del Caribe, Colombia). En consecuencia, existen márgenes de ganancia que incentivan la

exportación ilegal de alimentos (contrabando). Este problema, originado por la desacertada política cambiaria y los controles de precios, está presente en todas las cadenas agroproductivas analizadas en este documento en el Capítulo 5 (arroz, maíz, azúcar, café, carne bovina, leche y pollo).

- ✓ En el lapso 1998-2003 y debido a los problemas que enfrentó la economía y a los efectos de la crisis de 2003, la tendencia de las importaciones agroalimentarias (MAA) fue decreciente, respondiendo a la reducción de la actividad económica. En ese período el PIBPC se redujo a la tasa media anual de -5,1%. En 1998 las MAA fueron US\$ 1.762 millones, mientras que para 2003 se habían reducido a US\$ 1.502 millones. A partir de 2004 y hasta 2008 hubo una fuerte tendencia creciente de las MAA, fundamentalmente impulsadas por la recuperación y el crecimiento de la economía. Recuérdese que en el lapso 2003-2008 el PIBPC aumentó a la tasa media anual del 8,3%. Para 2008, cuando alcanzaron su valor pico, las MAA eran de US\$ 7.477 millones. Con el decrecimiento de la economía en 2009 y 2010, las MAA se han reducido a US\$ 4.737 millones (ver Cuadro 4.1).
- ✓ Debido a las tendencias de las XAA y de las MAA, el ya tradicional saldo negativo de la balanza comercial agroalimentaria ha aumentado. En 1998 este saldo era de US\$ -1.073 millones, mientras que en 2008 -año pico del valor de las MAA- alcanzó los US\$ -7.313 millones; finalmente en 2010, con la mengua de las MAA, dicho saldo fue de US\$- 4.578 millones (ver Cuadro 4.1).
- ✓ También se han producido modificaciones en cuanto a los principales proveedores de importaciones de alimentos para Venezuela (ver Cuadro 4.3). En 1998, los cinco principales proveedores de alimentos para Venezuela eran: Estados Unidos (26,7%), Argentina (13,3%), Colombia (9,8%), Canadá (7,3%) y Reino Unido (7,1%). En total, estos países-regiones aportaban el 64,2% de las MAA. Para 2010 los cinco principales

proveedores de alimentos para Venezuela fueron: Brasil (25,9%), Estados Unidos (21,6%), Argentina (6,7%), Bolivia (6,5%) y Canadá (6,5%). Obsérvese que Colombia, debido a los problemas diplomáticos entre ambos países -agudizados desde julio de 2009-, no figuró en 2010 entre los cinco principales países proveedores de importaciones agroalimentarias para Venezuela. En 2010 los cinco principales países proveedores de importaciones aportaban el 67,2% del total. Entre los cambios se observa la intensificación de las relaciones comerciales con países considerados aliados ideológicos (Brasil y Bolivia), que no figuraban entre los principales proveedores para 1998.

- ✓ Por áreas geoeconómicas (ver Cuadro 4.3), para 1998 los principales proveedores eran: América del Norte (35,7%), Comunidad Andina (11,8%), MERCOSUR (19,2%), Europa (19,6%). Para 2010 la situación era la siguiente: MERCOSUR (37,1%), América del Norte (30,6%), Comunidad Andina (16,0%) y Europa (7,8%). Debe destacarse el incremento en la importancia absoluta y relativa de MERCOSUR (especialmente la de Brasil) como proveedor de alimentos para Venezuela, el aumento de la importancia relativa de la Comunidad Andina (especialmente Bolivia y Ecuador) y la disminución de América del Norte (especialmente Estados Unidos) y de Europa como proveedores de alimentos para Venezuela. Esto sin duda alguna revela resultados en la estrategia de Venezuela de fortalecer los lazos económicos con MERCOSUR, acuerdo de integración del cual aspira ser un miembro pleno, si bien mantiene con dicho bloque un tratado de libre comercio vigente desde 2005. También es evidente la importancia que tiene la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como proveedor de alimentos para Venezuela, aunque Venezuela abandonó (denunció) este acuerdo de integración económica en 2006. No obstante, pareciera que la CAN es un socio natural para Venezuela, especialmente Colombia, dada su condición de país fronterizo con Venezuela; ello aunque -como ya se dijo- en 2010 se redujeron sustancialmente las importaciones

agroalimentarias provenientes de ese país, entre tanto se fortalecía la importancia de Bolivia y Ecuador, considerados aliados ideológicos del gobierno actual de Venezuela.

**Cuadro 4.3 Proveedores de MAA para Venezuela
(Miles de US\$ y porcentajes)**

REGIÓN	PAÍS	1998	%	2010	%
COMUNIDAD ANDINA	BOLIVIA	13.585	0,8	303.494	6,6
	COLOMBIA	172.016	9,8	160.586	3,5
	ECUADOR	12.128	0,7	236.205	5,1
	PERU	10.290	0,6	38.614	0,8
Total COMUNIDAD ANDINA		208.019	11,8	738.899	16,0
MERCOSUR	ARGENTINA	233.570	13,3	311.849	6,7
	BRASIL	57.093	3,2	1.198.558	25,9
	PARAGUAY	21.815	1,2	59.810	1,3
	URUGUAY	25.360	1,4	144.904	3,1
Total MERCOSUR		337.838	19,2	1.715.121	37,1
AMÉRICA DEL SUR. OTROS	CHILE	90.047	5,1	201.931	4,4
	RESTO	811	0,0	0	0,0
Total AMÉRICA DEL SUR. OTROS		90.858	5,2	201.931	4,4
AMÉRICA DEL NORTE (TLC)	CANADÁ	129.337	7,3	301.807	6,5
	ESTADOS UNIDOS	470.598	26,7	1.005.895	21,8
	MÉXICO	28.272	1,6	108.785	2,4
Total AMÉRICA DEL NORTE (TLC)		628.207	35,7	1.416.487	30,6
AMÉRICA CENTRAL	COSTA RICA	5.308	0,3	1.756	0,0
	GUATEMALA	41.535	2,4	12.937	0,3
	RESTO	1.348	0,1	55.200	1,2
Total AMÉRICA CENTRAL		48.191	2,7	69.893	1,5
REGIÓN	PAÍS	1998	%	2010	%
CARIBE	ANTILLAS HOLANDESAS		0,0	306	0,0

	PUERTO RICO	407	0,0	646	0,0
	REPÚBLICA DOMINICANA	269	0,0	2.369	0,1
	TRINIDAD Y TOBAGO	1.639	0,1		0,0
	RESTO	700	0,0	176	0,0
Total CARIBE		3.015	0,2	3.497	0,1
EUROPA. UNIÓN EUROPEA	ALEMANIA	21.124	1,2	23.470	0,5
	BÉLGICA, LUXEMBURGO	27.532	1,6	16.331	0,4
	ESPAÑA	21.828	1,2	39.361	0,9
	FRANCIA	32.482	1,8	67.665	1,5
	ITALIA	15.518	0,9	25.878	0,6
	PAISES BAJOS	40.745	2,3	57.825	1,3
	REINO UNIDO	124.436	7,1	85.748	1,9
	RESTO	48.507	2,8	45.516	1,0
Total EUROPA. UNIÓN EUROPEA		332.172	18,9	361.794	7,8
EUROPA. OTROS	NORUEGA	1.508	0,1	2.413	0,1
	SUIZA	10.374	0,6	8.612	0,2
	RESTO	1.307	0,1	2.239	0,0
Total EUROPA. OTROS		13.189	0,7	13.264	0,3
ASIA. PACÍFICO SUR	CHINA CONTINENTAL	199	0,0	63.868	1,4
	CHINA-TAIWAN	3.513	0,2	434	0,0
	JAPÓN	1.462	0,1	1.504	0,0
	RESTO	3.854	0,2	13.583	0,3
Total ASIA. PACÍFICO SUR		9.028	0,5	79.389	1,7
OCEANÍA. AUSTRALIA - NUEVA ZELANDA	TOTAL	85.001	4,8	112.891	2,4
RESTO DEL MUNDO	TOTAL	5.851	0,3	23.557	0,5
Total General		1.761.369	100,0	4.623.832	100,0

Fuente: INE- Cálculos propios.

Para 2011 es de esperar que continúe la tendencia decreciente de las exportaciones agroalimentarias, debido a la apreciación del tipo de cambio real y a las trabas administrativas y cuantitativas que mantiene el gobierno nacional. En el primer trimestre de 2011, según la información del INE, las exportaciones agroalimentarias habían disminuido en 20% con respecto al primer trimestre de 2010.

Las importaciones agroalimentarias deben incrementarse en 2011 para hacerle frente a una mayor demanda de alimentos, debido a la recuperación de la economía. También es de esperar que de nuevo aumenten las importaciones agroalimentarias provenientes de Colombia, ante la mejora de las relaciones diplomáticas, desde agosto de 2010.

4.3. Tendencias generales del consumo de alimentos

Las estadísticas del Instituto Nacional de Nutrición (INN) y su hoja de balance de alimentos reportan una caída del consumo de alimentos en 1998-2003 y un incremento en el lapso 2004-2007, que pudo haberse prolongado hasta 2008, año en el cual todavía creció el PIB per cápita, para luego iniciar un período de declinación en 2009 y 2010 debido a la reducción del PIBPC y del aumento del precio real de los alimentos. El consumo de alimentos por habitante depende fundamentalmente de dos variables: del precio real de los alimentos y del ingreso real de los consumidores (medido por el PIB per cápita). En el Gráfico 4.2 se presenta la clara tendencia creciente del precio real de los alimentos a partir de 2003, lo que presionaba para la reducción de la demanda. Obsérvese que en un primer momento, en el lapso 1998-2003, los precios reales de los alimentos tienden a decrecer hasta 2002 y en 2003 (colocándose casi al mismo nivel del año base 1997). Sin embargo, recuérdese que en el lapso 1998-2003 el PIBPC decreció al ritmo promedio anual de -5,1% y eso determinó que el consumo de energía alimentaria para el habitante promedio venezolano declinara desde las

2.158 calorías/persona/día en 1998, hasta las 1.918 calorías/persona/día en 2003 (ver Cuadro 4.1)⁵⁵.

Obsérvese también que luego de 2003 la DCH medida en calorías/persona/día comenzó a crecer hasta 2007 (último año para el que existe información del INN), cuando alcanzó las 2.410 calorías/persona/día (ver Cuadro 4.1). También debe recordarse que en ese lapso aunque los precios reales de los alimentos se incrementaron (ver Gráfico 4.2), desestimulando la demanda, al tiempo que también se intensificaron las políticas gubernamentales para subsidiar y distribuir alimentos en los estratos sociales de menores ingresos (Misiones: MERCAL, PDVAL, Casas de Alimentación, Comedores Escolares y Populares, otros).

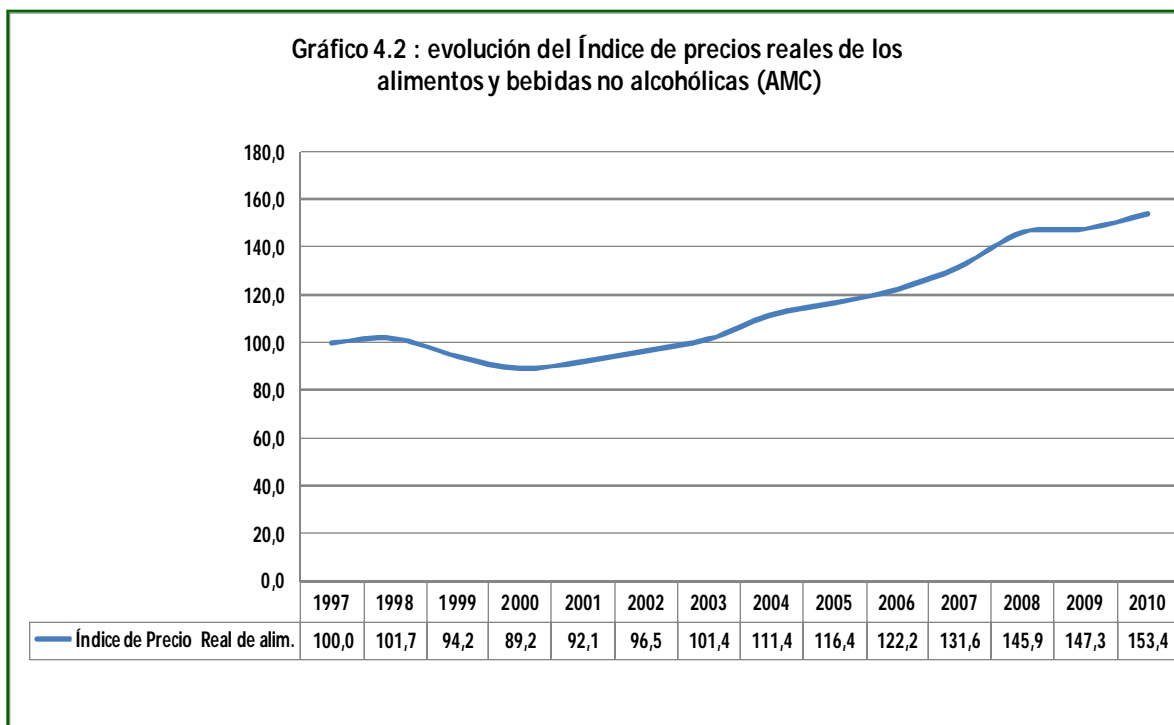
En el Gráfico 4.3 se muestra la evolución de la DCH de energía alimentaria, con las correspondientes proyecciones para el período 2008-2010, utilizando como variable predictiva el PIBPC⁵⁶. En ese Gráfico se puede observar como al tener en cuenta el valor del PIBPC del período 2008-2010, el cual incorpora las caídas de 2009 y 2010, la DCH disminuye, retrocediendo en los niveles de suficiencia de la disponibilidad (este aspecto se analizará más adelante).

Para confirmar las tendencias anteriores, obsérvese lo siguiente: si se toman en cuenta las estadísticas del índice del volumen de ventas de alimentos y bebidas del Banco Central de Venezuela, y se corrige este indicador por el efecto del incremento poblacional para expresarlo en términos de volumen de ventas de alimentos per cápita, se tiene que en el lapso 2008-2010 se redujo el volumen de ventas per cápita al ritmo promedio anual de -13,9%. Este resultado es consistente con las proyecciones que se han realizado para el lapso 2008-2010 (ver gráficos 4.2 y 4.3). La razón de las proyecciones estriba en que no existen

⁵⁵ Estos datos provienen de las Hojas de Balance de Alimentos publicadas por el Instituto Nacional de Nutrición de Venezuela (INN).

⁵⁶ Se utilizó la siguiente ecuación para proyectar: $LNDCH = -0,9732 + 0,6027 LNPIBPC$. Esta ecuación fue estadísticamente significativa al 1% ($F = 34,6$), con el $R^2 = 0,57$; $R = 0,76$. La serie utilizada fue 1980-2007. Es decir, se parte del supuesto de que la DCH está fuertemente y positivamente correlacionada con el PIBPC y, en consecuencia, ésta variable puede servir para realizar la proyección.

estadísticas oficiales, porque el INN ha dejado de publicar los resultados de la Hoja de Balance de Alimentos desde 2008.



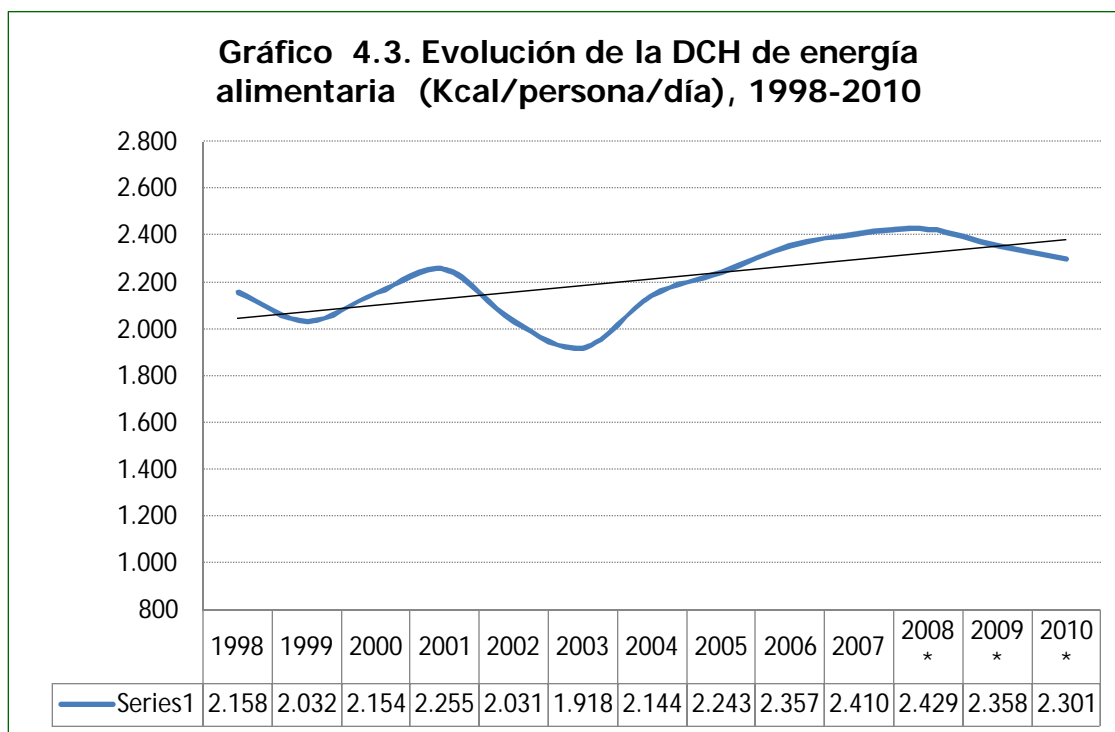
Fuente: BCV- Cálculos propios.

Otros reportes con métodos de medición diferentes a los que aquí se han presentado pronosticaban también una reducción del consumo de alimentos en 2010. Así, la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (CAVIDEA) afirmaba que en 2010 se reduciría el consumo per cápita de alimentos con base en las toneladas vendidas para octubre de 2010⁵⁷. Igualmente, en una información de prensa⁵⁸ se señala que CAVIDEA estimaba que el tonelaje vendido de alimentos procesados en 2010 apenas se incrementó en 0,28%, tasa inferior al crecimiento anual de la población (1,6%), por lo que se puede predecir que el consumo per cápita de alimentos disminuyó en 2010. Tales resultados no son extraños, pues

⁵⁷ Disponible en <http://www.consumid.org/detalle/13315/cayeron-ventas-de-11-alimentos-basicos-por-bajo-po>; consulta: 13 de febrero de 2011.

⁵⁸ *El Nacional*, Edición del 11 de febrero de 2011.

debe recordarse que según el Banco Central de Venezuela (BCV)⁵⁹, en 2009 y 2010 hubo una caída del consumo privado de -2,9% y -1,9% respectivamente. Y en esa reducción del consumo privado se incluyen los alimentos.



Fuente: INN-Hojas de Balance de Alimentos (varios años)-Cálculos propios. (*) = Los valores de 2008-2010 son proyectados con base en el PIBPC.

En síntesis, la situación del consumo de alimentos en 2009 y 2010 se caracterizó por una tendencia a disminuir, debido a la mengua en el crecimiento económico, el alza del precio real de los alimentos y los problemas de escasez temporal que imposibilita consumir aun teniendo el poder de compra para realizar la transacción.

Para 2011, es probable que la recuperación del PIBPC, estimada en el orden del 1,5% y 2% pudiera compensar el efecto del crecimiento del precio real de los

⁵⁹ Ver BCV. *Informe Económico 2010*, pág. 125, Cuadro III-3.

alimentos, para tener como resultado final una recuperación del consumo per cápita de algunos alimentos y en la disponibilidad per cápita de energía alimentaria. No obstante, es importante destacar que esta recuperación del consumo de alimentos no se había sentido aun con firmeza en el primer semestre de 2010. Un indicador que puede aportar alguna información sobre esto es el promedio del índice del Volumen de Ventas de alimentos, Bebidas y Tabaco al detal, en el primer semestre de 2011, cuyo valor era inferior en 14,2% con respecto al primer semestre de 2010 (para más detalles ver BCV Índices del volumen por clase de actividad, comercio al por menor)⁶⁰. La CAVIDEA también reportó una caída en el volumen de ventas de productos alimenticios regulados entre enero y julio de 2011. Muchos de estos alimentos regulados disminuyen sus ventas porque no existe la oferta, debido a la escasez que genera el control de precios y a los insuficientes ajustes de éstos al no reconocer los incrementos de los costos de las materias primas y mantener trabas gubernamentales para la realización de importaciones al tipo de cambio oficial.

4.4. Evaluación del desempeño del SAV

Seguidamente se realizará una breve evaluación general del desempeño del SAV a partir de los criterios ideales para un sistema alimentario, sugeridos por Shejtman (1988, 1994)⁶¹. Se trata de determinar, con base en las estadísticas disponibles, cómo se encuentra el país en relación con los niveles deseables de esos indicadores. ¿Está mejorando o empeorando la situación? Se examinará el desempeño del SAV a partir del análisis de tres indicadores, a saber: suficiencia, estabilidad y autonomía.

Para realizar la evaluación se debe tener en cuenta la restricción de información estadística, debido a que las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) elaboradas por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) sólo están disponibles hasta 2007. A partir de

⁶⁰ Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>; consulta: 26 de agosto de 2011).

⁶¹ Schejtman, Alexander. (1988). *La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis*. Revista de la CEPAL, No 36, pp. 142-161; Schejtman, Alexander. (1994). *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe-División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.

ese año se harán proyecciones cuando sea posible y se emitirán opiniones, con base en resultados de algunas variables relacionadas con aquella variable, sobre la cual se quiere predecir su comportamiento en fecha posterior al año 2007.

A continuación se presentan las estimaciones de los indicadores de suficiencia, estabilidad y autonomía, para arribar a una conclusión sobre el desempeño del SAV en el período 1998-2010.

▪ Suficiencia

“Se considera suficiente el sistema alimentario que, vía producción interna e importaciones netas, genera una oferta agregada suficiente para atender la demanda efectiva existente, así como las necesidades alimentarias básicas de los estratos de bajos ingresos, que no llegan a manifestarse en el mercado” (Schejtman, 1988: 142)⁶².

Esta suficiencia debe alcanzarse sin afectar la sustentabilidad del Sistema Alimentario (SA), ni los recomendables niveles de autonomía, ni la equidad en el acceso a los alimentos. Un factor que debe tenerse en cuenta es que en la medida que en una sociedad exista mayor desigualdad en la distribución del ingreso se necesitará de una mayor oferta-disponibilidad de alimentos para que se puedan satisfacer las necesidades de las personas que no tienen el suficiente poder de compra (demanda efectiva) para acceder a una ingesta de alimentos que garantice su seguridad alimentaria.

Un indicador útil para medir la suficiencia de un SA es el Indicador de Suficiencia (IS). Este se obtiene al relacionar y expresar en términos porcentuales la relación entre las disponibilidades per cápita de energía alimentaria, o de proteínas o de algún micronutriente (por ej., vitaminas, hierro, u otro) con el requerimiento normativo establecido por el organismo oficial correspondiente (por ej., el Instituto

⁶² Schejtman, Alexander (1988, ob. cit.).

Nacional de Nutrición en el caso de Venezuela), para el habitante promedio de ese país de cada país. Entonces:

$$IS = (DCH_i / Req_i) \times 100$$

IS= Indicador de Suficiencia

DCH_i = Disponibilidad para consumo humano del macro o micronutriente i⁶³

Req._i = Requerimiento normativo, del macro o micronutriente, establecido por el organismo oficial para el habitante promedio de ese país⁶⁴

Schejtman (1988,1994)⁶⁵, propone los siguientes niveles-intervalos para calificar el nivel de suficiencia de un SA:

- **Si IS < 95% → Insuficiencia Crítica;**
- **Si IS 95% < IS < 100% → Insuficiencia;**
- **Si IS 100% < IS < 110% → Suficiencia Precaria; y**
- **Si IS > 110% → Suficiencia Plena⁶⁶.**

⁶³ La disponibilidad para consumo humano (DCH) de un alimento o un bien agrícola, al nivel de venta al detal es el resultado de la suma algebraica de la producción nacional (P) + las importaciones (Imp.) – las exportaciones (Exp.) +/- los cambios de existencias (CE), a los cuales se les deduce el uso del alimento o bien agrícola intermedio como insumo para la industria de alimentos (IDA), la industria no alimentaria (INA), como semilla (S), para alimentación animal (AA) y las pérdidas o mermas (PER). La DCH se estima al nivel del detallista, si bien existen también pérdidas entre el detallista y la boca del consumidor. Debido a esto último, el dato de la DCH (de calorías, proteínas, calcio, hierro, vitamina C, etc.) debe ser ajustado por un coeficiente de pérdidas entre el nivel de detallista y la boca del consumidor.

⁶⁴ Ese requerimiento normativo depende de las características demográficas, antropométricas y del nivel de actividad física promedio de los habitantes de cada país. Ese nivel de requerimiento normativo generalmente lo determina el organismo oficial de nutrición de cada país

⁶⁵ Schejtman (1988, 1994, obs. citi.)

⁶⁶ Schejtman (1988, 1994, obs. citi.) sugiere que es necesario que la DCH del macro o micronutriente supere en al menos 10% los requerimientos normativos, para así asegurar que tanto quienes tienen suficiente poder de compra alimentario como los que no lo poseen puedan acceder a la ingesta (suficiente) del macro o micronutriente respectivo. Es decir, se requiere que la relación DCH/Req._i para el micro o macro nutriente (expresada en términos porcentuales) sea ≥ 110%, para compensar por la existencia de desigualdad en la distribución del ingreso.

El IS se estimará para el caso de la DCH de energía alimentaria (Calorías/persona/día). El dato de la DCH está ajustado por el correspondiente factor de pérdidas entre el nivel de detallista y la boca del consumidor para la energía alimentaria (ver Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Venezuela: disponibilidades de energía alimentaria e Índice de Suficiencia (adecuación)

Año	DCH _i (Cal./persona/día)	Req. _i (Cal./persona/día)	IS (Adecuación) %
1998	2.158	2.300	93,8 (insuficiencia crítica)
1999	2.032	2.300	88,3 (insuficiencia crítica)
2000	2.154	2.300	93,7 (insuficiencia crítica)
2001	2.255	2.300	98,1 (insuficiencia)
2002	2.031	2.300	88,3 (insuficiencia crítica)
2003	1.918	2.300	83,4 (insuficiencia crítica)
2004	2.144	2.300	93,2 (insuficiencia crítica)
2005	2.243	2.300	97,5 (insuficiencia)
2006	2.357	2.300	102,5 (suficiencia precaria)
2007	2.410	2.300	104,8 (suficiencia precaria)
2008*	2.429	2.300	105,6 ((suficiencia precaria)
2009*	2.358	2.300	102,5 (suficiencia precaria)
2010*	2.301	2.300	100,0 ((suficiencia precaria)

Fuente: INN, Hojas de Balance de Alimentos-Varios años-Cálculos propios. (*) Los valores 2008-2010 son proyectados con base en la ecuación:

Análisis de resultados

- De acuerdo con los datos del Cuadro 4.4 se observa que hubo una tendencia decreciente del IS para el lapso 1998-2003, y una tendencia a aumentar para el lapso 2004-2007. El incremento del IS

en 2004-2007 se corresponde con la mejora del ingreso por habitante que se dio entre 2004-2008, debido al incremento del gasto público, alimentado, a su vez, con la mejora de los ingresos fiscales gracias al alza de los precios del petróleo (ver Capítulo 2 sobre el entorno nacional).

- Según la propuesta de Schejtman (1988, 1994) y teniendo en cuenta el valor del IS se puede concluir que, durante el lapso 1998-2003, el país presentó niveles de insuficiencia precaria e insuficiencia (2001). Durante el período 2004-2007 mejoró el IS, pero aun así el país todavía presentaba niveles de suficiencia precaria para 2007 (IS = 104,8% < 110%)⁶⁷.
- Dado que en el lapso 2009-2010 se revirtió la tendencia de crecimiento del ingreso per cápita (PIBPC) y dado que el IS se encuentra alta y positivamente correlacionado con la evolución del PIBPC, es de esperar que el IS haya empeorado después de 2008. Eso es lo que muestran las proyecciones realizadas en este documento. Obsérvese que a partir de 2009, el IS -calculado con base en las proyecciones- decrece desde 105,2 (en 2008) hasta 100,0 (en 2010*), manteniéndose todavía en niveles de suficiencia precaria. El IS está positiva y altamente correlacionado con lo que suceda con el PIBPC; de allí que una estrategia de seguridad alimentaria debe garantizar prioritariamente el crecimiento económico y, por supuesto, una distribución más equitativa de los frutos de ese crecimiento.

▪ Estabilidad

⁶⁷ Para 2007, de acuerdo con los resultados preliminares del INN (Hoja de Balance de Alimentos 2007), se tenían los siguientes niveles de suficiencia (adecuación) en Venezuela: proteínas (115,5%), calcio (51,3%), hierro (141,0%), retinol (114,4%), tiamina (132,5%), riboflavina (131,2%), Niacina (171,8%) y vitamina C (118,3%). El problema era la insuficiencia precaria en el caso de la energía alimentaria (calorías).

Un Sistema Alimentario (SA) se considera estable cuando tiene una baja intensidad de fluctuaciones de los niveles de disponibilidad de alimentos (de la DCH de un macro o micronutriente).

Un indicador de estabilidad sencillo se obtiene al estimar el coeficiente de variación (CVDCH) de la DCH para un período determinado. Se pueden estimar los CVDCH para varios períodos y compararlos. El CVDCH se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$\text{CVDCH} = (\text{DS}/\text{Media DCH}) \times 100$$

Donde:

CVDCH= Coeficiente de variación de la DCH

DS = Desviación Estándar de la DCH

Media DCH = Media aritmética de la DCH

Los resultados obtenidos para Venezuela son los siguientes (Cuadro 4.5):

Cuadro 4.5 Venezuela: CV de la DCH de energía alimentaria

Período	CV DCH cal.	CV cal.proc. Imp.
1994-1998	1,98	4,83
1999-2003	5,21	8,32
2004-2007	5,20	12,27

Fuente: INN, Hojas de Balance de Alimentos, varios años-Cálculos propios

Análisis de resultados

- ✓ De acuerdo con los resultados del CV se puede concluir que la inestabilidad de la DCH de energía alimentaria aumentó con respecto a los valores de 1994-1998 y finalmente se estabilizó en los períodos 1999-2003 y 2004-2007, con un CV en el orden del 5,2%. Sin embargo, este valor del CVDCH

para energía alimentaria (calorías) es superior al del período 1994-1998, por lo que se puede concluir que ha habido un aumento de la inestabilidad de la disponibilidad de energía alimentaria en la última década (ver Cuadro 4.5).

- ✓ También se puede observar en el Cuadro 4.4 que la inestabilidad es mayor y creciente en la DCH-disponibilidad de energía alimentaria de procedencia importada, ya que las calorías de procedencia nacional tienden a ser más estables (esto debido a la baja elasticidad de la producción agrícola nacional). Es decir, la principal fuente de inestabilidad de la disponibilidad de energía alimentaria es la volatilidad de las importaciones de alimentos, altamente dependientes de la volatilidad del PIB, la cual se encuentra explicada por la alta dependencia de las exportaciones de petróleo que tiene la economía venezolana, cuyos precios en el mercado internacional son altamente volátiles.
- ✓ Dado que en 2009 y 2010 ha habido una fuerte contracción en las importaciones de alimentos con respecto a los valores de 2008 y la producción agrícola nacional tiende a decrecer, puede asomarse la hipótesis de que el CV de la DCH de energía alimentaria seguirá aumentando. Este comportamiento es negativo para la seguridad alimentaria nacional, porque la disponibilidad de alimentos se hace más volátil.

▪ **Autonomía**

Para Schejtman (1988) los indicadores que se construyen para medir la autonomía de un SA tratan de medir su grado de vulnerabilidad externa. En este documento se utilizará como indicador de autonomía el porcentaje de alimentos importados en relación con la disponibilidad o consumo en el país. Esto se puede estimar con información del coeficiente de procedencia de las calorías (o de las proteínas) importadas (CPM). Este coeficiente muestra el porcentaje de la DCH (de calorías o

proteínas) que es de procedencia importada en relación con la disponibilidad total (DCH). En la medida que el coeficiente (CPM) se incremente a través del tiempo menor será el nivel de autonomía del SA. Este indicador se puede estimar para la totalidad del SA o para un alimento (ej., carne de bovino) o grupo de alimentos (ej., cereales).

Se procederá a estimar y calificar el coeficiente de procedencia importada de la DCH de energía alimentaria (CPM). Schejtman (1988,1994)⁶⁸ ha sugerido la siguiente calificación de los niveles de autonomía alimentaria de un país:

- Si CPM < 10% → **DEPENDENCIA BAJA;**
- Si 10% < CPM < 20% → **DEPENDENCIA MEDIANA;**
- Si 20% < CPM < 30% → **DEPENDENCIA ALTA; y**
- Si CPM > 30% → **DEPENDENCIA CRÍTICA.**

Según la información suministrada por la HBA de 2007 y de acuerdo con el valor del coeficiente mencionado, los datos reportados son los siguientes:

Cuadro 4.6. Venezuela: coeficientes de procedencia

Importada de la DCH calórica

Año	CPM (%) de la DCH calórica
1998	46,2
1999	43,4
2000	41,6
2001	43,4
2002	39,6
2003	40,0
2004	44,0
2005	35,3
2006	38,5
2007	43,7

Fuente: INN, Hojas de Balance de Alimentos, varios años.

⁶⁸ Schejtman (1988, 1994. Obs. Citi.)

Análisis de resultados

De acuerdo con los datos del Cuadro 4.6, Venezuela posee una dependencia crítica en materia de importaciones de alimentos. Obsérvese que en todos los años del período 1998-2007 el CPM presenta valores superiores al 30%. Debe señalarse que la dependencia crítica en materia de importaciones de alimentos es un rasgo estructural del Sistema Alimentario Venezolano (SAV) y ésta también se ha manifestado en períodos previos (ver Gutiérrez, 2005)⁶⁹.

Como se sabe, en 2008 las importaciones de alimentos se incrementaron y alcanzaron un nivel máximo, para comenzar un descenso en 2009 y 2010. Sin embargo, es muy probable que las cantidades de alimentos importados en 2008, 2009 y 2010 continúen siendo superiores a las de 2007, por lo que el nivel de autonomía con respecto a 2007 sería inferior. En otras palabras, el país continúa teniendo niveles de dependencia crítica en materia de alimentos (autonomía crítica).

Según la HBA 2007 (Instituto Nacional de Nutrición, 2009)⁷⁰, el país mostraba niveles de CPM de energía alimentaria por encima del 30% para los siguientes grupos de alimentos: cereales (41,1%), azúcares y miel (30,4%), leguminosas (79,1%), nueces y semillas oleaginosas (95,7%), carnes y huevos (67,3%), leche y derivados (49,3%) y grasas visibles (65,0%).

En el capítulo 5 se mostrará cómo en las cadenas agroproductivas incluidas en este estudio (arroz, maíz, azúcar, café, bovinos, leche y pollo) las importaciones se han incrementado, agravando los niveles de dependencia alimentaria del país, incluso en rubros para los cuales el país estaba autoabastecidos (arroz, maíz blanco, café, carne bovina).

⁶⁹ Gutiérrez, Alejandro (2005). "Políticas macroeconómicas y sectoriales: impactos sobre el sistema agroalimentario venezolano", *Agroalimentaria*, Vol. 11 (20), pp. 69-87.

⁷⁰ Instituto Nacional de Nutrición (2009). *Hoja de balance de alimentos 2007*. INN, Caracas.

Conclusión

Según los indicadores analizados el Sistema alimentario Venezolano (SAV):

- a) Presentó suficiencia precaria. No obstante, debe señalarse que durante los años 2004-2007, hubo un avance importante en materia de DCH de energía y de la suficiencia alimentaria, reflejo de las mejoras del país en materia económica y del alza de los ingresos petroleros.
- b) Las proyecciones realizadas, utilizando como variable para predecir el PIBPC, muestran que en la medida que éste disminuye (2009 y 2010) también lo hace la suficiencia (IS). Es decir, la seguridad alimentaria nacional tiende a retroceder en la medida que disminuye el crecimiento económico (medido por el PIBPC). De allí que una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar los niveles de seguridad alimentaria nacional es lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo. La alta volatilidad del crecimiento económico de Venezuela, altamente dependiente de una variable volátil como los ingresos petroleros, permite predecir que entre tanto esto no se corrija, la suficiencia del abastecimiento y los niveles de abastecimiento alimentario serán altamente volátiles.
- c) El SAV tiende a ser más inestable desde 1998. Tal inestabilidad se debe fundamentalmente a la alta volatilidad que experimentan las disponibilidades de energía alimentaria de procedencia importada, altamente correlacionadas con la volatilidad de los ingresos petroleros. Una mayor participación porcentual de la producción nacional en la conformación del abastecimiento alimentario contribuiría a reducir la inestabilidad del SAV.
- d) Los bajos niveles de autonomía alimentaria constituyen un rasgo estructural del SAV, reflejo de la relativa abundancia de divisas provenientes de las exportaciones petroleras y del insuficiente crecimiento de la producción nacional de alimentos para satisfacer una demanda

creciente. Los niveles críticos de autonomía alimentaria se presentaron durante gran parte del siglo XX y ahora continúan evidenciándose en la primera década del siglo XXI. Los niveles de importación posteriores de 2008-2010, superiores a los de 2007, permiten predecir que los bajos niveles de autonomía alimentaria se han incrementado. En la actualidad, Venezuela está importando alimentos de los cuales se autoabastecía en el pasado (arroz, maíz blanco, carne bovina).

En conclusión, al finalizar la primera década del siglo XXI puede afirmarse que el SAV tiene insuficiencia precaria, es más inestable y tiende a agravarse el rasgo estructural de tener dependencia crítica de las importaciones de alimentos.

5. El desempeño de las cadenas agroalimentarias incluidas en este estudio (1998-2010)

5.1. Arroz

Arroz es el cereal para el cual Venezuela posee más ventajas comparativas y competitivas. Esta afirmación se debe a la disponibilidad de condiciones agroclimáticas propicias para el cultivo, la disponibilidad de tierras, los sistemas de riego construidos en el pasado, la experiencia adquirida por los productores, el desarrollo de la investigación y la transferencia de tecnología. La competitividad de la cadena también se debe a la existencia de consumidores exigentes en la calidad del producto final y al desarrollo a través del tiempo de un conglomerado (o *cluster*) de empresas de servicios, financiamiento, agroindustrias procesadoras, organizaciones de productores sólidas, empresas de distribución y comercialización. Este conglomerado se localiza en su mayor parte en los principales estados productores del rubro agrícola y donde el cereal es procesado industrialmente (Portuguesa y Guárico).

Las plantas agroindustriales del arroz más importantes se localizan en los estados productores del grano (Portuguesa y Guárico). Según ASOVEMA

(http://asovema.org.ve/configuracion_industria_venezuela.htm), para el año 2006 la capacidad instalada de procesamiento de arroz de las 47 plantas existentes para ese momento era de 2.068.800 toneladas/año de arroz *paddy* acondicionado. Esta cifra es superior a la actual producción anual.

5.1.1. La evolución de la producción de arroz

Durante el lapso 1998-2010⁷¹, dependiendo de la fuente (FEDEAGRO o MAT), se observó un comportamiento inestable de la producción de arroz *Paddy*, pero con tendencia decreciente si la fuente es FEDEAGRO y con tendencia creciente si la fuente es la gubernamental (MAT). Así, en el lapso 1998-2010 la producción de arroz presentó una tendencia a disminuir como promedio anual en -1,4%. Si la fuente de los dos últimos años (2009 y 2010) es el MAT la tendencia es a aumentar a un ritmo promedio anual de 3,4%. Durante el sub-período 1998-2003 hubo un decrecimiento de la producción a un ritmo promedio anual de -0,6%, al pasar de 701.168 t (en 1998) a 678.890 t (en 2003). Tal reducción se debió fundamentalmente a la merma de la superficie cosechada a la tasa media anual del 2,0%. En este período (1998-2003) los rendimientos fueron un factor atenuante de la disminución de la producción, pues éstos se incrementaron a la tasa media anual del 1,4%, al pasar de los 4.617 kg/ha en 1998 a los 4.941 kg/ha en 2003.

A juzgar por los resultados, en ese lapso las políticas agrícolas del gobierno no surtieron efectos positivos. Los precios reales recibidos por los productores declinaron durante 1998-2003 a la tasa media anual de -1,8% (ver Cuadro 5.2). En ese período tampoco se había iniciado con fuerza la política crediticia y de subsidios a los fertilizantes, de manera tal que se pudiera compensar la reducción de los precios reales al nivel del productor.

⁷¹ En este trabajo, la serie de la producción de arroz 1998-2010 tiene fuentes distintas para los años 2009 y 2010 (ver Cuadro 5.1). FEDEAGRO reportó, para esos años, cifras sustancialmente inferiores a las presentadas por el gobierno (MAT). Los datos de FEDEAGRO son tomados de: <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2010.asp> (consulta: 22 de diciembre de 2010). Los datos del MAT para 2009 y 2010 son tomados de su Memoria y Cuenta correspondiente al año 2010.

**Cuadro 5.1. Venezuela: producción, superficie y rendimientos
de arroz (1998-2010)**

Años	Producción (t)	Producción (t) MAT	Superficie (ha) MAT	Rendimientos (kg/ha)
1998	701.168	701.168	151.875	4.617
1999	720.193	720.193	148.971	4.834
2000	676.775	676.775	138.202	4.897
2001	787.119	787.119	154.203	5.104
2002	668.164	668.164	134.294	4.975
2003	678.890	678.890	137.404	4.941
2004	974.091	974.091	198.780	4.900
2005	1.004.518	1.004.518	215.979	4.651
2006	1.122.807	1.122.807	226.829	4.950
2007	1.054.857	1.054.857	207.396	5.086
2008	1.265.720	1.265.720	229.299	5.520
2009*	852.000	1.193.957	263.738	3.230
2010*	590.000	1.043.067	243.579	2.422

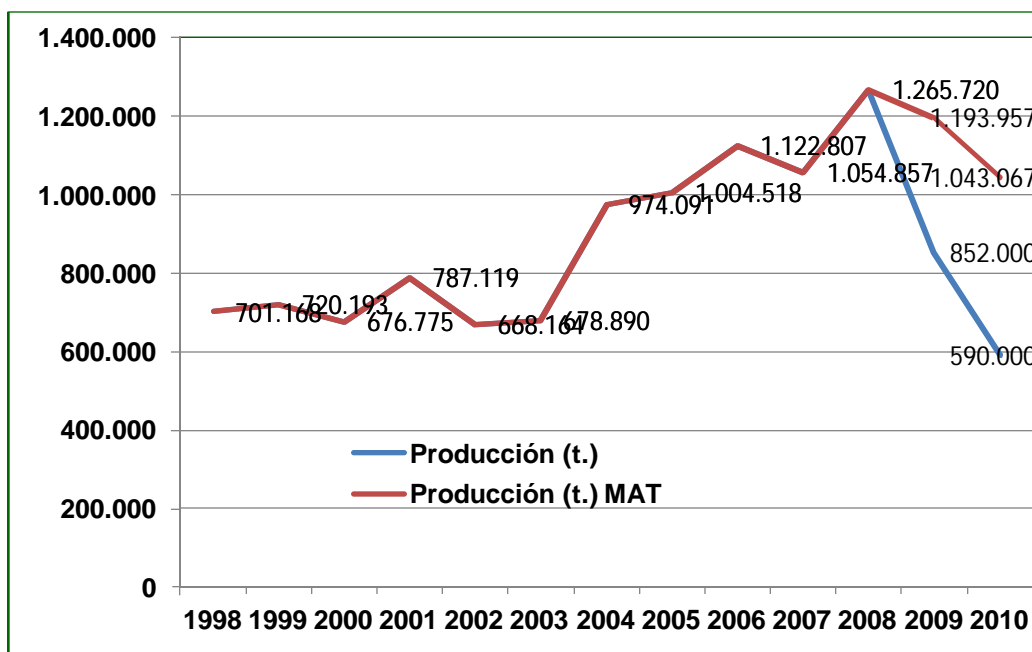
Fuente: MAT y FEDEAGRO. Cálculos propios. (*) En 2009 y 2010 los datos de producción destacados en amarillo tienen como fuente FEDEAGRO. El resto de los datos base de producción y superficie son del MAT. El dato de superficie de 2008 es estimado.

En el período 2003-2010 la tendencia de la producción fue también negativa, con una merma al ritmo promedio anual de -1,7% si la fuente de 2009 y 2010 es FEDEAGRO (ver Cuadro 5.1 y 5.2); pero pasa a ser positiva, de 5,5% promedio anual, si la fuente es el MAT. Debe señalarse que ambas fuentes coinciden en la merma de producción en 2009 y 2010, pero difieren en magnitud.

La producción alcanzó su techo en 2008 al crecer hasta las 1.265.720 t según las estimaciones del MAT (ver Cuadro 5.1, 5.2 y Gráfico 5.1). Los resultados de 2009 declinaron con respecto a los de 2008 y estuvieron determinados por la fuerte sequía (fenómeno de El Niño) y la no existencia de una política gubernamental para enfrentar los cada vez más frecuentes efectos negativos del cambio climático sobre la producción agrícola. En 2010, nuevamente según las estimaciones de FEDEAGRO y del MAT, hubo una disminución de la producción, ahora explicada

por la reducción de la rentabilidad y la falta de estímulos de las políticas oficiales para aumentar la producción. Así, para 2010 ambas fuentes reportaron una importante merma de la producción de arroz, pues ésta se estimó en 590.000 t, según FEDEAGRO la cifra más baja de las últimas dos décadas para una reducción del 53,4% con respecto a 2008. Por su parte el MAT reportó una producción en 2010 de 1.043.067 t, cifra inferior en 17,6% con respecto al valor máximo de 2008. Una conclusión evidente, es que independientemente de la fuente, la producción de arroz declinó en 2009 y 2010 con respecto a su valor pico de 2008, y ello evidencia la existencia de problemas en la producción de arroz en el país.

Gráfico 5.1. Venezuela: Producción de arroz (t), 1998-2010



Fuente: MAT y FEDEAGRO, con base en Cuadro 5.1.

También debe destacarse que, aun con los datos del MAT se evidencia una fuerte caída en los rendimientos, durante el período 2003-2010, a un ritmo promedio anual de -8,5%. Si se toma en cuenta solamente el período 2008-2010, la merma de los rendimientos es muy alta, pues pasaron de 5.520 kg/ha en 2008 a apenas 2.422 kg/ha En 2010, una reducción de 56,1%. Tales resultados ponen de manifiesto que, más allá de los efectos negativos de factores climáticos, existen

problemas en la incorporación de progreso tecnológico para la producción de arroz.

Cuadro 5.2. Arroz: Tasas medias de crecimiento anual (TMC), en porcentajes

Período	Producción (t)	Producción (t) MAT	Superficie (ha)	Rendimientos (kg/ha)	IPRParroz*
1998-2003	-0,6	-0,6	-2,0	1,4	-1,8
2003-2008	13,3	13,3	9,1	0,4	-4,4
2003-2010	-1,7	5,5	7,4	-8,5	s.i
2008-2010	-31,7	-9,2	3,1	-33,8	s.i
1998-2010	-1,4	3,4	4,0	-5,2	s.i

Fuente: MAT, FEDEAGRO, Banco Central de Venezuela, Cálculos propios con base en Cuadro 5.1.

IPRParroz = Índice de precios reales recibidos por los productores de arroz.

(*) Se refiere al período 2003-2008.

s.i: sin información.

Si se toman en consideración los resultados del período 2003-2010 se puede arribar a algunas conclusiones interesantes:

- a) El crecimiento de la producción durante el lapso 2003-2008 se debió básicamente al aumento de la superficie, la cual pasó de 137.404 ha. en 2003 a 229.299 ha. en 2008, para una tasa media anual de crecimiento del 9,1%. Es decir, fue un crecimiento extensivo, pues los rendimientos aumentaron como promedio anual 2,2%, tasa inferior al del crecimiento de la producción. Para 2008 los rendimientos se estimaron en 5.510 kg/ha, pero en 2003 se habían ubicado en 4.941 kg/ha.
- b) Los resultados que muestran la reducción de la producción de arroz en 2009 y 2010 se explican por la falta de incentivos de las políticas y el fuerte verano (fenómeno de El Niño en 2009), lo cual impidió el uso a plenitud de los sistemas de riego Río Guárico y Las Majaguas. Se estima que debido al verano se dejaron de sembrar alrededor de 35.000 ha. en el ciclo 2009-2010⁷². En resumen, al incorporar los datos de 2010 estimados por FEDEAGRO se arriba a la conclusión de que para el lapso 2003-2010, la

⁷² Kassen, Fuaz. (2010). *El arroz en Venezuela*. Presentación en la Asamblea anual de FEDEAGRO, Valle de la Pascua, estado Guárico.

reducción de la producción fue de -1,7% como tasa media de crecimiento promedio interanual (TMC). Pero, con los datos oficiales del MAT, el resultado cambia y, entonces, se tiene para el lapso 2003-2010 una TMC de 5,5%.

Uno de los factores que está incidiendo negativamente en la producción de arroz, más allá de los actores climáticos, es la tendencia decreciente de los precios reales recibidos por los productores. En el lapso 2003-2008⁷³ los precios recibidos por los productores siguieron declinando, a la tasa media anual de -4,4% (ver Cuadro 5.2). En consecuencia, el incremento en la producción y en la superficie de ese período se explicaría por los subsidios otorgados a insumos (caso de fertilizantes y otros agroquímicos) y a la abundancia de crédito subsidiado para la siembra y la cosecha⁷⁴. Esta conclusión parece tener sustento en la opinión de los dirigentes gremiales de los productores de arroz que han afirmado que la cartera de crédito agrícola es suficiente y oportuna, aunque la oferta de insumos como fertilizantes y agroquímicos se ha tornado inestable⁷⁵. No obstante, debe recordarse que los insumos a la producción agrícola se encuentran subsidiados, bien sea como en el caso de los fertilizantes producidos por las empresas públicas venezolanas (PEQUIVEN) o a través del subsidio implícito que representa importar agroquímicos a la tasa oficial de cambio, la cual está apreciada (sobreevaluada) en términos reales.

⁷³ Se utiliza como referencia el lapso 2003-2008, ya que el Banco Central de Venezuela no publicó en su Anuario de Precios y Mercado Laboral 2009 y 2010, los índices de precios recibidos por los productores agrícolas en esos años. Una estimación alternativa de precios recibidos por el productor, realizada por los autores de este documento con base en los precios fijados por el gobierno nacional, también muestra una declinación promedio anual -en este caso para el lapso 2003-2009- de -6,3%. Es decir, se ratifica que los precios recibidos por los productores no han sido un estímulo para aumentar la producción agrícola de arroz. Por lo tanto, el aumento de la producción del período 2003-2008 debe explicarse por las políticas de subsidios a los insumos y al crédito, además de la seguridad de mercado, las cuales deben haber incidido en una rentabilidad suficiente para explicar la mejora de la producción en 2003-2008.

⁷⁴ No obstante, los productores demandan una mayor provisión de créditos de mediano y largo plazo para poder realizar inversiones y ampliar la capacidad productiva desarrollando nuevas áreas y consolidando las existentes (Kassen, ob. cit.).

⁷⁵ Kassen, ob.cit.

Los resultados de 2010 evidencian que la política de reducir los precios reales recibidos por los productores y compensarlos con subsidios a insumos y al crédito para mantener un mínimo de rentabilidad se ha agotado, lo que se refleja en la merma de la producción de arroz estimada para 2010 tanto por los productores (FEVEARROZ) como para el gobierno (MAT).

De acuerdo con el Plan Bianual del MAT (2011-2012), está previsto aumentar la producción de arroz para 2011 en 33%. Sin embargo, las estimaciones preliminares de FEVEARROZ⁷⁶ asumen un incremento en la producción de arroz para 2011, pero inferior al establecido por el Plan Bianual del MAT. La razón es que no fue posible sembrar la superficie prevista de 120.000 ha, sino que apenas se sembraron alrededor de 94.000 a 100.000 ha, lo que permite estimar una producción para el ciclo de invierno en el orden de las 500.000 t. Éstas resultan insuficientes para satisfacer la demanda nacional, por lo que deberán importarse alrededor de 250.000 toneladas de arroz *paddy* seco.

5.1.2. El comercio exterior del arroz

Durante muchos años Venezuela produjo arroz suficiente para satisfacer la demanda nacional y para exportar, principalmente hacia el mercado de Colombia. En el pasado, sólo en contadas oportunidades se recurrió a importaciones, en pocas cantidades. Sin embargo, en 2008 y 2009 se realizaron importaciones por montos elevados, tanto en volumen como en valor. Por el contrario, las exportaciones de arroz registradas por las estadísticas oficiales han declinado tanto en volumen como en valor. Las causas de este comportamiento son variadas, pero entre ellas pueden mencionarse: la apreciación (sobreevaluación) del tipo de cambio real, que le resta competitividad a las exportaciones venezolanas; las restricciones y demás trabas burocráticas para exportar impuestas por el

⁷⁶ Ver declaraciones de los voceros de FEVEARROZ en: http://www.rmtradio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5248:en-500-mil-toneladas-estiman-la-produccion-de-arroz-de-invierno&catid=1:latest-news.

gobierno nacional, con el argumento de asegurar el abastecimiento interno; y las controversias diplomáticas con el principal mercado: Colombia.

Debe señalarse que debido a los controles de precios en la cadena arroz, en el contexto de una alta tasa de inflación, se ha dado una reducción de precios reales para productores y los consumidores, mientras que en Colombia los precios del arroz en los diferentes eslabones de la cadena no están controlados. En consecuencia, se ha generado una situación que se traduce en precios inferiores en Venezuela a los que se paga en mercados vecinos como Colombia y las islas del Caribe⁷⁷. Esta situación explica la existencia de exportaciones ilegales (contrabando de extracción) cuyos volúmenes y valores se desconocen⁷⁸, pero que termina por distorsionar los balances alimentarios.

En el caso de las exportaciones, el valor máximo exportado se logró en 1998 (43,5 millones de US\$); a partir de ese momento se inicia un período de declinación, hasta hacerse prácticamente insignificantes durante 2008-2010 (ver Gráfico 5.2). Las partidas arancelarias con mayor volumen y valor han sido el arroz blanqueado o semiblanqueado (10062000) y el arroz partido (1006400), si bien en el pasado también se ha exportado harina de arroz en pequeñas cantidades (partida arancelaria 11023000).

Los países destino de las exportaciones han sido principalmente Colombia, ocasionalmente las islas del Caribe y en 2009-2010, las pequeñas cantidades exportadas fueron enviadas a Cuba. Aunque legalmente no aparecen registradas

⁷⁷ Para enero de 2010 mientras en Venezuela el precio del arroz blanco de primera al detallista era según la regulación del gobierno de 4,46 Bs/kg, en Colombia dicho precio estaba en el orden de los 13,5 Bs/kg (valorados con el tipo de cambio del *mercado negro* del dólar en Venezuela). Con esa diferencia de precios existen suficientes incentivos para que se realicen exportaciones ilegales de arroz desde el lado venezolano, pero existen dificultades para estimarlas, lo que distorsiona los balances arroceros de verdadera disponibilidad aparente bruta de arroz para cada año en Venezuela (Ver Kassen, ob. cit.).

⁷⁸ En una información de prensa (*El Universal*, Edición del 3 de diciembre de 2009) se informa sobre la preocupación del entonces Presidente colombiano Álvaro Uribe en relación con el contrabando de arroz desde Venezuela hacia Colombia. Estas exportaciones ilegales eran estimadas por la Federación de Arroceros de Colombia en aproximadamente 100.000 t al año. Para más detalles, ver: http://eluniversal.com.ve/2009/12/03/eco_ava_uribe-anuncia-medida_03A3146771.shtml.

exportaciones hacia Colombia en los últimos años, es muy probable -como ya se afirmó- que cantidades importantes de arroz venezolano hayan sido enviadas a Colombia de manera ilegal (contrabando de extracción). Esto es debido a las políticas cambiarias y de control de precios en Venezuela, que terminan por establecer un precio más elevado en el vecino país, que estimula el contrabando de extracción.

Las importaciones de arroz han sido tradicionalmente bajas, para cubrir algunos déficit ocasionales. Desde 2008 se observan importaciones de arroz de cierto nivel tanto en volumen como en valor. Estas importaciones han sido principalmente de arroz en cáscara (*Paddy*, partida arancelaria 10061090) y arroz blanqueado o semiblanqueado (partida arancelaria 10063000). Según las estadísticas oficiales del INE, en 2008 se realizaron importaciones de 36.967 t de arroz *paddy* y 38.753 t de arroz pulido (blanqueado o semiblanqueado). Para 2009 se importaron 29.757 t de arroz *paddy* y 25.326 t de arroz pulido. El valor importado fue de 63,3 y de 36,2 millones de US\$ en 2008 y 2009, respectivamente. Para 2010 las estadísticas oficiales (INE) no registraron importaciones elevadas de arroz, pero no es descartable que se hayan realizado importaciones en cantidades importantes. La razón es que en 2010 el mercado no presentó problemas graves y prolongados de desabastecimiento, a pesar de la fuerte reducción de la producción doméstica reportada anteriormente tanto por las fuentes oficiales como por la de los productores. Los países proveedores del rubro durante los años de alta importación (2008 y 2009) han sido Estados Unidos, Brasil y Argentina. Pero, en 2010, Ecuador registró exportaciones de arroz hacia Venezuela; también lo hizo Argentina, país que espera aumentar sus exportaciones de arroz hacia Venezuela hasta 200.000 t en 2011⁷⁹. Todo hace presumir que existe una

⁷⁹ En una nota de prensa en Argentina se anuncia que en 2010 se exportaron hacia Venezuela 100.000 t de arroz y que se espera duplicar esta cantidad en 2011. Ver la nota de prensa en: <http://www.elentrierios.com/index.php/provincia/economia/12782> (consulta: 20 de agosto de 2011). Por su parte, la Agencia venezolana de Noticias, al anunciar la primera transacción comercial entre Ecuador y Venezuela en Sucre (Sistema Unitario de Compensación Regional) reportó la importación de 5.430 t de arroz desde Ecuador. Estas importaciones no están

subestimación de las importaciones de arroz en las estadísticas oficiales, lo que se une al problema de las estadísticas de producción y termina por desvirtuar el balance alimentario del arroz.

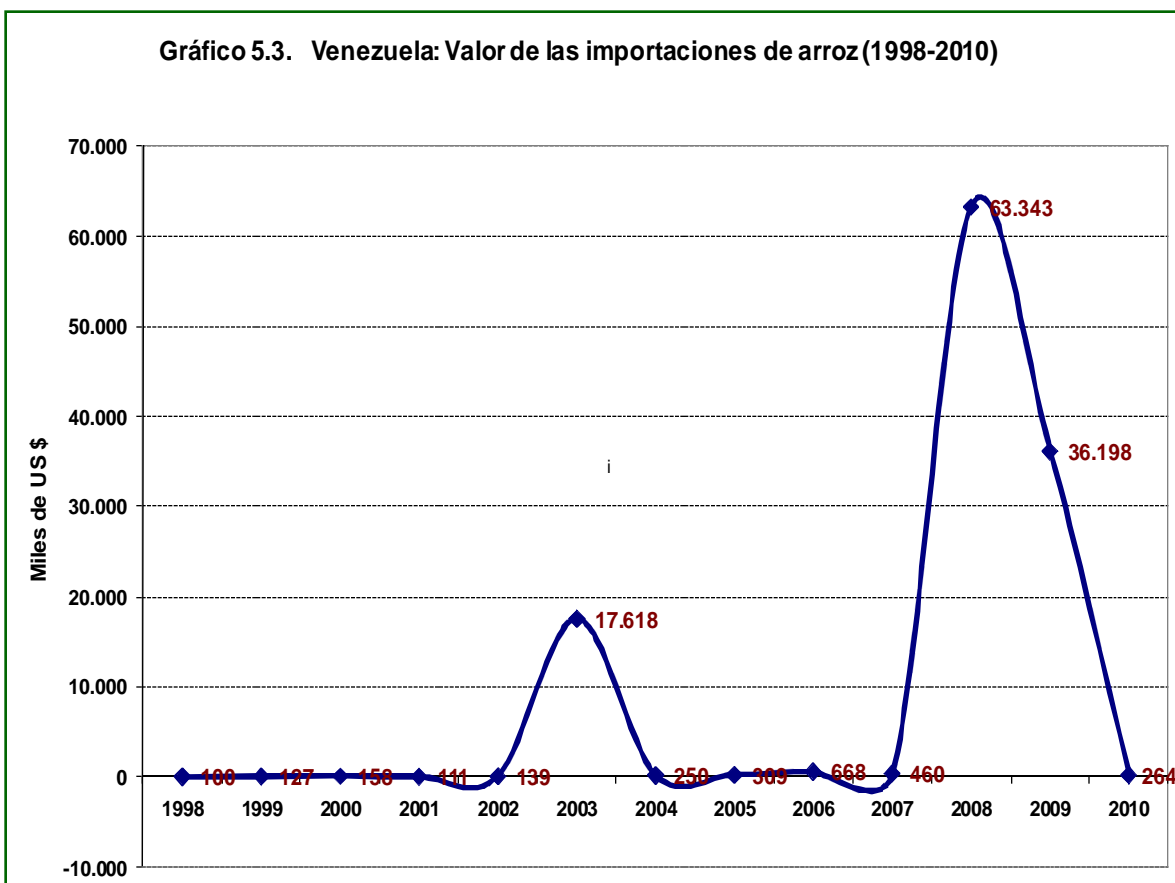


Fuente: INE.

Con políticas macroeconómicas (por ejemplo, un tipo de cambio real más competitivo), comerciales y sectoriales apropiadas Venezuela puede recuperar su condición de exportador neto de arroz, con buen posicionamiento en mercados como Colombia y las islas del Caribe, incluyendo Cuba. Este es un mercado que se

registradas en las estadísticas de importaciones del INE. La nota de prensa se puede ver en: <http://www.avn.info.ve/node/3658> (consulta: 20 de agosto de 2011). Además, la Federación Venezolana de Arroceros (FEVEARROZ) ha propuesto que en 2011 deben importarse hasta 250.000 t de arroz *paddy* seco para satisfacer el déficit. Esta declaración se reporta en: <http://www.eluniversal.com/2011/08/03/fevearroz-sugiere-importar-250000-toneladas-de-arroz.shtml> (consulta: 20 de agosto de 2011).

debe explorar dada su condición de país importador neto de arroz, beneficiario de la cooperación venezolana en energía y otras áreas.



Fuente: INE. Nota: Las estadísticas de 2009 y 2010 están subestimadas al no registrar las importaciones totales de arroz provenientes de Estados Unidos, Argentina y Ecuador.

5.1.3. El consumo de arroz

Las estadísticas oficiales publicadas en las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) que publica el Instituto Nacional de Nutrición (INN), así como las estimaciones realizadas por FEVEARROZ⁸⁰, permiten afirmar que el consumo per cápita de arroz

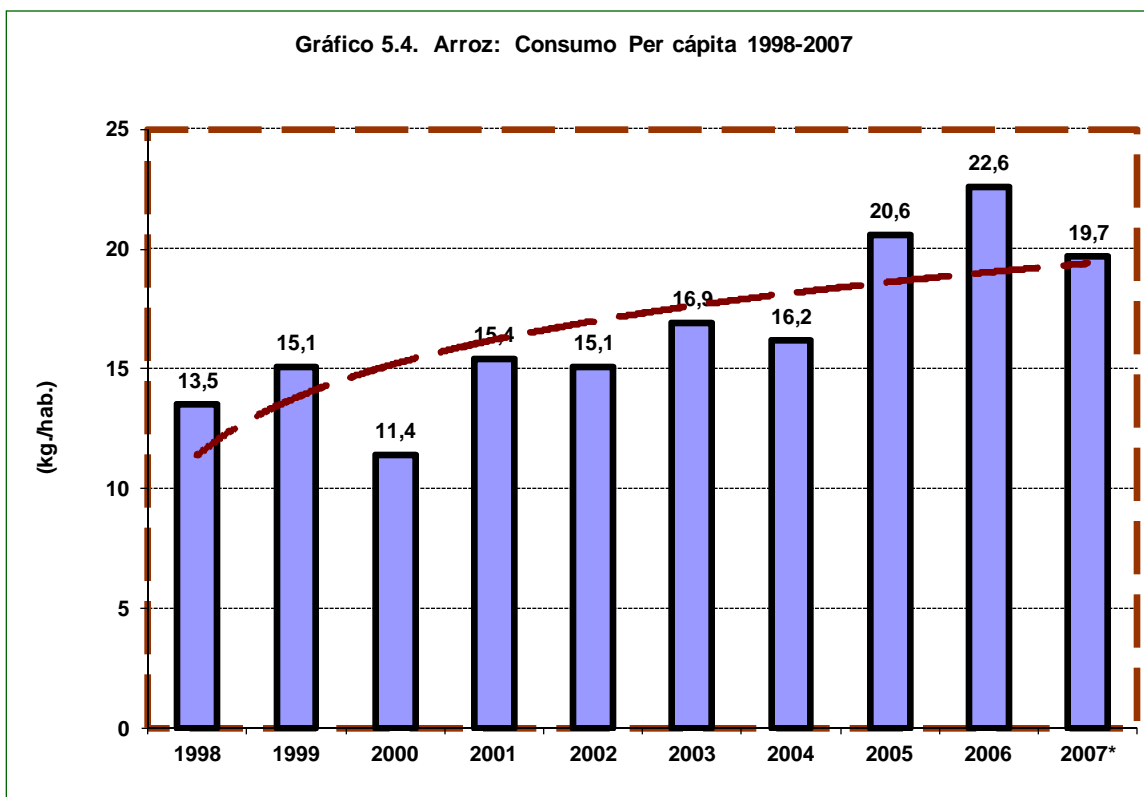
⁸⁰ Kassen, ob. cit.

se ha incrementado sustancialmente con respecto a 1998, al menos hasta 2009⁸¹. La existencia de precios subsidiados y controlados, con ajustes por debajo de la tasa de inflación ha determinado una reducción del precio real del arroz al nivel del consumidor, lo cual dada una cierta elasticidad precio de la demanda debe haber estimulado una mayor cantidad demandada (ver Cuadro 5.5). Otros factores que influyeron en este crecimiento del consumo per cápita son la incorporación del arroz en los programas alimentarios del gobierno y el alza del ingreso per cápita de los años 2003-2008. Según las HBA, mientras la disponibilidad per cápita anual de arroz en 1998 era de 13,5 kg/habitante, para 2007 tal valor se incrementó a 19,7 kg/habitante (ver Gráfico 5.4).

Entre los factores que explican este crecimiento del consumo por habitante se encuentran la reducción de los precios reales al nivel del consumidor (ver Gráfico 5.5); la mejora del ingreso per cápita del venezolano, especialmente en el lapso de la bonanza petrolera (2004-2008); los subsidios y la mejora en la distribución del arroz para las clases sociales de menores ingresos, a través de programas como MERCAL y PDVAL.

En cuanto a la importancia del arroz entre los alimentos aportadores de energía alimentaria y de proteínas, en 1998 el arroz pulido de mesa ocupaba los lugares 5º y 7º, respectivamente; para 2007, ocupó el 3º lugar como aportador de energía alimentaria y el 5º lugar como aportador de proteínas.

⁸¹ Recuérdese que en 2010 las estadísticas muestran una importante caída de la producción nacional de arroz con respecto a 2009 (ver Cuadro 5.1). Las estadísticas oficiales tampoco reflejaban importaciones en cantidades elevadas. No obstante, Estados Unidos reportó exportaciones de arroz hacia Venezuela durante el ciclo 2009/2010, por 244.000 t, lo que representó un incremento de 7% con respecto al ciclo 2008/2009. Para más detalles, ver: **Baldwin, Katherine and Childs, Nathan. (2011). 2009/10 Rice year book. USDA-ERS, A report from the Economic Research Service (ERS), Washington D.C.** En conclusión, la reducción en el consumo per cápita de arroz que pudiera haberse dado en 2010 depende del volumen importado, pero su cuantía exacta se desconoce porque no hay suficiente información oficial. Todo hace pensar que en 2010 debieron haberse realizado importaciones de arroz en cantidades importantes para compensar la caída de la producción nacional y evitar el desplome del consumo per cápita en cantidades importantes.

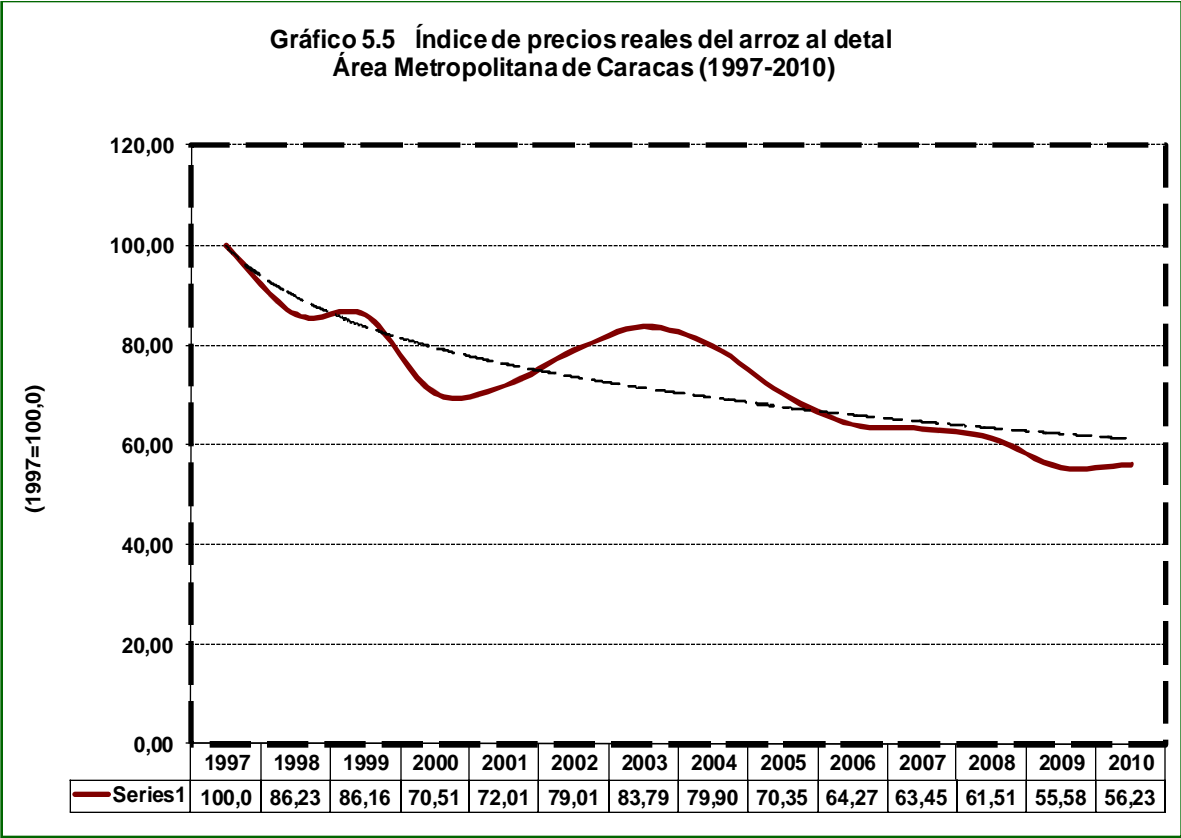


Fuente: INN, INN-ULA. Hojas de Balance de Alimentos (varios años).

Aunque no se dispone de estadísticas oficiales, puede asomarse como hipótesis que el consumo per cápita siguió aumentando al menos hasta 2008; y, de allí en adelante, debe haberse reducido en 2009 y –probablemente- en 2010; esto debido a que en este último año hubo una importante reducción de la producción nacional, si bien no se ha determinado el monto del tonelaje importado. Dados los resultados de producción e importaciones de 2009 se puede concluir que el consumo per cápita de arroz para 2010 todavía era superior al de 1998 (13,5 kg/habitante).

Debe señalarse que es deseable la existencia de políticas que estimulen un incremento sustancial en el consumo por habitante de arroz a satisfacer con producción nacional. Esto produciría un cambio estructural en el patrón de consumo de cereales del venezolano, dominado por el trigo (cereal que no se produce en el país) y la harina precocida de maíz, que utiliza como materia prima

principal el maíz blanco, cereal que si se produce internamente. El arroz es un cereal para el cual el país tiene evidentes ventajas comparativas y algunas competitivas, las cuales se pueden reforzar con políticas apropiadas.



Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV)-Cálculos propios.

Para 2011 es de esperar un aumento en la disponibilidad per cápita de arroz, debido a la mejora de la producción nacional y al incremento de las importaciones, por encima de la tasa de crecimiento poblacional. Del lado de la demanda, ésta debería crecer al incrementarse el PIBPC y mantenerse la baja de los precios reales al nivel de consumidor.

5.1.4. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroalimentaria del arroz

Durante los últimos años la cadena agroalimentaria del arroz se ha visto afectada por las políticas de control de precios tanto al nivel de productor como del consumidor (detallista), la obligación de producir ciertas proporciones de arroz regulado al precio oficial (80% según la Gaceta Oficial 39.129 de fecha 2 de marzo de 2009), la política discrecional para importar arroz al tipo de cambio oficial (sobrevaluado) sin pago de aranceles, para así asegurar el abastecimiento de los programas alimentarios del Gobierno (MERCAL, PDVAL) y suministrar materia prima a los molinos del sector privado y en manos del Estado. La importación de arroz es una actividad que está en manos del gobierno a través de CASA y es esta entidad la que luego vende materia prima importada a las agroindustrias privadas. En el plano institucional se destaca la inseguridad para ejercer los derechos de propiedad, al expropiar plantas procesadoras propiedad del sector privado (Cargill y MONACA).

Para compensar los efectos negativos de las políticas antes mencionadas, el Estado ha intervenido subsidiando insumos para la producción agrícola de manera implícita. Entre estos insumos están los fertilizantes, los agroquímicos y la maquinaria agrícola, importados al tipo de cambio oficial sobrevaluado, así como el otorgamiento de créditos suficientes y con tasas de interés reales negativas. Otra medida positiva ha sido la fijación de normas de calidad, clasificación y condiciones para la entrega a la agroindustria del arroz *paddy* y la comercialización del arroz blanco. Estas normas -cuyo último cambio se realizó el 26 de junio de 2009⁸²-, han contribuido a hacer más transparente las relaciones entre productores y agroindustriales, a la par que le aseguran al consumidor un producto de buena calidad.

Como se ha evidenciado por los resultados presentados en los subcapítulos anteriores, la política macroeconómica (principalmente la cambiaria) y agroalimentaria han impactado negativamente a la cadena arroz en los últimos años. La producción ha decrecido entre 2008 y 2010, al tiempo que la

⁸² Gaceta oficial N° 39.208 del 26 de junio de 2009.

agroindustria está amenazada por los controles de precios y la posibilidad de que continúen las expropiaciones. Así mismo, la reducción del crecimiento económico en 2009 y 2010 debió haber reducido el consumo del cereal, después del incremento que se dio en el lapso 2004-2008, aunque se estima que el consumo per cápita actual es superior al que se tenía en 1998.

Una síntesis de la situación actual de la cadena arroz y algunas propuestas de política se proponen seguidamente:

- La rentabilidad para los productores agrícolas y agroindustriales tiende a reducirse como consecuencia de la política de control de precios, la cual sólo permite ajustes inferiores a la tasa de inflación, mientras que los costos de producción aumentan. Así, la política de subsidios a los insumos y al crédito pareciera haberse agotado como mecanismo compensador de la reducción de los precios reales recibidos por los productores agrícolas y en otros componentes de la cadena. En consecuencia, la rentabilidad se reduce y actúa negativamente sobre la producción. Los ajustes de precios de 2010 y 2011 han tratado de compensar la caída de precios reales, pero sus efectos sólo se sentirán a partir del ciclo de invierno de 2011.
- Como se ha mostrado en los subcapítulos anteriores, la tendencia decreciente de los precios reales tanto al nivel de productor como al detal, revela que el precio del arroz no es un incentivo para aumentar la producción nacional. Por lo tanto, es deseable una política de precios más flexible, que permita -aun en el contexto de los controles de precios- ajustes periódicos concertados entre el gobierno, productores agrícolas y agroindustriales. Se trata de reconocer los efectos del alza de costos, de la inflación y de la existencia de un tipo de cambio apreciado en términos reales (sobreevaluado) que abarata las importaciones (realizadas por el gobierno) y ejerce presión para bajar los precios domésticos en términos reales. El último ajuste de precios de mayo 2011, mediante el cual se fija el precio del arroz *paddy* húmedo tipo A para los productores en

2,02 Bs/kg, con vigencia para agosto de 2011, significó una mejora en el precio real recibido por los productores. Este hecho pudiera ser el punto de partida para mejorar la rentabilidad del cultivo y estimular su producción nacional para sustituir importaciones.

- Debe tenerse presente que en el futuro el precio de importación puede aumentar en la medida que se recupere la economía mundial y se produzca un incremento de la demanda de cereales, impulsando al alza el precio del arroz en los mercados mundiales. Esto significa que las importaciones deberían hacerse a un precio mayor que el actual. También es un hecho que la devaluación y la unificación cambiaria para 2011 del tipo de cambio oficial para importar alimentos desde 2,60 Bs/US\$. a 4,30 Bs/US\$ incrementará el precio de importación en términos de moneda nacional. En consecuencia, luce conveniente estimular la producción nacional del cereal mediante ajustes a los precios recibidos por los productores agrícolas y agroindustriales. De hecho, en 2011 se ha sugerido la importación de 250.000 t de arroz *paddy* seco para cubrir el déficit previsto. Estas son cantidades que, con políticas apropiadas para sustituir importaciones, podrían producirse en el país.
- Las políticas de subsidio e incorporación del arroz en los programas sociales y alimentarios del gobierno nacional y regional deben mantenerse y, de ser posible, ampliarse. Esto promueve un cambio deseable en el patrón de consumo de cereales. En este caso, estimula el consumo de arroz, que es el cereal para el cual el país tiene mayores potencialidades, ventajas comparativas y competitivas.
- Debe asegurarse una oferta suficiente y oportuna de insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, agroquímicos en general). Para ello debe concertarse con los productores agrícolas las necesidades de insumos. La empresa nacionalizada AGROPATRIA (antes AGROISLEÑA) debe garantizar una oferta suficiente y oportuna de insumos y servicios agrícolas, con

condiciones de calidad y financiamiento similares a las que ofrecía Agroisleña.

- Debe ampliarse la provisión de créditos para inversiones recuperables en el mediano y largo plazo para poder expandir la producción y atender la demanda futura tanto del mercado doméstico como el externo.
- Deben hacerse las inversiones y labores de mantenimiento necesarias en las represas (Represa del Sistema Río Guárico) y en los sistemas de riego.
- Debe desarrollarse, en concertación con los productores agrícolas, un programa de desarrollo y transferencia de tecnología para superar la situación de tendencia decreciente de los rendimientos. Al respecto debe destacarse que los productores de arroz y los agroindustriales han conformado organizaciones fuertes para gestionar y promover el cambio tecnológico (FEVEARROZ, FUNDARROZ).
- En la medida que se recupere la producción de arroz, debe promoverse las exportaciones, principalmente hacia los mercados naturales: Colombia, Cuba y otras islas del Caribe. Las importaciones sólo deben hacerse para cubrir los déficit temporales.
- En el plano institucional, se requiere de un mayor respeto por los derechos de propiedad, de manera tal que se pueda generar confianza y estimular las inversiones tanto en el sector agrícola como en la agroindustria. También es necesario voluntad oficial para promover un mayor diálogo y concertación entre el gobierno y los actores privados de la cadena agroalimentaria del arroz. En 2011 se han realizado reuniones entre los funcionarios del MAT y representantes de FEVEARROZ, las cuales deben continuarse y ampliarse con otros actores de la cadena -como los agroindustriales-. Esto con miras a crear un escenario permanente de diálogo, que permita reimpulsar la cadena agroalimentaria del arroz.
- En el más largo plazo, debería formularse -de manera concertada entre los principales actores públicos y privados de la cadena-, un plan de desarrollo y mejora de competitividad de la cadena agroalimentaria del arroz.

5.2. Maíz

Maíz es el cultivo y el cereal más importante de la agricultura venezolana en cuanto a superficie cosechada, a la cual aporta aproximadamente una tercera parte del total (33%). Es también el cereal que más contribuye al valor de la producción agrícola vegetal (alrededor del 25%) y al valor de la producción agrícola total (en el orden del 11%)⁸³. El maíz blanco es la materia prima utilizada para producir el alimento que mayor contribución hace a la ingesta de energía alimentaria del venezolano: la harina precocida de maíz (HPM)⁸⁴. El maíz amarillo se utiliza principalmente para la industria de alimentos balanceados para animales, así como algunas cantidades menores para la producción de HPM. Debe destacarse adicionalmente que la HPM es, a su vez, el segundo alimento aportador de proteínas en la ingesta del venezolano⁸⁵, por lo que se concluye que el maíz es una materia prima estratégica para la seguridad alimentaria nacional.

El maíz se cultiva a lo largo y ancho del país, pero los estados Portuguesa, Guárico, Barinas y Yaracuy concentran más de las dos terceras partes de la producción total. En Venezuela, tradicionalmente se ha producido en mayor proporción maíz blanco y en menor medida maíz amarillo, pues el maíz blanco es la materia prima para la producción de la HPM. En los últimos años, cuando se incrementó la producción de maíz amarillo, la proporción de los dos tipos de maíz se equiparó. La HPM también se produce con maíz amarillo, pero la preferencia de los venezolanos es abrumadoramente mayor por la HPM de maíz blanco. El país

⁸³ Briceño R., Germán (2010). *Elementos claves para el conocimiento de la cadena del maíz en Colombia y Venezuela*. Presentación realizada en el I Congreso Binacional de mercadeo de alimentos (COBIMALPA), San Cristóbal, Venezuela 28 de abril de 2010.

⁸⁴ Desde 1993 se implantó en Venezuela la norma de enriquecer la HPM con vitamina A, hierro y otros micronutrientes. Es decir, la HPM es un alimento estratégico para la seguridad alimentaria de los venezolanos, pues no sólo es un importante aportador de energía alimentaria y de proteínas, sino también de otros micronutrientes al servir como vehículo para la ingesta de los mismos. De acuerdo con Chávez y González Gamero (1998) y con Ablan y Abreu (1999, "The cereal flour enrichment program in Venezuela. Some results during a decreasing food purchasing power stage" *Food Policy*, Vol. 24, pp. 443-458), el programa de enriquecimiento de harinas en Venezuela, entre ellas la HPM, ha sido exitoso pues ha contribuido a la reducción o eliminación de los déficit de hierro y otros micronutrientes.

⁸⁵ Instituto Nacional de Nutrición (2009). *Hoja de Balance de Alimentos 2007*. INN, Caracas.

ha desarrollado variedades de maíz blanco que permiten obtener buenos rendimientos en el proceso industrial de producción de la HPM y por eso se prefiere el maíz blanco nacional al importado, el cual no siempre es fácil de adquirir en el mercado mundial.

En los últimos años se ha incrementado en valores absolutos y relativos la producción de maíz amarillo, el cual se utiliza principalmente como materia prima para industria de alimentos balanceados para animales (ABA). Debe tenerse en cuenta que en el mercado internacional se vende fundamentalmente maíz amarillo y son pocos los países productores y exportadores de maíz blanco, por lo que no siempre resulta fácil asegurarse un suministro confiable con base en importaciones. En consecuencia, dado el rol estratégico para la seguridad alimentaria nacional, las políticas públicas deben estimular prioritariamente su producción nacional y el desarrollo de la industria de HPM, con miras a satisfacer la demanda creciente en el tiempo.

La agroindustria productora de HPM es el componente dinamizador de la cadena agroproductiva, puesto que absorbe la casi totalidad del maíz producido en el país, promueve el cambio tecnológico en la producción agrícola y genera el alimento más importante aportador de energía alimentaria y el segundo aportador de proteínas: la HPM. Otros subproductos que genera la agroindustria del maíz son el aceite de maíz y las hojuelas de maíz para la industria cervecera, así como subproductos que se emplean como insumos en la industria de alimentos concentrados.

Durante más de una década no fueron necesarias las importaciones de maíz blanco, pero ante el aumento de la demanda de HPM en los últimos años y la merma de la producción de 2009-2010 con respecto a los valores de 2008, se han anunciado importaciones de maíz blanco procedentes de México y Estados Unidos; no obstante, esto no se ha reflejado en las estadísticas oficiales del INE, por lo que las cifras de importación de maíz blanco están subestimadas. Al igual que en

el caso del arroz, las distorsiones que introducen las cifras oficiales de producción, importación y exportación desvirtúan los balances alimentarios del maíz en cuanto a su disponibilidad aparente total y per cápita.

Se estima que la producción de maíz blanco es apenas el 11% de la producción mundial de maíz⁸⁶ y consecuentemente el mercado mundial de maíz blanco es pequeño, pues la mayor parte del maíz ofertado es amarillo. Dada su importancia estratégica para la seguridad alimentaria nacional y la inseguridad de obtener maíz blanco en el mercado internacional oportunamente, en un contexto de precios crecientes se justifican los esfuerzos de las políticas públicas para apoyar y proteger esta cadena; ello con la finalidad de producir internamente el maíz blanco y la HPM necesaria para satisfacer la demanda nacional⁸⁷.

Durante 2010 y lo que va de 2011 los precios del maíz blanco y del amarillo mostraron una tendencia al alza en el mercado mundial⁸⁸, lo que justifica ajustes hacia arriba en los precios internos. Estos han estado reprimidos por los controles de precios, que también afectan al sector primario de la producción. Un alza de los precios internos del maíz para los productores podría, en combinación con otras políticas, estimular una mayor producción interna y sustituir las importaciones de los años recientes. En mayo de 2011 se realizó un incremento de precios para los productores agrícolas, mediante el cual el kilogramo de maíz blanco se pagará a 1,50 Bs/kg, lo cual representa una ligera mejora del precio real con respecto a 2008.

⁸⁶ Briceño, ob. cit.

⁸⁷ Las políticas públicas se ha orientado durante muchos años a fomentar la investigación agrícola de maíz, transferir tecnología, proteger mediante la política comercial la producción interna y aportar financiamiento subsidiado para estimular la producción doméstica de maíz.

⁸⁸ Precio del maíz blanco, FOB Kansas City Board of trade, enero 2010 = 205 US\$/t; precio Diciembre 2010 = 273 US\$/t; precio del maíz amarillo, FOB Golfo N° 2, enero 2010 = 201 US\$/t; precio Diciembre 2010 = 266 US\$/t; precio del maíz amarillo, FOB Golfo N° 2 julio 2011 = 335 US\$/t; precio del maíz blanco, FOB Kansas City Board of Trade, julio 2011 = 346 US\$/t. En: <http://www.fedeagro.org/preciointer/preciomes.asp>; consulta: 21 de agosto de 2011. Ver también Cuadro 2.3.

En el período 1998-2010, la producción de maíz presentó una tendencia creciente, al aumentar a la tasa media anual (TMC) de 4,7%, aunque su máximo se ubicó en 2008, cuando se produjeron 3.000.000 t, según señala el MAT. Esta cifra es muy superior a la que reportó FEDEAGRO ese año (2.328.480 t) (ver Gráfico 5.6 y Cuadro 5.3).

Durante el lapso 1998-2003 tanto la producción como la superficie y los rendimientos del maíz se incrementaron notablemente. La producción prácticamente se duplicó, al pasar de 983.121 t (en 1998) a 1.823.237 t (en 2003), para una alta TMC de 13,1%. Este fue un incremento de carácter extensivo pues se explica fundamentalmente por el aumento de la superficie, la cual creció a una TMC de 8,4%, mientras que los rendimientos apenas lo hicieron a la TMC del 4,4% (ver Cuadros 5.3 y 5.4). Tales resultados revelan que desde un comienzo, las políticas gubernamentales le dieron prioridad a la producción de maíz, dada su importancia para la seguridad alimentaria nacional. En ese período (1998-2003) los precios reales recibidos por los productores (IPRPmaíz) se incrementaron a la tasa media anual de 3,3%. Esto, en combinación con crédito abundante, con tasas de interés reales negativas y con subsidios a los insumos potenciaron la rentabilidad del cultivo, como lo evidencia la respuesta positiva de la producción (ver Cuadros 5.3, 5.4. y Gráfico 5.6).

5.2.1. La evolución de la producción de maíz

En el lapso 2003-2010 la TMC de la producción fue negativa (-0,9% como promedio anual). Pero tal resultado estuvo influenciado por la merma de la producción en 2009 y apenas una recuperación del 4,7% en 2010, según las cifras oficiales, esto a pesar de los efectos de las fuertes lluvias en ese año. FEDEAGRO reportó una cifra de producción en 2010 sensiblemente inferior a la de la fuente oficial (1.710.000 t). Los efectos del fuerte verano (fenómeno de El Niño) en 2009 y luego los de las lluvias en 2010, influyeron en la reducción de la superficie cosechada y los rendimientos. También se observa la ausencia de una política pública destinada a reducir al mínimo los efectos del cambio climático.

**Cuadro 5.3. Venezuela: producción, superficie y rendimientos de maíz
(1998-2010)**

Años	Producción (t)	Producción MAT	Superficie (ha)	Rendimientos (kg/ha)
1998	983.121	983.121	354.958	2.770
1999	1.149.452	1.149.452	366.952	3.132
2000	1.689.551	1.689.551	482.667	3.500
2001	1.801.061	1.801.061	522.252	3.449
2002	1.392.029	1.392.029	447.483	3.111
2003	1.823.237	1.823.237	531.147	3.433
2004	2.126.256	2.126.256	616.284	3.450
2005	2.193.460	2.193.460	672.520	3.262
2006	2.336.834	2.336.834	700.871	3.334
2007	2.570.869	2.570.869	740.372	3.472
2008	3.000.000	3.000.000	870.000	3.448
2009	1.634.000	1.981.931	783.314	2.086
2010	1.710.000	2.496.207	799.712	2.138

Fuente: MAT y FEDEAGRO. Cálculos propios.

(*) En 2009 y 2010 los datos de producción destacados en amarillo tienen como fuente FEDEAGRO. El resto de los datos base de producción y superficie son del MAT. El dato de superficie de 2008 es estimado.

Cuadro 5.4. Maíz: Tasas medias de crecimiento anual (TMC), en porcentajes

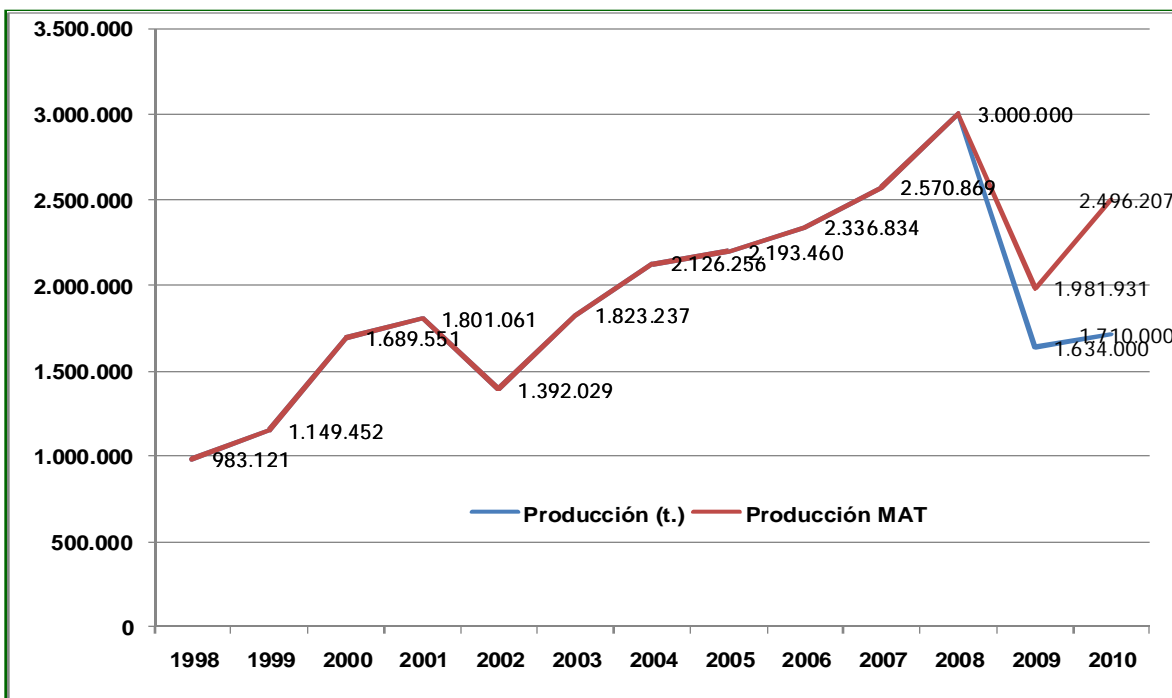
Período	Producción (t)	Producción (t) MAT	Superficie (ha)	Rendimientos (kg/ha)	IPRPmaíz
1998-2003	13,1	13,1	8,4	4,4	3,3
2003-2008	10,5	10,5	10,4	0,1	-1,7
2003-2010	-0,9	4,6	6,0	-6,5	s.i
2008-2010	-24,5	-8,8	-4,1	-21,3	s.i
1998-2010	4,7	8,1	7,0	-2,1	s.i

Fuente: MAT, FEDEAGRO, Banco Central de Venezuela (BCV), Cálculos propios.

S.i: sin información.

Si se toma en cuenta el período 2003-2008, con cifras de la fuente oficial MAT, se observa un incremento de la producción al ritmo promedio anual de 5,0%. Esto se debió fundamentalmente al incremento de la superficie a la tasa promedio anual de 10,1% (pasó desde 531.147 has en 2003 a 870.000 ha en 2008) porque los rendimientos apenas crecieron a la tasa media anual de 0,1%.

Gráfico 5.6. Venezuela: Producción de maíz (t), 1998-2010



Fuente: MAT y estimaciones de FEDEAGRO para los años 2009-2010, con base en Cuadro 5.3.

Puede decirse que además de los problemas climáticos de 2009 y 2010, en estos años se evidenció el agotamiento de las políticas públicas, lo que se reflejó en la reducción de la rentabilidad a pesar de la existencia del crédito abundante y de los insumos subsidiados. Los precios reales recibidos por los productores de maíz (IPRPmaíz) cayeron durante el lapso 2003-2008 al ritmo promedio anual de -1,7% y los subsidios a los insumos y al crédito fueron insuficientes para mantener un nivel de rentabilidad adecuado⁸⁹.

⁸⁹ Briceño (ob. cit.) estimó que (con precios constantes de 2005), mientras en 1998 el precio del maíz al nivel del productor fue de 459,1 Bs/kg.; para 2004 alcanzó un valor máximo de 587,5 Bs/kg. Desde ese momento el precio real comenzó a disminuir, hasta alcanzar un valor de 381,9 Bs/kg., menor en términos reales que el que tuvo en 1998.

Las estimaciones de 2010 presentadas por FEDEAGRO⁹⁰ reportan una ligera recuperación de la producción de maíz del 4,65% con respecto a 2009, para ubicarse en 1.710.000 t. Esta cifra es inferior a los montos de producción de 2007 (cuando se registró el máximo de producción) y de 2008. Tales resultados indican que la política de mantener precios reales decrecientes para los productores mientras que se subsidian los insumos y el crédito para garantizar un mínimo de rentabilidad pareciera, también en este caso, estarse agotando.

Si se toman en cuenta las cifras oficiales, en el lapso 2008-2010 la producción de maíz decreció sustancialmente a la tasa media anual de -8,8%, con un decrecimiento promedio anual de la superficie de -4,1% y de los rendimientos de -21,3% (nota: se insiste en que son cifras oficiales). Como se sabe, FEDEAGRO había reportado cifras de producción en 2009 y 2010 inferiores a las reportadas por el gobierno (MAT); por lo que si se toma en cuenta esta fuente, entonces el decrecimiento de la producción promedio anual entre 2008 y 2010 fue de -24,1%. Existen diferencias sustanciales en ambas fuentes en cuanto a las cifras de producción, pero ambas coinciden en cuanto a la tendencia a decrecer de la producción de maíz, lo que revela la falta de incentivos para los productores agrícolas.

Entre abril de 2008 y mayo de 2011 el incremento de precios del maíz blanco fue de 82,9% (desde 0,82 Bs/kg en abril de 2008 hasta 1,5 Bs/kg en mayo de 2011) y la de la inflación acumulada -en ese lapso-, fue del 64,3%. Por lo tanto, se puede concluir que hubo una mejora de los precios reales recibidos por los productores de maíz. No obstante, nuevas restricciones más allá de los factores climáticos, han surgido e impiden aumentar la producción; destacan, entre ellas, la dificultad para conseguir insumos agrícolas en la cantidad y en la oportunidad requerida. Es por ello que, en 2011, se espera una cosecha inferior a la prevista en el Plan bianual de producción 2010-2011. El plan bianual de producción prevé que en 2011 se

⁹⁰ En <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2010.asp>; consulta: 23 de diciembre de 2010.

deben producir 3,9 millones de t de maíz (1,39 millones de t de maíz amarillo + 2,51 millones de t de maíz blanco). Sin embargo, las expectativas de los productores es que en 2011 no se recuperará sustancialmente la producción de maíz con respecto a 2010, porque en el ciclo de invierno apenas se sembraron unas 400.000 ha. Si se espera un rendimiento de alrededor de 3.500 kg/ha, se obtendría apenas una producción que puede estar rondando 1,4 millones de t de maíz, cifra muy inferior a la prevista en el Plan Bianual de Producción del MAT. La razón para que se obtenga un nivel de producción tan lejos de la meta prevista por el MAT se atribuye a la existencia de precios que no garantizan una rentabilidad atractiva, restricciones para obtener insumos en las cantidades y en la oportunidad requerida y el exceso de lluvia que afectó sensiblemente la producción de maíz en el estado Portuguesa⁹¹.

Otro factor que se debe considerar es que en 2011, aunque se han realizado ajustes en el precio para los productores agrícolas (mayo de 2011), no ha sucedido lo mismo con el precio de la HPM al nivel de la agroindustria y al nivel del consumidor. Esto genera problemas de rentabilidad en otros eslabones de la cadena, específicamente la agroindustria privada, la cual ve reducida su rentabilidad; pero también la posibilidad de realizar nuevas inversiones para ampliar la capacidad de producción de HPM.

5.2.2. El comercio exterior del maíz y de la harina precocida de maíz (HPM)

Venezuela es un importador neto de maíz, especialmente de maíz amarillo (insumo para la industria ABA), maíz para la siembra (semillas) y ocasionalmente de maíz blanco. Durante la mayor parte de la década de 1990 y varios años de la primera década del siglo XXI hubo autoabastecimiento de maíz blanco. En muy pocas ocasiones Venezuela ha exportado maíz en cantidades importantes. Cuando se han realizado exportaciones de cierta cuantía en el pasado (década de 1990 y primeros años del siglo XXI) de maíz blanco y en menor medida maíz amarillo), éstas se han dirigido a Colombia. En 1998 y 1999 se realizaron exportaciones por

⁹¹ Entrevista personal a Directivos de FEDEAGRO.

montos superiores a los US\$ 13 y 15 millones, respectivamente. En la actualidad las exportaciones de maíz son nulas.

En cuanto a las importaciones -como ya se dijo-, Venezuela es un importador tradicional de maíz amarillo, el cual se usa como materia prima en la industria de ABA. También importa semillas de maíz y en menor medida maíz blanco, sólo ocasionalmente, cuando la producción nacional es insuficiente. No obstante, tanto en 2009 como en 2010 se ha informado sobre importaciones de maíz blanco desde México y Ecuador, pero éstas no aparecen registradas en las estadísticas oficiales del INE. En algunas notas de prensa se informó que Venezuela importó maíz blanco, que ascendieron a 300.000 t en 2009 y aproximadamente 428.500 t en 2010, procedentes de México⁹².

En síntesis, como se muestra en el Gráfico 5.7:

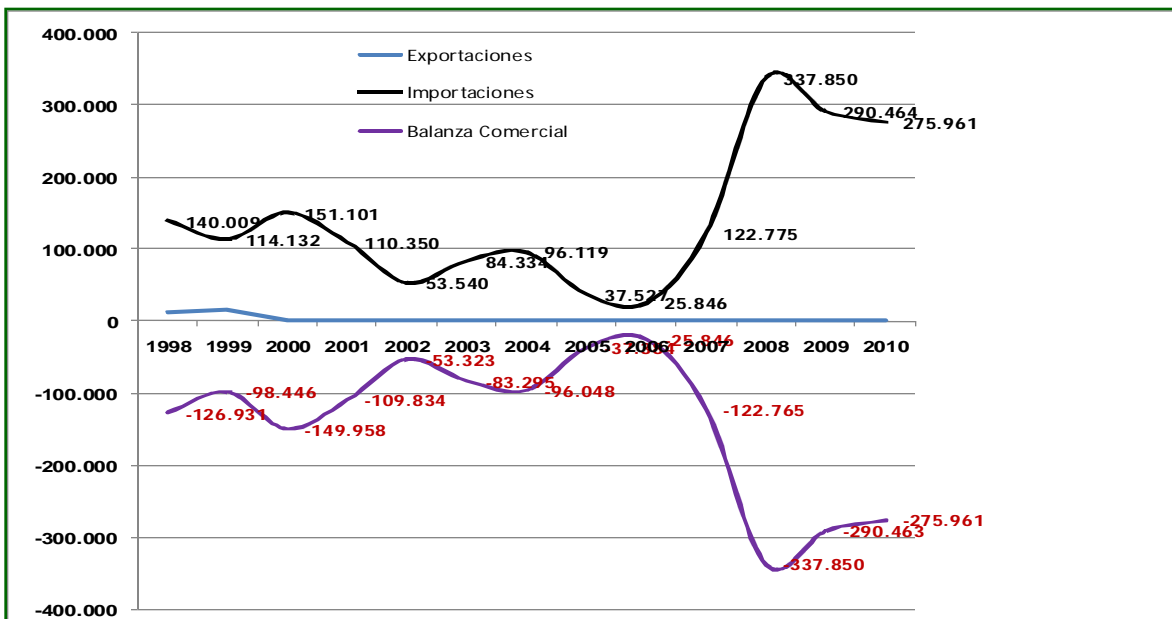
- Venezuela es un importador neto de maíz, principalmente de maíz amarillo, el cual sirve de insumo para la industria de ABA. Durante el lapso 1998-2006 las importaciones de maíz amarillo se redujeron sustancialmente: entre el año 2000 (1.315.841 t) y 2006 (25.000 t), por lo que se dio un proceso de sustitución de importaciones, gracias al auge de la producción nacional de maíz blanco y amarillo. No obstante, a partir de 2007 repuntaron las importaciones de maíz amarillo hasta las 1.177.177 t (en 2010), debido a la merma de la producción nacional.
- Para 2011, debido a la no recuperación de la producción de maíz amarillo y blanco, se espera un aumento de las importaciones para satisfacer una demanda que puede crecer con la recuperación de la economía.
- En el Gráfico 5.7 se muestra lo sucedido con el valor de las importaciones, exportaciones y la balanza comercial de maíz (deficitaria). Obsérvese la tendencia estructural a que el balance comercial sea negativo para todos los años.

⁹² Para más detalles ver: <http://www.gacetaganadera.com/detalle.asp?id=5852>; http://www.astromante.com/nota.php?NOT_ID=44328.

- La competitividad en el exterior de la cadena agroalimentaria del maíz se refleja en las exportaciones de HPM. No obstante, como se puede observar en el Gráfico 5.8, las exportaciones de HPM -tanto en tonelaje como en valor- se habían reducido a cero para 2010. Esto se debe a la política gubernamental de restringir las exportaciones para asegurar el abastecimiento interno en este rubro estratégico para la seguridad alimentaria. En 2009 y 2010 también influyó la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia y las restricciones gubernamentales para comerciar con ese país hacia donde se exportaba en el pasado HPM. Ahora sin embargo, a raíz de que la principal empresa productora de HPM también la produce en Colombia, la HPM se exporta para los mercados tradicionales desde Colombia. Entonces, lo que reflejan las estadísticas oficiales es un nivel cero de exportaciones de HPM. Pero, debido a los bajos precios de la HPM en Venezuela, al igual que en el caso de otros alimentos subsidiados, se estaría produciendo una situación de contrabando de extracción; esto ocurriría especialmente hacia Colombia, en las áreas cercanas a la frontera⁹³, donde también se consume arepa preparada con HPM y ha sido el principal mercado de exportación en el pasado, seguido de Estados Unidos, España y las islas del Caribe.
- La exportación de HPM sólo será posible en el contexto de una política agroalimentaria cuyo objetivo sea el de aumentar la producción nacional de maíz blanco y de HPM, en cantidades suficientes para abastecer las necesidades del mercado doméstico y promocionar las exportaciones hacia los mercados naturales para el producto final.

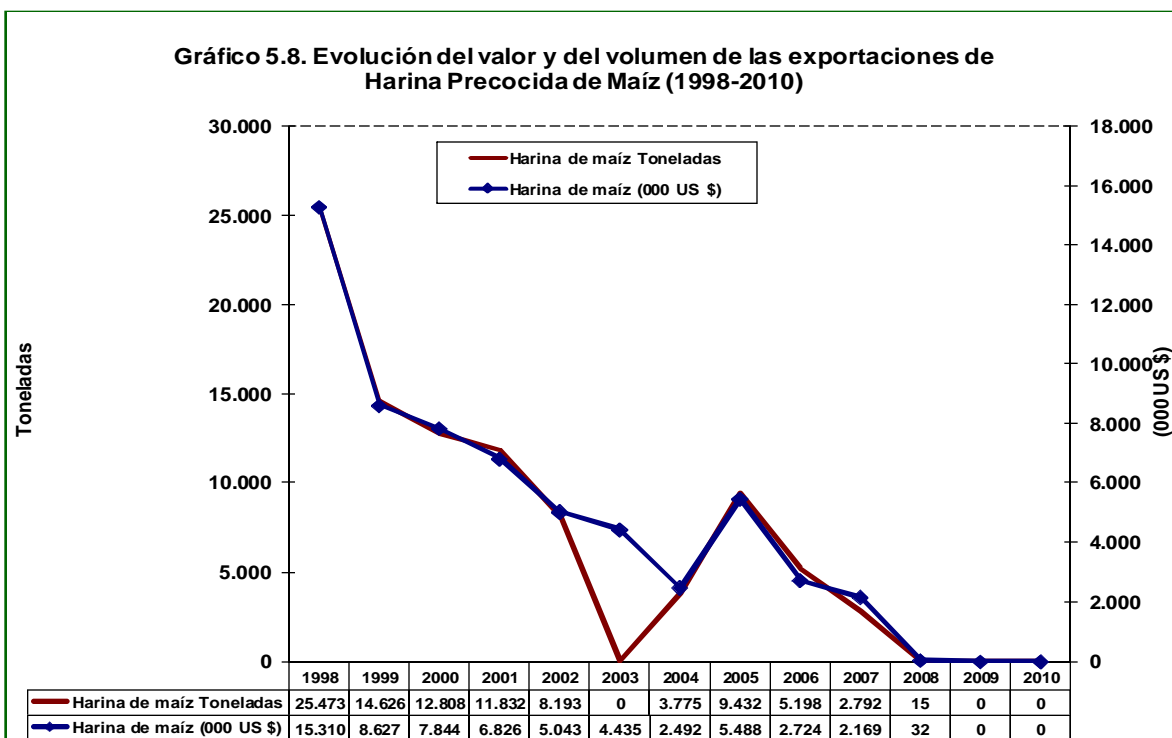
⁹³ Mientras en Colombia, para el primer semestre de 2011 el precio de la HPM era de aproximadamente 16,0 Bs/kg (valorado al tipo de cambio de mercado negro), en Venezuela el precio máximo regulado por el gobierno desde el 8 de noviembre de 2010 es de 3,37 Bs/kg. Con ese diferencial de precios existen incentivos suficientes para que se realice el contrabando de extracción. Sobre noticias de contrabando de HPM hacia Colombia, ver por ejemplo: *Diario la Nación*, Edición N° 13.634 del día 07/08/2007 y las páginas Web: <http://contrabandoentachira.galeon.com>; <http://www.aporrea.org/regionales/a98063.html>.

Gráfico 5.7. Venezuela: Comercio exterior de maíz 1998-2010 (en Miles de US dólares)



Fuente: INE-Cálculos propios.

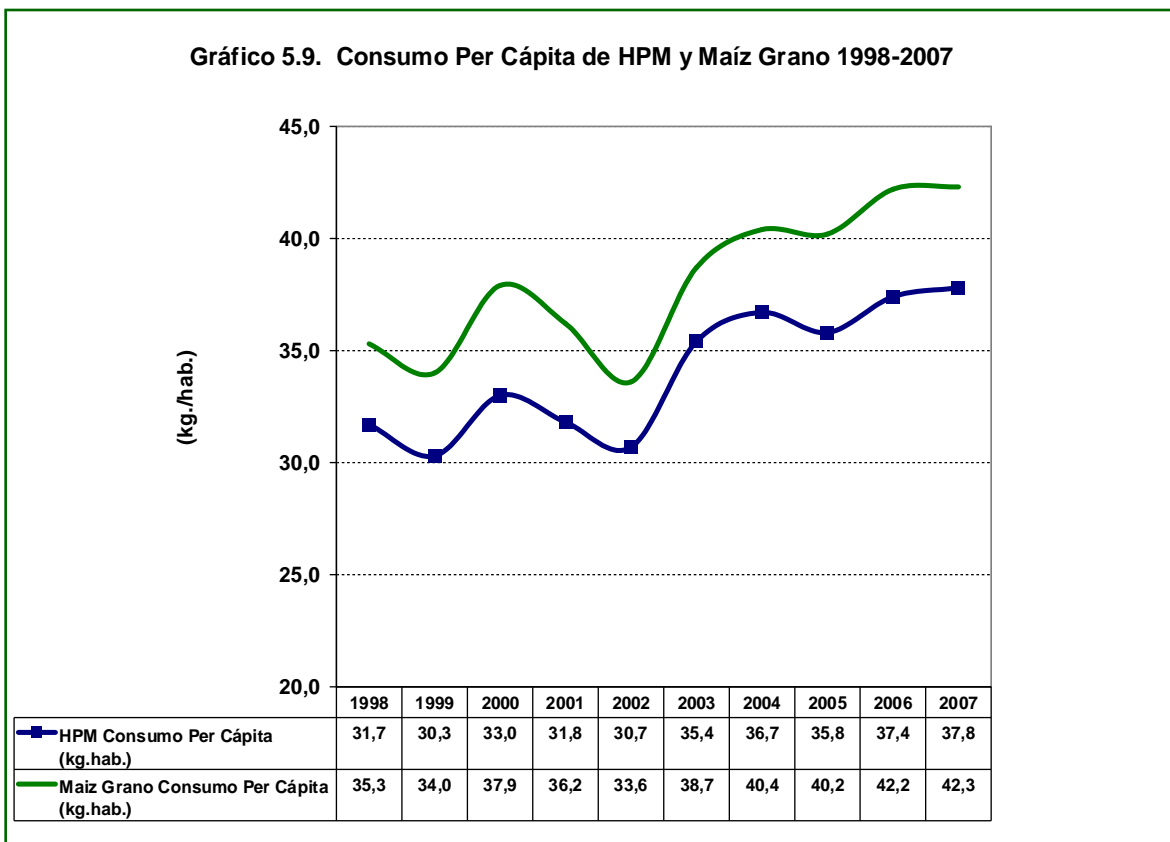
Gráfico 5.8. Evolución del valor y del volumen de las exportaciones de Harina Precocida de Maíz (1998-2010)



Fuente: INE.

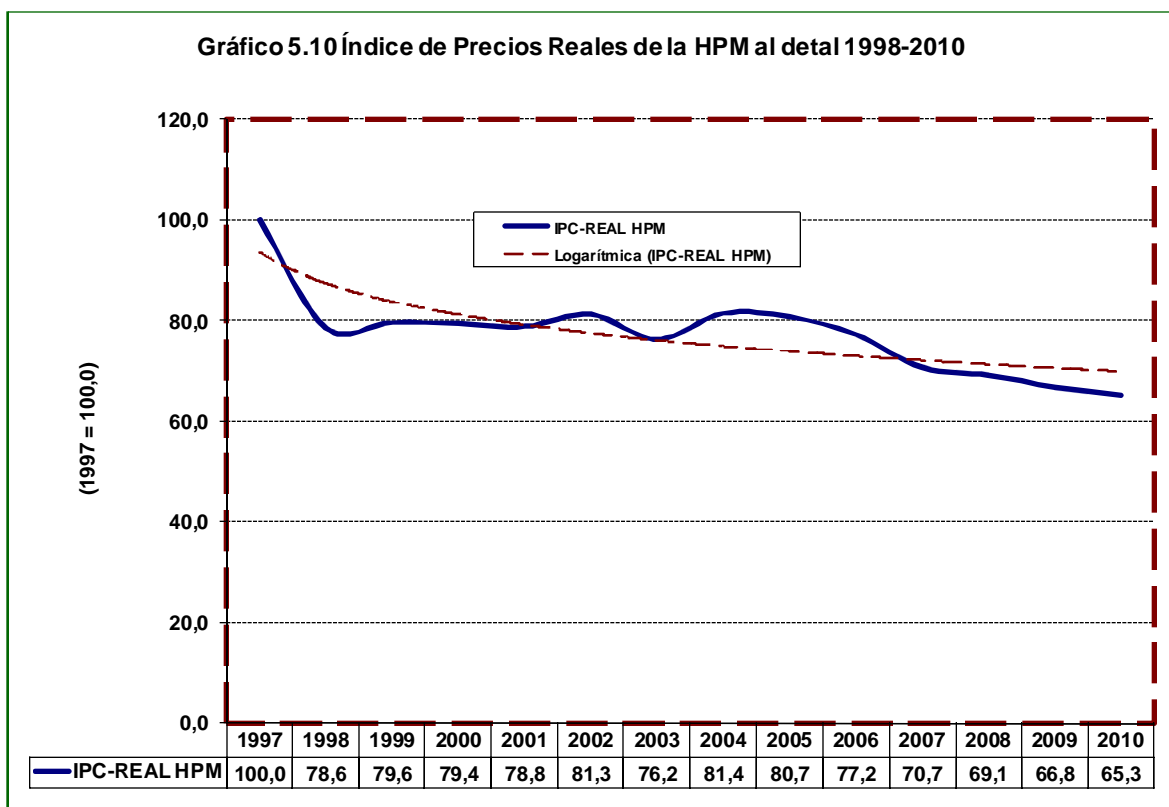
5.2.3. El Consumo de maíz y de harina precocida de maíz (HPM)

El consumo de maíz y de HPM mostró una clara tendencia creciente a partir de 2003 y hasta 2007, último dato disponible de la Hoja de Balance de Alimentos (INN, 2009). En los años siguientes, los datos disponibles de producción nacional, importación y crecimiento poblacional permiten proyectar para 2010 una ligera tendencia a disminuir de los valores consumidos en términos per cápita, tanto en maíz grano como en HPM. En el siguiente Gráfico (5.9) se puede observar el crecimiento experimentado en el consumo per cápita de maíz grano y de HPM a partir de 2003 y hasta 2007. En el caso del maíz grano, el consumo per cápita repuntó desde 30,7 kg/habitante (hab.) en 2002 hasta los 42,3 kg/hab. en 2007. Por su parte, el de la HPM se incrementó desde 33,6 kg/hab. en 2002 hasta los 37,3 kg/hab. en 2007.



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

Este importante crecimiento en el consumo por habitante, en el caso de la HPM, se puede explicar por: a) la tendencia a la disminución de los precios reales del alimento al nivel de venta al detal, resultado de los controles y de los ajuste de precios por debajo de la tasa de inflación general, sobre todo desde 2007 (Gráfico 5.10); y, b) las mejoras del ingreso por habitante que se dieron en el lapso 2003-2008.



Fuente: BCV y Cálculos propios.

En 2009 y 2010 se dio una disminución del ingreso per Cápita, pero la tendencia a la disminución de los precios reales al detal de la HPM ha continuado, así como su inclusión en los programas de distribución de alimentos subsidiados por el gobierno. Esto puede haber compensado, al menos parcialmente, el efecto negativo de la merma del ingreso por habitante en 2009 y 2010 sobre el consumo

per cápita. Es por estas razones y la información disponible de producción nacional y de crecimiento poblacional, que se asoma la hipótesis de que el consumo per cápita de HPM fue en 2009 y 2010 ligeramente inferior al de 2007, pero claramente superior al de 1998.

En 2011 es de esperar un crecimiento del consumo per cápita, debido a la recuperación del ingreso per cápita y a la continuidad de la caída del precio real de la HPM. Hasta agosto de 2011 seguía sin realizarse el ajuste del precio al nivel de la industria y del consumidor, mientras que la inflación general amenazaba con tener una tasa similar a la de 2010.

5.2.4. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroalimentaria del maíz

- Entre las principales políticas que han afectado a la cadena agroalimentaria del maíz desde 1998 se encuentran: la fijación de precios mínimos para los productores agrícolas y los controles de precios al nivel del consumidor de la HPM (desde 2003), lo que ha generado problemas de escasez con cierta frecuencia y pérdida de rentabilidad para productores agrícolas y agroindustriales con efectos negativos sobre la inversión. Por su parte el control de precios, en combinación con la distorsión cambiaria, estimula el contrabando de extracción en las áreas fronterizas con Colombia. Otras políticas son: la rigurosa supervisión y la obligatoriedad de la agroindustria de producir ciertas cuotas de harina precocida de maíz en las formas reguladas (90% según la gaceta oficial 39.129 de fecha 2 de marzo de 2009), la constitución de una reserva estratégica de maíz; los programas crediticios subsidiados; el establecimiento de facilidades arancelarias para importar (libre de aranceles); la tendencia a que sea el gobierno el que realice las importaciones de maíz (blanco y amarillo), al tipo de cambio oficial y sin pago de aranceles, para luego vender la materia prima a la agroindustria de HPM y de ABA; las restricciones para exportar HPM, aunque hay exportaciones ilegales (contrabando de extracción); la

incorporación de la HPM a los programas de distribución de alimentos del gobierno con precios subsidiados (MERCAL y PDVAL); la supervisión permanente del gobierno en las plantas, para obligar al cumplimiento de niveles de producción; la incorporación del gobierno y empresas públicas (PDVSA) como productor del grano y de HPM (Corporación Venezolana Agrícola: Proagro, Pronútricos y Bravo Cacique). Además, están las constantes amenazas y las expropiaciones de fincas productoras de maíz. Durante 2009, una importante fábrica procesadora de maíz (Monaca) fue intervenida y expropiada por el gobierno. Con la expropiación de Monaca y las empresas socialistas de la CVA se estimaba que entre el 37% y el 45% del mercado de HPM pasaría a ser controlado por el gobierno⁹⁴.

- En las actuales circunstancias de caída de la producción por debajo de los niveles de 2007, de falta de estímulos para producir por el agotamiento de la política de control de precios compensada con subsidio a productores y consumidores, de devaluación del tipo de cambio oficial, de incremento de las importaciones de maíz amarillo y blanco y de alza de precios en los mercados internacionales, luce conveniente una estrategia global destinada a aumentar la producción y sustituir importaciones con la mayor eficiencia económica posible. Incrementar la producción requiere de estímulos en materia de precios por encima de la tasa de inflación, los cuales deberían concertarse con los productores agrícolas y agroindustriales, además de que deben ser anunciados con anticipación al período de siembra. En las actuales circunstancias de alza de precios del maíz en el mercado mundial, el precio de importación -aun realizándola el gobierno, sin pago de aranceles y al tipo de cambio oficial de 4,30 Bs/US\$- puede estar en el orden del 20-30% por encima del precio que se le está pagando al productor nacional. Si se quiere estimular la producción nacional y sustituir

⁹⁴ En: <http://laverdad.com/detnotic.php?CodNotic=8729>;
<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/estado-venezolano-controla-37-del-mercado-de-produccion-de-maiz-tras-expropiacio>; consulta: 19 de diciembre de 2010.

importaciones de maíz blanco y amarillo, se debe incrementar el precio al nivel del productor. Estos aumentos deben realizarse antes del período de siembra, para que se conviertan en una señal de estímulo para los productores de maíz.

- El financiamiento agrícola para la cosecha hasta ahora se ha considerado suficiente, con tasas de interés reales negativas que revelan un subsidio de la sociedad a la producción de maíz. No obstante, se requiere programas de financiamiento de mediano plazo para la compra de maquinarias y equipos, así como para la consolidación y ampliación de la capacidad productiva. En esta dirección debería apuntar la política de financiamiento para la cadena maíz.
- Debe asegurarse una oferta suficiente y oportuna de insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, agroquímicos en general). Para ello debe concertarse con los productores de maíz las necesidades de insumos. La empresa nacionalizada Agroisleña (ahora AGROPATRIA) debe garantizar una oferta suficiente de insumos y servicios agrícolas, con condiciones de calidad, oportunidad y financiamiento similares a la de Agroisleña.
- Dado que los rendimientos tienden a estabilizarse y están por debajo del promedio nacional, en áreas de reciente incorporación a la producción es importante desarrollar programas de transferencia de tecnología e incorporación de semillas más rendidoras. Estos programas deberían concertarse con las organizaciones de los productores.
- Es necesario flexibilizar la política de control de precios para la HPM, de manera tal que se realice mediante la concertación gobierno-sector privado ajustes periódicos, que reconozcan los incrementos en los costos de producción, normales en un contexto de altos precios de la materia prima en el mercado mundial y de alta inflación como el actual. La reducción de la rentabilidad en la industria, aun en aquellas plantas controladas por el gobierno, se traducirá en menores inversiones y en dificultades para la ampliación de la capacidad productiva de un alimento estratégico para la

seguridad alimentaria de los venezolanos. Por lo demás, no debe olvidarse que la población se incrementa anualmente a un ritmo promedio anual del orden del 1,5-1,6%, lo que representa una demanda futura creciente que debe ser satisfecha con mayor producción nacional de maíz grano y de HPM.

- En materia de consumo, dada la importancia que tiene la HPM para el logro de la seguridad alimentaria de los venezolanos, es recomendable continuar con los programas de subsidios y distribución de HPM en las misiones alimentarias del gobierno nacional, cuyo impacto es mayor en los estratos sociales de menores ingresos. No debe olvidarse también que la HPM es un importante vehículo aportador, gracias a su enriquecimiento, de hierro, niacina y otros micronutrientes.
- En el plano institucional es necesario generar confianza entre los actores de la cadena, respetar los derechos de propiedad, racionalizar los controles, agilizar la entrega de las guías de movilización del cereal en grano y de la HPM y crear espacios para la concertación entre los actores de la cadena.
- La incertidumbre para abastecerse oportunamente de maíz blanco en el mercado internacional, aunado a la condición de la HPM como primer alimento aportador de energía alimentaria y segundo de proteínas para los venezolanos, obliga a pensar en un plan de largo plazo que permita incrementar la producción agrícola de maíz blanco y de HPM, así como promover las exportaciones de HPM hacia los mercados naturales de Venezuela para este producto: Colombia, Estados Unidos, Centroamérica y España.

5.3. Azúcar

La caña de azúcar es un cultivo tropical y tradicional en Venezuela, que funciona bajo el sistema de producción de plantación. Aunque es originaria de Asia, fue introducida por los españoles en América. En Venezuela se cultiva desde la época

de la colonia. La caña de azúcar es la materia prima para producir azúcar refinada y otros subproductos como panela y papelón (de consumo humano directo), así como la melaza para la alimentación animal y para la industria de licores. El bagazo de la caña puede ser utilizado por la industria papelera y de aglomerados. Más recientemente, se ha valorizado la caña de azúcar como materia prima para la producción de biocombustibles (etanol), sustitutos parciales de la gasolina, cuya demanda tiende a aumentar en la medida que se incrementa el precio del petróleo. En Venezuela, la caña de azúcar tradicionalmente se ha producido en los estados centrales (Aragua, Carabobo) y Centro-occidentales (Portuguesa, Lara, Yaracuy), pero también existen zonas productoras en Sucre, Trujillo, Táchira y Monagas. Más recientemente, aumenta la importancia de la producción en estados como Cojedes y Barinas.

La producción de caña de azúcar y de los productos agroindustriales son actividades importantes generadoras de empleo, a la par que el cultivo de la caña ocupa amplias superficies y tiene efectos positivos sobre el ambiente, debido a que absorbe el dióxido de carbono y produce oxígeno. Entre los efectos ambientales también debe mencionarse que la quema de la soca (retoño de la raíz) de la caña tiene efectos negativos.

En algunos momentos de su historia Venezuela fue exportadora de azúcar, pero en la actualidad es un importador neto del edulcorante, por lo que se hace necesario el desarrollo de políticas que incrementen la producción de caña de azúcar y de azúcar refinada, de manera tal que se sustituyan importaciones. Debe tenerse presente que el complejo agrícola y agroindustrial de la caña es de importancia económica relevante para los estados y regiones donde se localizan la mayor parte de la producción y los centrales azucareros.

Desde el punto de vista del consumo, el azúcar es el segundo alimento aportador de energía alimentaria para los venezolanos (después de la harina precocida de

maíz). Es por lo tanto un alimento prioritario en las estrategias de seguridad alimentaria.

Actualmente el gobierno nacional, a través de la Corporación Venezolana Agraria (CVA) controla varios centrales azucareros, los cuales han sido expropiados y nacionalizados (caso del CAZTA, de capital colombiano). Los centrales azucareros bajo propiedad estatal son: Pío Tamayo, Sucre (antes Cumanacoa), Trujillo (antes Motatán), Venezuela, Táchira (CAZTA), Santa Elena, Santa Clara y Cariaco. Se estima que estos ocho centrales azucareros permiten al gobierno controlar el 20% de la producción de azúcar en el país. Además, el gobierno tiene en ejecución la construcción de los siguientes centrales azucareros: Cojedes (en Las Vegas, estado Cojedes), Monagas (en Maturín, estado Monagas) y el CAAEZ (en Sabaneta, estado Barinas)⁹⁵. Con la puesta en marcha y entrada en producción plena los centrales gubernamentales, se estima que se podrían producir alrededor de 400.000 t de azúcar⁹⁶.

5.3.1. La evolución de la producción de caña de azúcar y de azúcar

Según las estadísticas oficiales (MAT) la producción de caña de azúcar mostró una tasa media de crecimiento anual (TMC) de apenas 1,0% entre 1998 y 2010, explicada totalmente por una mejora de rendimientos en el período de 1,0%. Obsérvese que las estadísticas oficiales dan cuenta de un crecimiento de la producción por debajo de la tasa de crecimiento poblacional, por lo que la producción per cápita decreció en 1998-2010. Igualmente, la mejora de rendimientos puede ser considerada mediocre (apenas 1,0%). Si se toma en

⁹⁵ La construcción del CAAEZ fue anunciada en 2001 y, al finalizar, 2010 no había iniciado la producción de azúcar. Alrededor de la construcción de este Central se han denunciado diversos actos de corrupción. En marzo de 2011 se anunció la puesta en marcha, en período de prueba, del CAAEZ.

⁹⁶ Que representaría cerca del 55% (de las 723.627 t que totalizaba el consumo aparente, medido como DCH) reportado por la HBA del año 2009 (INN, *Hoja de Balance de Alimentos 2009*, Caracas).

consideración las estadísticas de FEDEAGRO del período 2007-2010, se observa entonces que la producción para el lapso 1998-2010 declinó a una TMC de -2,8%.

Entre 1998 y 2003 la TMC de la producción de caña de azúcar fue de 4,2%, explicada por un aumento promedio anual de la superficie del 2,4% y de los rendimientos del 1,7%. Durante ese lapso la caña de azúcar se declaró rubro bandera y recibió tratamiento especial del gobierno, especialmente en materia de crédito agrícola, con tasas de interés reales negativas y de precios subsidiados para los insumos (fertilizantes y agroquímicos). Esto compensó la merma de los precios reales, que ocurrió durante el período 1998-2003, al ritmo promedio anual de -6,5%, por lo que se obtuvo un nivel de rentabilidad suficiente para estimular el incremento de la producción (ver Cuadro 5.6).

La producción de caña de azúcar posteriormente se recuperó, pero sin alcanzar la cuantía de 2003. Así, entre 2003 y 2008, la producción de caña de azúcar disminuyó a la TMC de -3,7%, cifras de FEDEAGRO y de -0,6%, si el cálculo se realiza con las estadísticas del MAT. Tal resultado es explicado por la caída de la superficie a una TMC de -2,2%, mientras que los rendimientos mejoraron a una tasa media anual de 1,6%. Los precios reales recibidos por los productores, en este período (2003-2008), cayeron al ritmo promedio anual de -2,5%. Es decir, no hubo estímulos de precios, mientras que se trató de compensar esta situación con crédito e insumos abundantes y subsidiados. Los resultados muestran que esta combinación de políticas no surtió efectos positivos.

La mengua de la producción continuó en el lapso 2008-2010. Según las últimas estimaciones de FEDEAGRO⁹⁷, para 2010 se habrían producido sólo 5.800.000 t, cifra inferior a la reportada por el gobierno en sus estadísticas oficiales. La producción había llegado a su pico en 2003, cuando alcanzó las 9.950.078 t; también fue significativa en 2008, cuando alcanzó 9.658.073 t, pero luego en 2010 la producción se había reducido a 5.800.000 t (cifras de FEDEAGRO). Las

⁹⁷ <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2010.asp>, consulta: 23 de diciembre de 2010.

estadísticas gubernamentales (MAT) también dan cuenta de una mengua de la producción, al reducirse desde 9.658.073 t en 2008 a 9.107.078 (en 2010), para una TMC del período 2008-2010 de -2,9% con las cifras del MAT. Esta caída aun más profunda, de -16,1%, si se toman en cuenta las estadísticas de FEDEAGRO correspondientes al lapso 2007-2010.

Los resultados de los últimos tres años (2008-2010) evidencian los efectos negativos de las políticas de control de precios y de los rezagos en los ajustes con respecto a la tasa de inflación, lo que se traduce en la reducción de precios reales recibidos por los productores de caña de azúcar y de la rentabilidad. La producción de caña de azúcar y de azúcar refinada también ha sufrido los efectos del escaso respeto de los derechos de propiedad. Han sido varios los centrales azucareros y numerosas las fincas productoras de caña que han sido expropiadas en diversos estados del país (Lara, Aragua y Yaracuy, entre los más afectados).

En síntesis, entre 2003 y 2010 la producción de caña de azúcar decreció a la tasa media anual del 7,4%, mientras que los precios recibidos por los productores cayeron entre 2003 y 2008 a la tasa media anual de -2,5%.

Los ajustes de precio para todos los eslabones de la cadena azúcar en 2011, han sido considerados insuficientes tanto por los productores de caña como por los agroindustriales. Además, el nuevo precio no tendrá efecto para los productores de caña en 2011 porque ya se había comercializado la mayor parte de la cosecha⁹⁸.

Los productores agrícolas y los agroindustriales reclaman constantemente el rezago que existe entre los precios que reciben y los costos de producción, lo que reduce la rentabilidad y compromete la sostenibilidad de la producción (FEDEAGRO, 2010). La baja rentabilidad en combinación con la expropiación de fincas productoras de caña en varios estados del país (principalmente en los

⁹⁸ Para más detalles sobre la insatisfacción de los productores con los nuevos precios, ver: <http://www.codigovenezuela.com/2011/02/noticias/pais/canicultores-piden-aumento-del-azucar> (consulta: 23 de agosto de 2011).

estados Aragua, Yaracuy y Lara -Valle del río Turbio-) inciden negativamente sobre la producción y, como se mostrará más adelante, la demanda nacional tiende a satisfacerse con importaciones de azúcar crudo y refinada. La demanda doméstica se tiende a satisfacer con importaciones crecientes de azúcar cruda, procedentes principalmente de Colombia y Guatemala y -actualmente- desde Brasil, en su mayor proporción. Esto revela la crisis que vive esta cadena agroproductiva en su eslabones de producción agrícola primaria (ver Cuadro 5.5 y Gráfico 5.11).

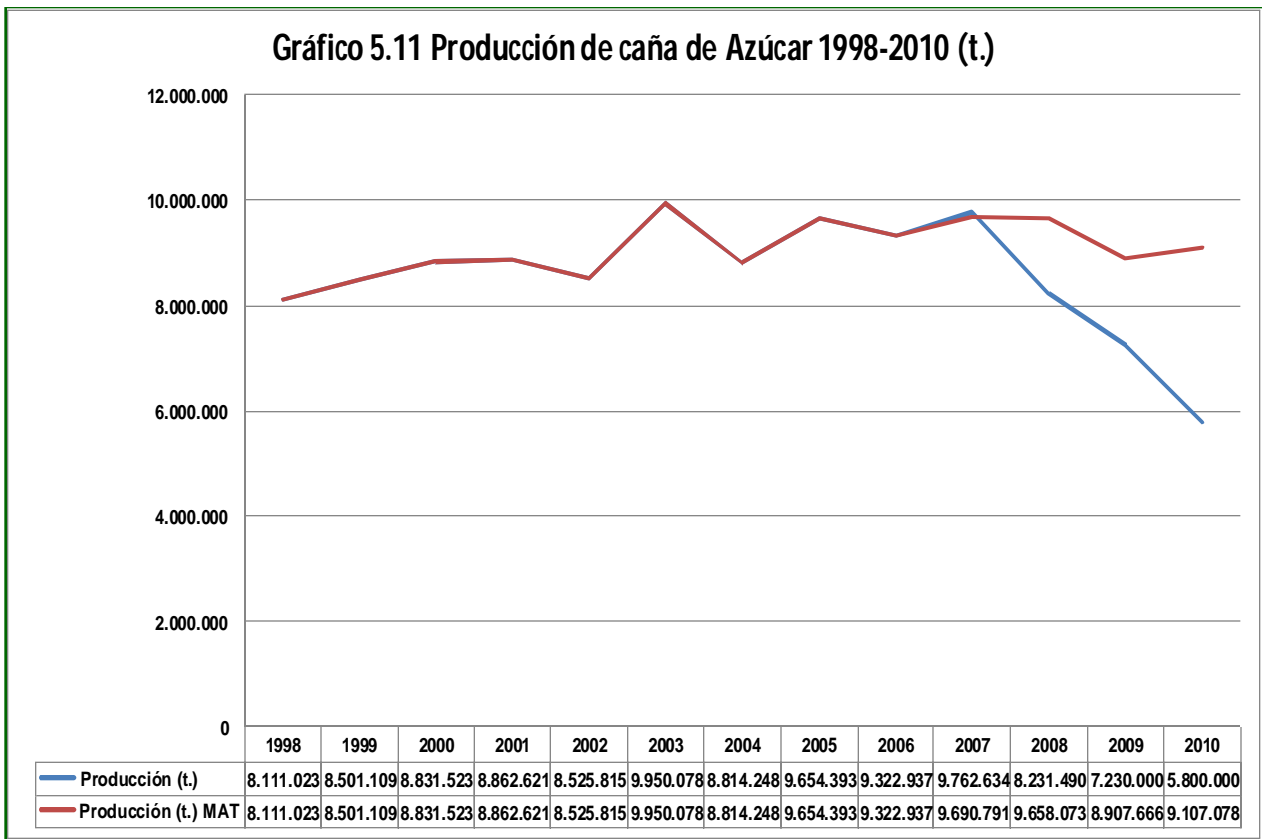
Puede concluirse que en este rubro también se observa el agotamiento de la política agrícola gubernamental de reducir los precios reales recibidos por los productores agrícolas y compensarlos con subsidios al crédito y a los insumos para sostener un mínimo aceptable de rentabilidad. Tal parece que esa política y el irrespeto por los derechos de propiedad no están generando los estímulos suficientes para lograr una mayor producción de caña de azúcar, materia prima para la producción de azúcar. En consecuencia, el país tiende a abastecerse con importaciones crecientes, aun cuando existe el potencial para lograr un autoabastecimiento.

Cuadro 5.6. Caña de Azúcar: Tasas medias de crecimiento (TMC) anual, en porcentajes

Período	Producción (t)	Producción (t) MAT	Superficie (ha)	Rendimientos (kg/ha)	IPRPCaña de Az. *
1998-2003	4,2	4,2	2,4	1,7	-6,5
2003-2008	-3,7	-0,6	-2,2	1,6	-2,5
2003-2010	-7,4	-1,3	-1,7	0,4	s.i
2008-2010	-16,1	-2,9	-0,5	-2,5	s.i
1998-2010	-2,8	1,0	0,0	1,0	s.i

Fuente: Fuente: MAT y FEDEAGRO-Cálculos propios.
s.i: sin información.

Para 2011, la expectativa es que se obtendrá una producción de caña de azúcar muy parecida a la de 2010. Esto obliga a hacer importaciones de azúcar crudo y luego refinarla en el país.



Fuente: MAT y FEDEAGRO (Estimaciones 2008-2010).

5.3.2. El comercio exterior del azúcar

Durante el período 1998-2010, el comercio exterior de azúcar prácticamente se resume en la evolución de las importaciones del edulcorante, la mayor parte en estado bruto (azúcar en bruto sin aromatizar ni colorear partida arancelaria: 17011190990; los demás azúcares refinados, los demás, partida arancelaria: 17019990)⁹⁹. Las exportaciones que hubo en la década de los noventa se realizaron en su casi totalidad hacia Colombia, en el marco de la zona de libre

⁹⁹ Debe advertirse que las estadísticas de importación oficiales (INE), si bien muestran niveles crecientes de las importaciones de azúcar en tonelaje y en valor, no reflejan lo que sucede en la realidad. Se puede afirmar que existe una subestimación de las importaciones. A esta conclusión se arriba revisando los reportes oficiales del período 2008-2010 de exportaciones de azúcar de Brasil hacia Venezuela. Brasil se ha convertido en nuestro principal y casi único proveedor, ya que Colombia fue desplazada de ese lugar debido a los conflictos políticos y diplomáticos que tuvo con Venezuela desde julio de 2009. Esto redujo sustancialmente las importaciones desde ese país.

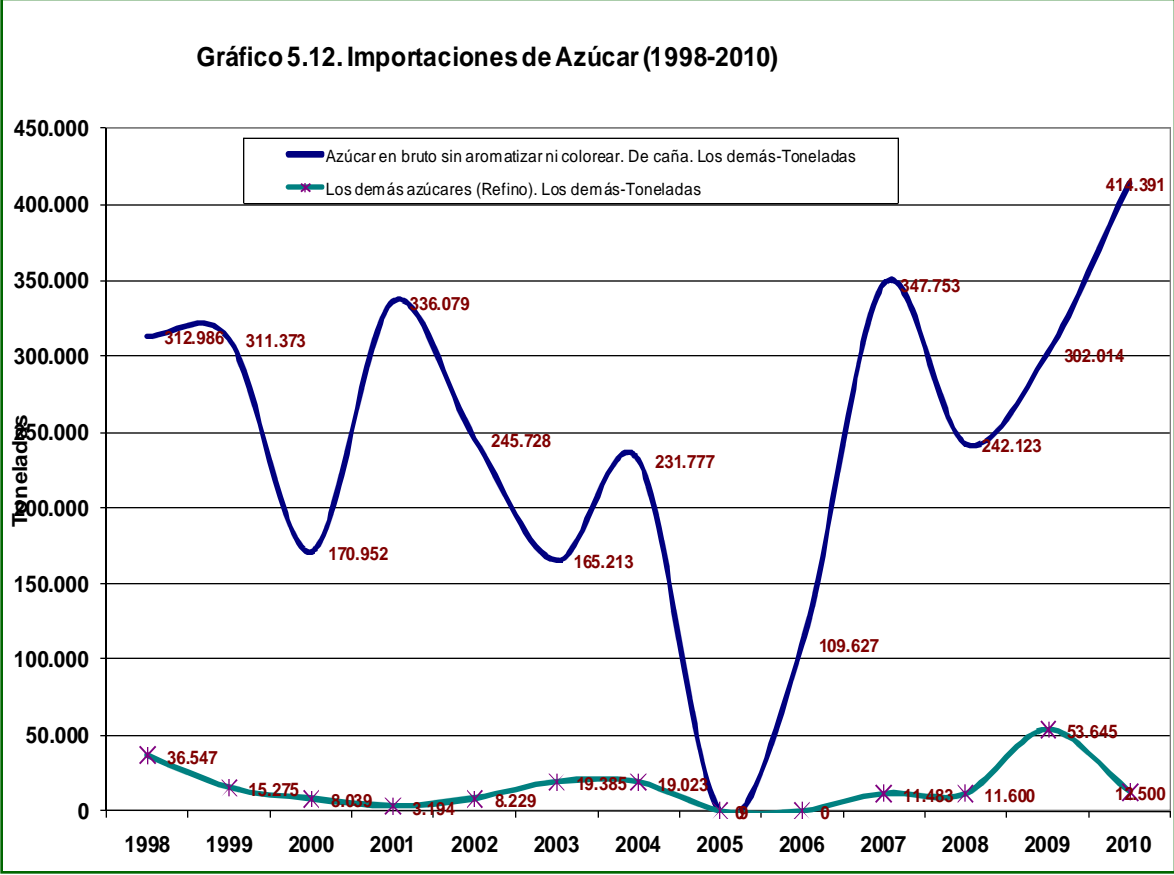
comercio de la Comunidad Andina. Venezuela fue acusada por Colombia de aprovecharse de las ventajas de la zona de libre comercio para exportar hacia Colombia azúcar refinada que previamente había sido importada desde Centroamérica (Guatemala) con cero aranceles (“triangulación”). Con esto lo que se quiere destacar es que Venezuela no ha sido en las últimas décadas un exportador consistente de azúcar. No obstante, en el caso del azúcar también se están observando exportaciones ilegales hacia Colombia. En este país el precio del azúcar no está controlado y la conversión de pesos a bolívares se realiza con el tipo de cambio de mercado negro (ilegal), creando un fuerte incentivo para el contrabando de extracción por el diferencial de precios¹⁰⁰.

Las estadísticas más recientes muestran niveles de importación crecientes, además existe la oportunidad de usar la caña de azúcar para la producción de biocombustibles (etanol), en un contexto de alza del precio del azúcar en los mercados internacionales. Esta realidad plantea un gran desafío, cual es el de incrementar sustancialmente la producción doméstica y sustituir importaciones. Para ello se requiere de cambios drásticos en las políticas actuales.

Una advertencia debe hacerse. Al analizar la evolución de las importaciones de azúcar en bruto, en particular las que provienen de Brasil, aunque las estadísticas de importación oficiales (INE) muestran niveles crecientes de las importaciones de azúcar en tonelaje y en valor, no reflejan lo que sucede en la realidad. Se puede afirmar que existe un subestimación de las importaciones. A esta conclusión se arriba revisando los reportes oficiales de exportaciones de azúcar de Brasil, país que se ha convertido en nuestro principal y casi único proveedor, ya que Colombia fue desplazado de ese lugar debido a los conflictos políticos y diplomáticos que tuvo con Venezuela desde julio 2009, lo cual redujo sustancialmente las

¹⁰⁰ Para enero 2011 el precio al detallista del azúcar en Colombia estaba alrededor de los 21 Bs/kg (calculado con el tipo de cambio de mercado negro); para esa misma fecha, el precio regulado del azúcar en Venezuela era de 3,73 Bs/kg. Ver también nota de prensa sobre el contrabando de alimentos desde Venezuela hacia Colombia, entre ellos azúcar en: [http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/contrabando-de-rubros-agropecuarios-sumo-\\$1-366-mi.aspx](http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/contrabando-de-rubros-agropecuarios-sumo-$1-366-mi.aspx); consulta: 23 de agosto de 2011.

importaciones desde ese país, debido a las trabas que impuso el gobierno de Venezuela para comerciar con Colombia. Así, Brasil reportó como exportaciones de azúcar bruto hacia Venezuela los siguientes volúmenes: 343.780 t en 2008; 441.450 t en 2009 y 781.885 t en 2010. Estas cifras difieren ampliamente de las que se muestran en el Gráfico 5.12, con estadísticas del INE. En cuanto al valor de estas exportaciones, Brasil reportó las cifras siguientes (en miles de US\$): 104.093 en 2008; 189.026 en 2009 y 391.872 en 2010. Estas cifras son superiores a las reportadas por Venezuela como importaciones de azúcar en bruto en esos años (ver gráficos 5.12 y 5.13)¹⁰¹.



Fuente: INE.

En los gráficos 5.12 y 5.13 se puede observar el incremento registrado, desde 2006, tanto del tonelaje importado como del valor de las importaciones de azúcar.

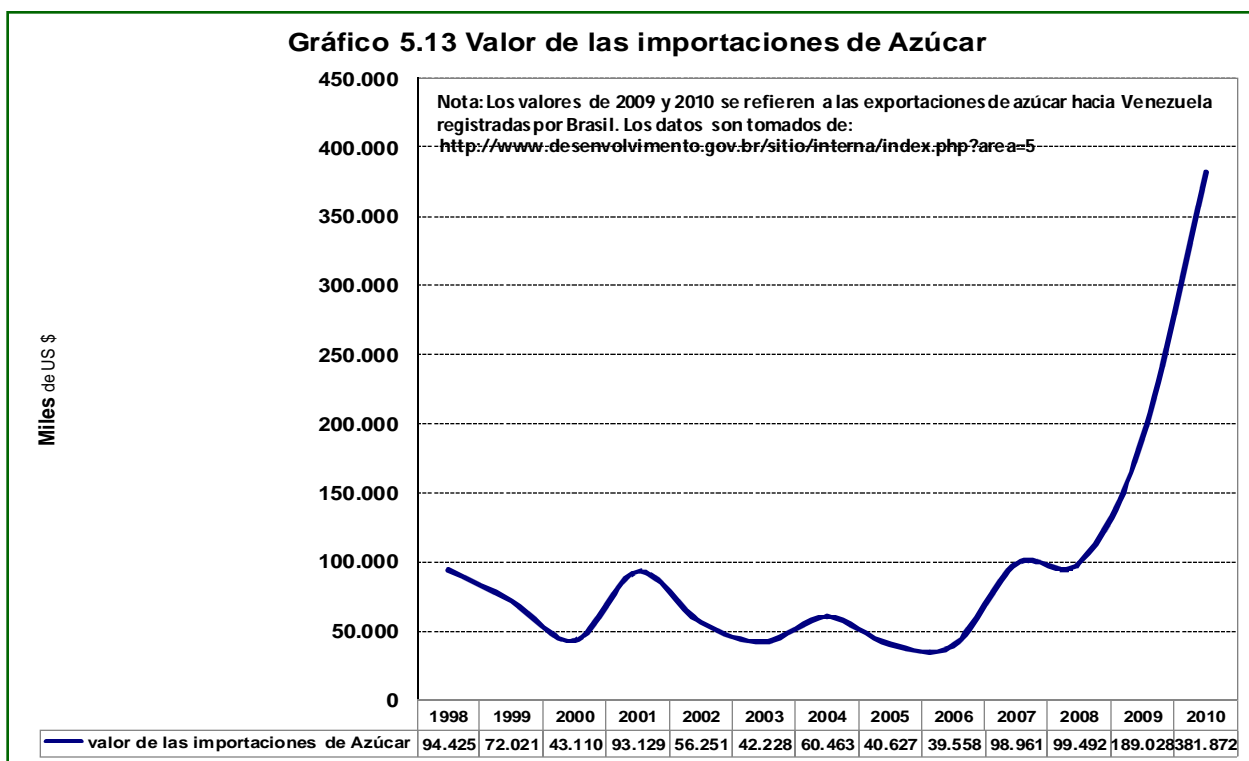
¹⁰¹ Las estadísticas de exportación de azúcar de Brasil hacia Venezuela se pueden conseguir en: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>.

La tendencia creciente de las importaciones se explica por el alza de la demanda, impulsada por el crecimiento de la economía (2004-2008) y por la reducción de los precios reales para los consumidores. Del lado de la oferta doméstica se dio una reducción de la producción nacional de caña de azúcar desde 2008, por lo cual el gobierno ha optado por aumentar las importaciones para satisfacer la demanda interna; esto en un contexto de alza de precios en los mercados mundiales, en lugar de generar estímulos para incrementar la producción nacional.

Las importaciones tradicionalmente venían desde Colombia, principal proveedor de Venezuela junto -con Guatemala-, hasta el 2004. Ambos países se repartían el mercado venezolano en proporciones de 64% Colombia y 36% Guatemala. A partir de 2006 el principal proveedor de Venezuela en cuanto a importaciones de azúcar fue Brasil. Colombia, debido a los problemas diplomáticos con Venezuela y a las restricciones al comercio que impuso Venezuela para importar desde ese país, se convirtió en un proveedor secundario. Esta situación puede cambiar debido al mejoramiento de las relaciones diplomáticas desde agosto de 2010.

En el año 2009, 95% de las importaciones de azúcar en bruto tuvieron como origen Brasil, mientras que Colombia apenas contribuyó con el 5% del tonelaje importado. En 2010, el 100% de las importaciones realizadas tuvieron como origen Brasil¹⁰². Es de esperar que en la medida que se normalicen las relaciones económicas y diplomáticas entre Venezuela y Colombia, éste país reasuma un rol más importante como proveedor de importaciones de azúcar para Venezuela. De hecho en 2011, como parte de los acuerdos entre los Presidentes de Colombia y Venezuela, se acordó comprar caña de azúcar en Colombia para abastecer el CAZTA; se trata de un central azucarero ubicado en Ureña, antes propiedad de capital colombiano, que fue nacionalizado por el gobierno de Venezuela.

¹⁰² En 2010 también aparecen registradas en las estadísticas del INE 12.500 t de azúcar refinada, provenientes de Guatemala.



Fuente: INE, Ministério do Desenvolvimento e Comercio Exterior de Brasil.

5.3.3. El Consumo de azúcar

En Venezuela, el azúcar se consume en diversas modalidades. Para 2007 (último dato disponible del INN), la estructura del consumo de azúcar en Venezuela era la siguiente: *azúcar refinado para consumo directo*, 67,9%; *azúcar refinado para consumo en bebidas gaseosas*, 19,5%; *Azúcar, confites y otros*, 8,8%; y *Azúcar en jugos*, 3,3%.

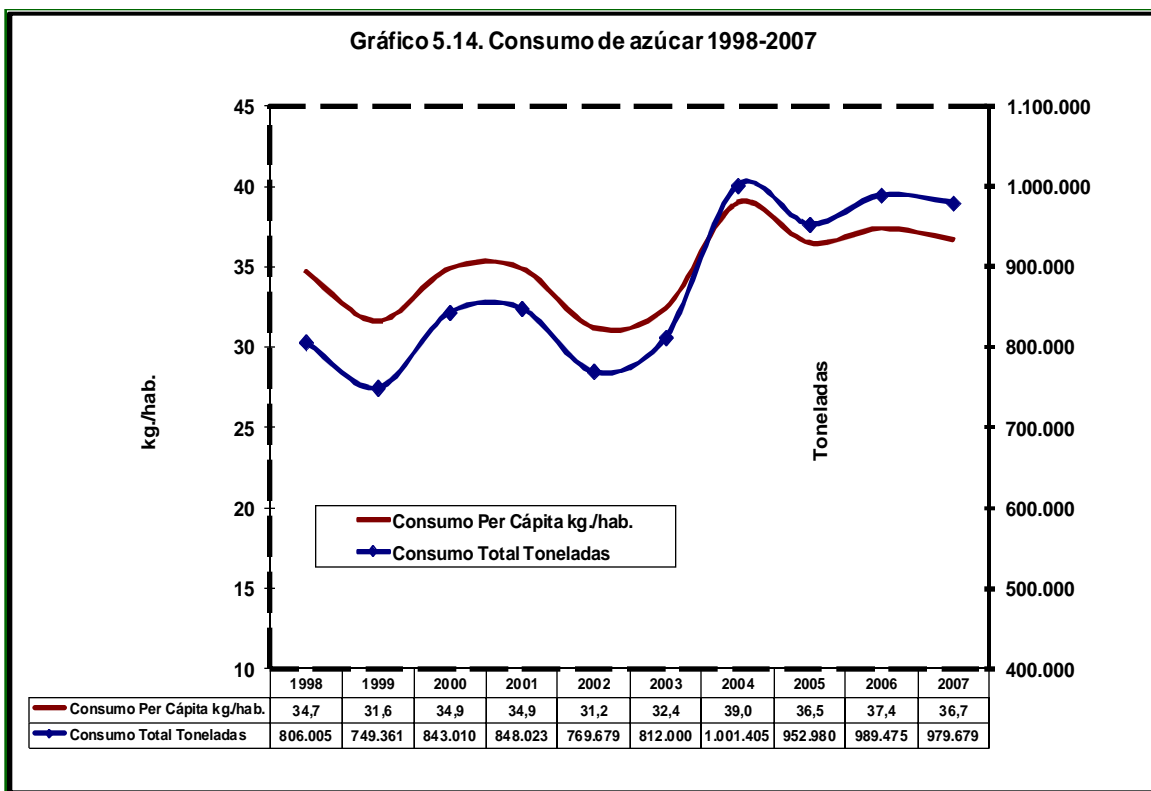
El azúcar es un alimento estratégico debido a su contribución al consumo de energía alimentaria del venezolano promedio. Para 2007, según el INN (2008)¹⁰³, el azúcar refinado para consumo doméstico ocupaba el 2º lugar como alimento aportador de energía alimentaria, mientras que el azúcar refinado para consumo en bebidas gaseosas era el 9º alimento en orden de importancia como aportador

¹⁰³ Instituto Nacional de Nutrición (INN). 2008. Hoja de Balance de Alimentos y Aplicaciones. Caracas.

de energía alimentaria (calorías). Ambos alimentos contribuían con el 13,9% del total de la energía alimentaria consumida por los venezolanos en 2007, cifra que avala la alta importancia de la cadena agroproductiva del azúcar en una estrategia de seguridad alimentaria nacional.

Los precios del azúcar al nivel de venta al detal han estado regulados desde 2003 y los ajustes que se han realizado tienden a estar por debajo de la tasa de inflación general, lo que implica una tendencia decreciente de los precios reales del azúcar al nivel del consumidor (ver Gráfico 5.15). El surgimiento de mercados ilegales debido a la situación de escasez, consecuencia -a su vez- de fijar precios máximos por debajo del que existiría en situaciones de no intervención gubernamental, se ha presentado con fuerza en otros años (2006 y 2007). Tal circunstancia influyó para que los controles de precios se hicieran más fuertes, extendiéndose a los precios al nivel de fábrica y al por mayor. También se obligó a la agroindustria -en 2009- a producir una cuota de 95% de azúcar con el precio regulado, con la finalidad de evitar las evasiones al control de precios y que se generara escasez en el mercado de consumo doméstico.

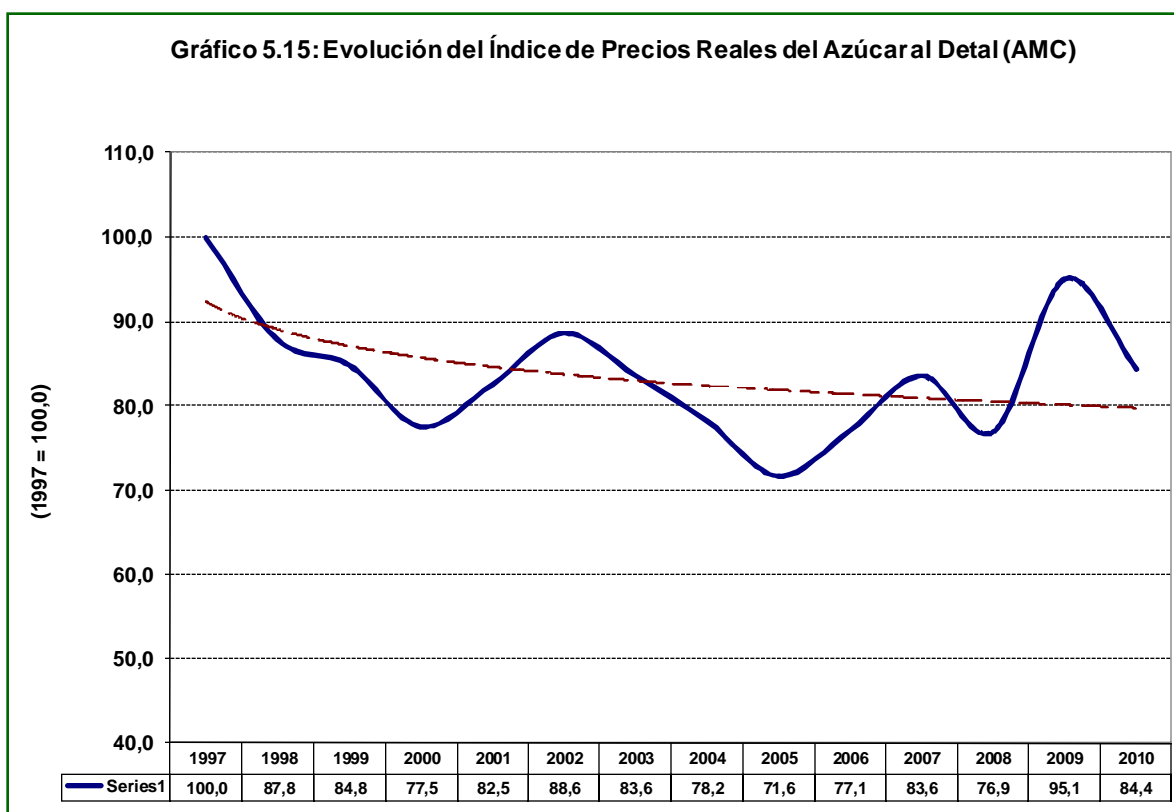
Entre 1998 y 2007 (último dato disponible de la HBA del INN), tanto el consumo total (medido por la disponibilidad aparente bruta, DAB) como el consumo per cápita de azúcar mostraron una tendencia creciente (ver Gráfico 5.14), sobre todo a partir de 2003. El consumo per cápita fue en 1998 de 34,7 kg/hab., pero para 2007 se ubicó en 36,7 kg/hab. Los factores que explican ese crecimiento son: en primer lugar, la tendencia decreciente de los precios reales del azúcar al nivel del consumidor. El azúcar tiene los precios al detal controlados y generalmente los ajustes son inferiores a la tasa de inflación (ver Gráfico 5.15). En segundo lugar, debe recordarse que entre 2004 y 2008 hubo un importante crecimiento del PIB y del PIB per cápita en el contexto de una bonanza petrolera, lo que también estimuló el aumento del consumo de azúcar.



Fuente: Instituto Nacional de Nutrición (INN)-INN-ULA, *Hojas de Balance de Alimentos* (varios años).

La tendencia creciente de la demanda de azúcar debe haberse mantenido en los años siguientes -esto es, durante el lapso 2008-2010-, dado el volumen creciente de importaciones, que compensaron la merma de la producción nacional. En este trabajo, las estimaciones preliminares resultaron en un consumo de alrededor de 40 kg/hab. en 2010. La razón es que, a pesar de la reducción del PIBPC, la caída del precio real al nivel del consumidor estimuló la demanda y se realizaron cuantiosas importaciones -no registradas por el INE, pero si reflejadas en las estadísticas de los proveedores (por ej., Brasil)- (ver Gráfico 5.15). Así la merma de precios reales para los consumidores y los subsidios otorgados por el Estado habrían estimulado el aumento de la demanda. Un factor a tener en consideración es que aunque las importaciones oficiales no revelan la realidad de las cantidades importadas de azúcar cruda, se sabe por los reportes del Ministerio de Desarrollo y Comercio Exterior de Brasil que en 2009 Venezuela importó desde Brasil 401.445 t de azúcar en bruto; pero en 2010 esta cifra aumentó a 781.885 t, es decir un

incremento de 94,9%, que debe haber sido suficiente para compensar la caída de la producción interna de azúcar. Por lo tanto, en este documento se asoma como hipótesis que a pesar de las importantes reducciones de la producción de caña y de azúcar en 2009 y 2010, los niveles crecientes de importación de azúcar debieran haber compensado con creces la menor producción interna. Por lo tanto, hubo un incremento tanto del consumo total como del consumo per cápita en los últimos años (2009-2010). Sin embargo, para 2011 la hipótesis sobre el consumo per cápita de azúcar es más pesimista, porque se espera una merma de la producción nacional y las importaciones desde Brasil se han reducido en el orden del 7,0%.



Fuente: Banco Central de Venezuela-Cálculos propios.

5.3.4. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroalimentaria del azúcar

Entre las principales políticas que están afectando los resultados de la cadena agroalimentaria del azúcar están las siguientes:

- Precios reales recibidos por los productores con tendencia declinante; además, el subsidio gubernamental -ya eliminado-, se pagaba con retardo. Esto, acompañado del crecimiento de los costos de producción, incide en la reducción de la rentabilidad y de la producción.
- Crédito agrícola de cosecha subsidiado.
- Subsidio a insumos como fertilizantes y agroquímicos, sin regularidad en el suministro. Problemas de oportunidad y cantidades suficientes en el suministro de insumos agrícolas, debido al mal funcionamiento de la empresa nacionalizada AGROPATRIA (antes Agroisleña).
- Controles de precios del azúcar al nivel del consumidor y mayoristas. Al rezagarse los precios con respecto a los costos de producción, en algunos casos se ha generado escasez del producto y surgimiento de “mercados negros-ilegales” y de contrabando de extracción, principalmente hacia Colombia.
- Expropiación de fincas productoras de caña de azúcar y centrales azucareros, que al pasar a manos del Estado operan con menos del 50% de la capacidad instalada. También incide la construcción de nuevos centrales azucareros, de propiedad pública (empresas socialistas), sin evidencias claras de buenos resultados en materia de producción.
- Obligatoriedad para el cumplimiento de cuotas, lo que implica que la agroindustria debe dedicar 95% de su producción al azúcar que se encuentra regulada (Gaceta Oficial 39.129 de fecha 2 de marzo de 2009), comprometiendo la rentabilidad de la actividad y por ende, la sostenibilidad de la misma.
- Importaciones gubernamentales para cubrir déficit, realizadas libres de arancel y al tipo de cambio oficial (sobreevaluado).

- Exportaciones ilegales de azúcar hacia Colombia, debido a los controles de precios en el mercado nacional y a la distorsión cambiaria que introduce el denominado mercado negro del dólar. Para enero de 2010, mientras en Colombia se cotizaba el azúcar al detallista a aproximadamente 21 Bs/kg (valorado con tasas de cambio de mercado negro), en Venezuela el producto estaba regulado en 3,73 Bs/kg.
- Distribución del azúcar a través de los programas gubernamentales (MERCAL, PDVAL), en algunos casos con precios subsidiados.

Los resultados y las tendencias presentadas para la cadena azúcar en los subcapítulos anteriores no son los mejores. La producción de caña de azúcar según diferentes fuentes (productores y Gobierno) se ha reducido en los últimos tres años (2008-2010), mientras que las importaciones de azúcar han crecido en un contexto de precios al alza en los mercados internacionales. Además, los productores agrícolas y agroindustriales muestran su descontento por la baja rentabilidad, los controles excesivos del gobierno y el poco respeto por los derechos de propiedad, lo que dificulta las inversiones privadas. Los pronósticos de los productores para el año 2011 es que en el mejor de los casos se mantendrá la producción de 2010. En consecuencia, la cadena necesita un nuevo marco de políticas generales y sectoriales.

Entre las medidas de políticas sectoriales necesarias para mejorar el desempeño de la cadena se proponen las siguientes:

- La reactivación de la Junta Nacional del Azúcar, prevista en la Ley de Mercadeo agrícola, para disponer de un espacio de concertación y planificación con participación de los actores.
- Es necesario estimular aumentos de la producción de caña de azúcar y sustituir importaciones, en un contexto en el cual crecen los precios del azúcar en los mercados internacionales. Esto implica mejorar la rentabilidad

de la producción agrícola y agroindustrial. Es decir, deben aumentarse en términos reales los precios para todos los eslabones de la cadena. Debe tenerse en cuenta que el sector productor está siendo penalizado por la posibilidad de importar el azúcar a un tipo de cambio sobrevaluado, lo que abarata las importaciones artificialmente. Además, debe tenerse en cuenta que la tendencia en el mercado internacional es a aumentar el precio del azúcar¹⁰⁴. Paralelamente, el gobierno debiera mantener los programas de subsidio para los consumidores y la distribución del azúcar a través de los programas alimentarios (MERCAL y PDVAL), con la finalidad de afectar lo menos posible a los consumidores de menores ingresos.

- Se deben aprovechar plenamente las fortalezas del país en materia de investigación (FUNDACAÑA, INIA, universidades y otras instituciones) y desarrollar planes de transferencia tecnológica con países como Brasil y Colombia, con la finalidad de introducir nuevas variedades, incorporar los avances en biotecnología y mejorar la productividad agrícola y agroindustrial. Los programas de transferencia de tecnología deben incluir con prioridad a los pequeños y medianos productores del circuito del azúcar.
- Garantizar el suministro suficiente y oportuno de insumos para la producción de caña de azúcar, mediante estímulos al sector privado distribuidor de insumos agrícolas y a las organizaciones de productores con experiencia en esta actividad. En la actualidad la nacionalización-estatización de Agroisleña (ahora Agropatria) no ha dado los resultados esperados: el suministro de insumos es inestable, racionado y poco oportuno.

¹⁰⁴ La tonelada de azúcar crudo (F.O.B., en Nueva York) tuvo un precio promedio en 2009 de 395 US\$/t. Para julio de 2011 el precio promedio fue de 603 US\$/t. (Para más detalles ver: <http://www.fedeagro.org/preciointer/precioimes.asp>; consulta: 22 de agosto de 2011). Este precio puede continuar aumentando en la medida que se recupere la economía mundial y el precio del petróleo también se incremente, lo que aumentaría la demanda de caña de azúcar (ya no con fines alimenticios, sino para la producción de biocombustibles -etanol-). En este escenario, se justifica más aun una política de sustitución de importaciones y pagarle mejores precios a los productores nacionales.

- Instrumentar programas de financiamiento de mediano y largo plazo para ampliar la capacidad de producción de caña de azúcar y modernizar los centrales azucareros.
- En el plano institucional se debe paralizar el proceso de expropiación de fincas y de los centrales azucareros, con miras a la generación de confianza y estimular inversiones en el sector.

5.4. Café

El café es quizás, junto con el cacao, el cultivo más tradicional de Venezuela. Originario de Etiopía, el café se introdujo en 1730 en Venezuela procedente de Martinica y Guyana, por lo que su producción data desde la época de la Colonia. Desde 1830 -cuando desplazó al cacao- y hasta 1925, el café fue el principal rubro de exportación y proveedor de divisas para el país. Posteriormente este rol lo asume el petróleo, lo cual marca el desarrollo de Venezuela hasta el presente.

A pesar de las crisis por las que ha atravesado el cultivo del café, debido a los efectos del modelo rentista petrolero y los vaivenes de precios en los mercados mundiales, el café todavía sigue siendo un cultivo importante en la Venezuela agrícola. Se cultiva en casi todos los estados del país (19) y tiene gran importancia socioeconómica, ya que quienes lo cultivan son -en su gran mayoría- pequeños productores¹⁰⁵.

Hasta hace muy poco el café todavía se exportaba y continuaba siendo uno de los pocos rubros agrícolas que generaba divisas para el país. En la actualidad la actividad exportadora se ha reducido a valores insignificantes y, por el contrario, se está recurriendo a crecientes importaciones para satisfacer la demanda nacional. La poca actividad de exportación que se realiza en la actualidad es ilegal (contrabando) debido a los controles de precios y a la distorsión de la política

¹⁰⁵ Según los datos del último Censo Nacional Cafetalero, III Censo (1990) se registraron 42.686 explotaciones de café, con una superficie total de 670.953 ha. El tamaño promedio de la explotación cafetalera se estimó en 15,71 ha, pero más del 90% tenían menos de 10 ha y unos rendimientos promedio de 8,3 quintales/ha (es decir, de 382 kg/ha).

cambiaría. Los principales estados productores en la actualidad son: Portuguesa, Lara, Táchira, Mérida, Trujillo, Monagas, Sucre y Yaracuy.

5.4.1. La evolución de la producción de café

El saldo de la producción de café al nivel agrícola y de la agroindustria no ha sido muy alentador en el período 1998-2010. Entre 1998 y 2003, aunque hubo un repunte de la producción en 1998-2002, la reducción de la producción registrada en 2003 determinó un crecimiento negativo para el subperíodo 1998-2003. En ese lapso (1998-2003), la producción se redujo a la tasa media anual de -0,8%, lo cual se debió fundamentalmente a la merma de los rendimientos (TMC = -1,0%), porque la superficie aumentó ligeramente (TMC = 0,2%). En ese lapso (1998-2003), los precios reales recibidos por los productores (IPRPcafé) fueron un factor explicativo de la caída de la producción, pues disminuyeron a la tasa media anual de -2,3%.

En el periodo 2003-2008, hubo una mejora de los precios reales recibidos por los productores de café (TMC = 9,0%), lo que en combinación con los subsidios a insumos y al crédito potenciaron la rentabilidad y estimularon la producción de café a un ritmo promedio anual de 2,9%. Tal crecimiento se explica por una mejora en los rendimientos (TMC= 5,5%), mientras que la superficie se redujo (TMC = -2,4%) (ver Cuadros 5.7 y 5.8).

La tendencia de crecimiento del período 2003-2008 se revirtió drásticamente en 2009 y 2010. Según las estadísticas de FEDEAGRO, la producción disminuyó desde las 74.215 t en 2008 a 52.900 t en 2010, para una reducción entre ambos años de -28,7% (según estimaciones de FEDEAGRO)¹⁰⁶. Si se utilizan las cifras del gobierno (MAT), aunque hubo una recuperación en 2010 con respecto a 2009, al compararse la producción de 2010 con la de 2008 la TMC fue de -0,4%. Hubo una merma sensible de los rendimientos, que pasaron desde los 408 kg/ha (2008) a 278 kg/ha (2010). Los resultados del período 2010 indican que,

¹⁰⁶ <http://www.fedeagro.org/comunica/Estimaciones2010.asp>, consulta: 23 de diciembre de 2010.

independientemente de la fuente (FEDEAGRO o MAT), la producción de café se ha reducido. Ello ha generado un déficit con respecto a la demanda, la cual se satisface cada vez más con importaciones gubernamentales (desde Brasil y Nicaragua principalmente), que se pagan a un precio superior al que se le paga a los productores nacionales.

Los resultados de 2009 y 2010 evidencian el fracaso del Plan Café anunciado por el gobierno venezolano en 2004. Con este Plan se esperaba incrementar la producción a 115.000 t (2.500.000 quintales) y elevar los rendimientos a 782 kg/ha (17 quintales/ha). La realidad es que en 2010 la producción -según FEDEAGRO- fue de 52.900 t (1.150.000 quintales), menos del 50% establecido en el plan, mientras que los rendimientos en 2010 (último año con información oficial) eran de 278 kg/ha (es decir, apenas 6 quintales/ha), tan sólo un 35,3% de la meta fijada en el Plan Café.

Cuadro 5.7. Venezuela: Producción, superficie y rendimientos de café (1998-2010)

Años	Producción (t)	Producción (t) MAT	Superficie (ha)	Rendimientos (kg/ha)
1998	66.840	66.840	201.301	332
1999	79.854	79.854	220.258	363
2000	78.440	78.440	226.863	346
2001	91.877	91.877	233.873	393
2002	84.470	84.470	238.100	355
2003	64.265	64.265	203.280	316
2004	71.503	71.503	207.732	344
2005	64.484	64.484	205.805	313
2006	74.332	74.332	189.184	393
2007	70.311	70.311	171.977	409
2008	74.215	74.215	185.000	401
2009	50.600	63.193	187.512	270
2010	52.900	73.687	190.440	278

Fuente: MAT y FEDEAGRO. Cálculos propios.

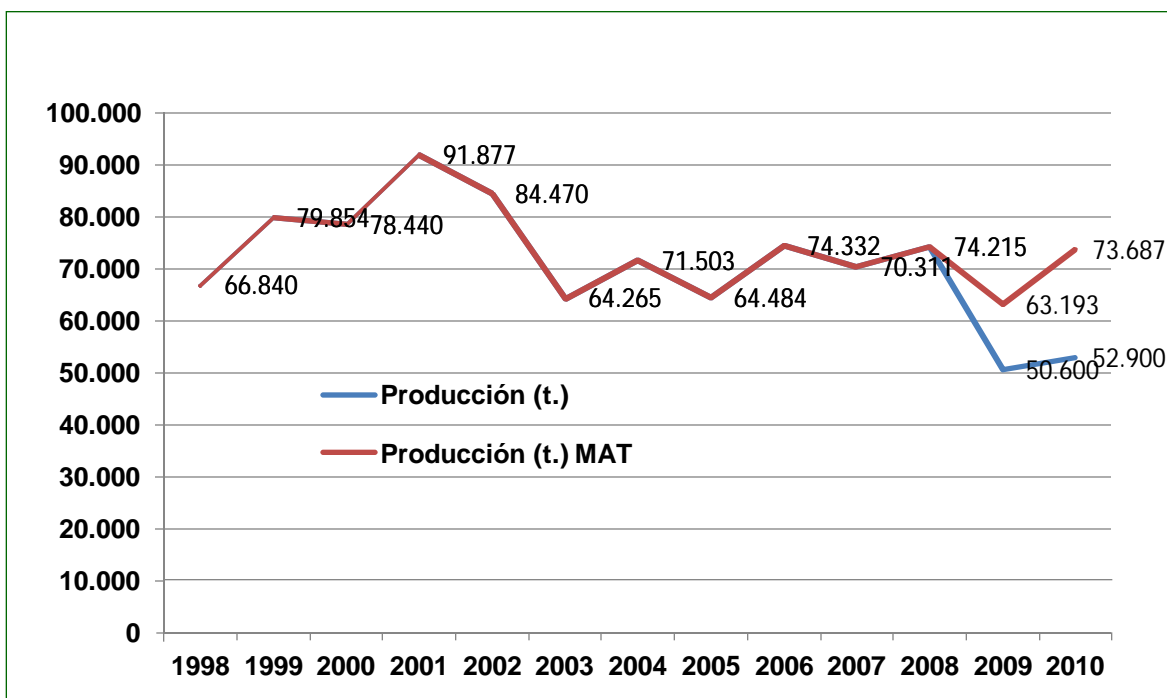
(*) En 2007-2010 los datos de producción destacados en amarillo tienen como fuente FEDEAGRO. El resto de los datos base de producción y superficie son del MAT. El dato de superficie de 2008 es estimado.

Cuadro 5.8. Café: Tasas medias de crecimiento (TMC) anual, en porcentajes

Período	Producción (t.)	Producción (t.) MAT	Superficie (has.)	Rendimientos*	IPRPcafé
1998-2003	-0,8	-0,8	0,2	-1,0	-2,3
2003-2008	2,9	2,9	-1,9	4,9	9,0
2003-2010	-2,7	2,0	-0,9	-1,8	s.i
2008-2010	-15,6	-0,4	1,5	-16,8	s.i
1998-2010	-1,9	0,8	-0,5	-1,5	s.i

Fuente: MAT y FEDEAGRO con base en Cuadro 5.7. Cálculos propios. s.i: sin información.

Gráfico 5.16. Venezuela: Producción de café, 1998-2010 (en t)



Fuente: MAT y FEDEAGRO.

La reducción de la producción en 2009 y 2010, con respecto a los valores de 2008, se debió a que los precios fijados por el gobierno para los productores estuvieron por debajo de la tasa de inflación; esto es, hubo una reducción de los precios reales recibidos por los productores de café. Todo ello en un contexto en el cual

los precios crecían en los mercados mundiales¹⁰⁷. Los productores alegan que cuando el gobierno realiza los ajustes de precios, éstos se hacen con retardos y por debajo de la tasa de inflación y del crecimiento de los costos, lo que impide realizar las labores de mantenimiento que requiere el cultivo. Entre octubre de 2008 y noviembre de 2010 el precio del café (lavado bueno) pasó de 470 Bs/quintal a 747 Bs/quintal. Es decir, durante el lapso en referencia se incrementó en 58,9%, pero en ese mismo periodo la tasa de inflación acumulada fue de 64,0%. Esto significa que el precio real recibido por los productores cayó.

La escasez de mano de obra es un factor adicional que se esgrime como argumento para explicar la merma de producción en 2009-2010. La posibilidad de conseguir suficiente oferta de mano de obra para las labores de cosecha es menor, debido a que el país ha dejado de ser atractivo para los trabajadores colombianos, además de que muchos trabajadores agrícolas se encuentran participando en las denominadas misiones del gobierno. En estas misiones reciben una transferencia de ingresos públicos sin el mayor esfuerzo. Otro factor que puede estar adulterando hacia la baja la cifra de producción nacional de café es el denominado contrabando de extracción hacia Colombia, donde se pagan precios muy superiores a los fijados por el gobierno de Venezuela¹⁰⁸.

Para 2011, aunque el Plan Bianual de producción agrícola del MAT prevé un aumento de la producción de 16% con respecto a 2010 -esto es, producir en 2011 85.732 t-, las expectativas de los productores apuntan a que la producción de café

¹⁰⁷ En 2008, la tonelada de café Arábica en la bolsa de café de Nueva York se cotizaba en 3.060 US\$/t. Para julio de 2011 se cotizaba en 5.929 US\$/t. En Venezuela, el precio fijado para el quintal (qq) de café lavado bueno A es de 747 Bs/qq. Esto significa que el precio nacional del café es de 16,24 Bs/kg. No obstante, el precio del kg del café importado puede estar fácilmente por encima de los 27 Bs/kg, a un tipo de cambio de 4,30 Bs/US\$ e incluyendo los gastos de internación de la importación. Los productores denuncian insistentemente, y no les falta razón, que el gobierno nacional está pagando más por el café importado que por el café nacional.

¹⁰⁸ Ya en 2009 se estimaba que el precio para el productor de café en Colombia era 176% superior al que se pagaba en Venezuela. Para más detalles ver las declaraciones de Vicente Pérez, Directivo de FEDEAGRO y productor de café en: <http://cafe-noticias.over-blog.com/article-31617181.html>. En la actualidad se sigue pagando en Colombia un precio superior al que se le paga al productor venezolano, lo cual hace atractivo el contrabando de extracción.

decrecerá, estimándose una producción cercana al 50% de la meta gubernamental. En total FEDEAGRO estima que en 2011 se producirán alrededor de 800.000 quintales, esto es, unas 37.000 t; es decir, la producción de café será en 2011 un 70% de la estimada por los productores en 2010¹⁰⁹. Ante este escenario deberán aumentarse las importaciones. Ya el gobierno ha anunciado que aumentará las importaciones desde Nicaragua en 2011.

5.4.2. El comercio exterior de café

Venezuela fue tradicionalmente un exportador de café. En algunas ocasiones se realizaron importaciones esporádicas de café en grano o tostado, pero siempre de volúmenes de poca importancia. En el pasado se han realizado importaciones desde Colombia de café tostado descafeinado. Las estadísticas oficiales registran para 2010 unas importaciones de café en grano (café sin tostar para siembra los demás, partida arancelaria: 9011190) de cierta relevancia, por un volumen de 1.508 t provenientes de Brasil, 1.252 t importadas de El Salvador y 5982 t de Nicaragua. Sin embargo, si se indaga un poco más, al obtener la información sobre las importaciones de café desde Brasil y no registradas por las estadísticas oficiales, se llega a la conclusión que las importaciones de café en 2009 y 2010 fueron en realidad muy superiores a las que revelan las fuentes oficiales. Así, según la información del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil¹¹⁰, Venezuela importó desde esta nación 10.955 t (238.000 quintales) de café, por un monto de US\$ 37 millones en 2009; y de 16.800 t (365.000 quintales) en 2010, por un monto de US\$ 60 millones. Estas cantidades son importantes si se tiene en consideración que en 2009 y 2010, según FEDEAGRO, la producción de café verde fue de 50.600 t (1.100.000 quintales) y de 52.900 t (1.150.000 quintales), respectivamente.

¹⁰⁹ Ver Boletín IPAF de FEDEAGRO, correspondiente a la segunda quincena de julio 2011, Pág. 7. (disponible en <http://www.fedeagro.org>; consulta: 23 de agosto de 2011).

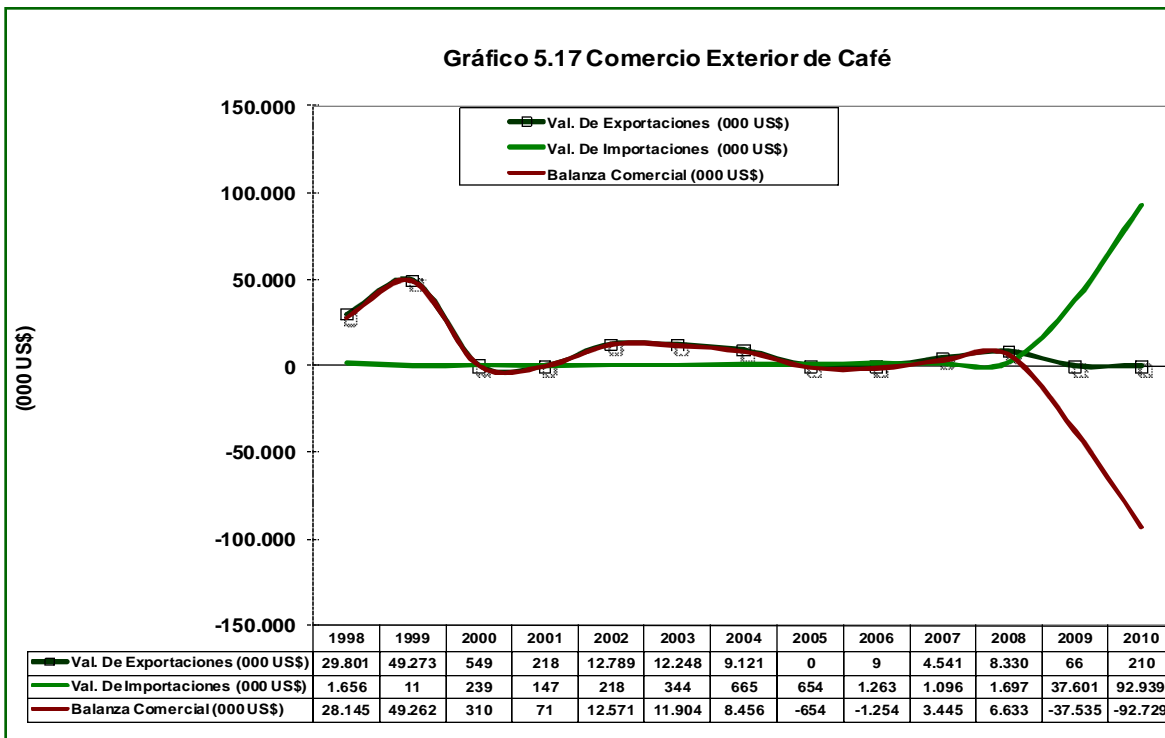
¹¹⁰ En: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>; consulta: 13 de enero de 2011.

La información oficial de las exportaciones de café de Brasil a Venezuela, no reportada por las estadísticas oficiales (INE), permite concluir que el componente importado de la disponibilidad aparente de café en el país superaba el 30% para 2010. Esta es una situación inédita, pues Venezuela siempre fue un exportador neto de café. Para 2011, ante la expectativa de que se reduzca la producción de café, es probable que aumenten las importaciones de café, específicamente de Nicaragua y de Brasil.

En contraste, las exportaciones de café han declinado en los últimos años. Tanto el volumen como el valor de dichas exportaciones se han reducido prácticamente a montos insignificantes. Esto es lo que reflejan las estadísticas oficiales. No obstante, se ha denunciado con frecuencia la existencia de un contrabando de extracción hacia Colombia, donde se pagan mejores precios que en Venezuela para el café en grano¹¹¹. La necesidad de abastecer el mercado nacional, la sobrevaluación del bolívar y las fuertes restricciones para exportar han impedido que Venezuela continúe siendo -como lo fue siempre, un país exportador de café hacia mercados como Estados Unidos, Alemania, Francia y otros países.

El saldo de la balanza comercial de café se ha tornado negativo, aunque parezca increíble en un país tradicionalmente cafetalero (ver Gráfico 5.17). La reducción de las exportaciones hasta alcanzar valores insignificantes en los últimos años y el incremento desmesurado de las importaciones, ante la merma de la producción nacional, han devenido en algo que se consideraba impensable en Venezuela: una balanza comercial negativa para la cadena del café, que en 2010 se acercaba a los US\$ 64 millones (ver Gráfico 5.17).

¹¹¹ Por ejemplo en agosto de 2009, el Vice-Ministro de Economía Agrícola del MAT Richard Canan denunció lo siguiente: "(...) se detectó un promedio de 200 mil quintales de café producidos en Venezuela fueron sustraídos de contrabando hacia Colombia en el primer semestre del presente año". Es decir, el gobierno reconoció que 9.200 t de café se habían exportado ilegalmente hacia Colombia. Para más detalles, ver: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=4&t=106229>. Otra noticia sobre contrabando de café y de azúcar hacia Colombia puede verse en: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/toneladas-cafe-y-azucar-fueron-retenidos-frontera-colombo-venezolana>.



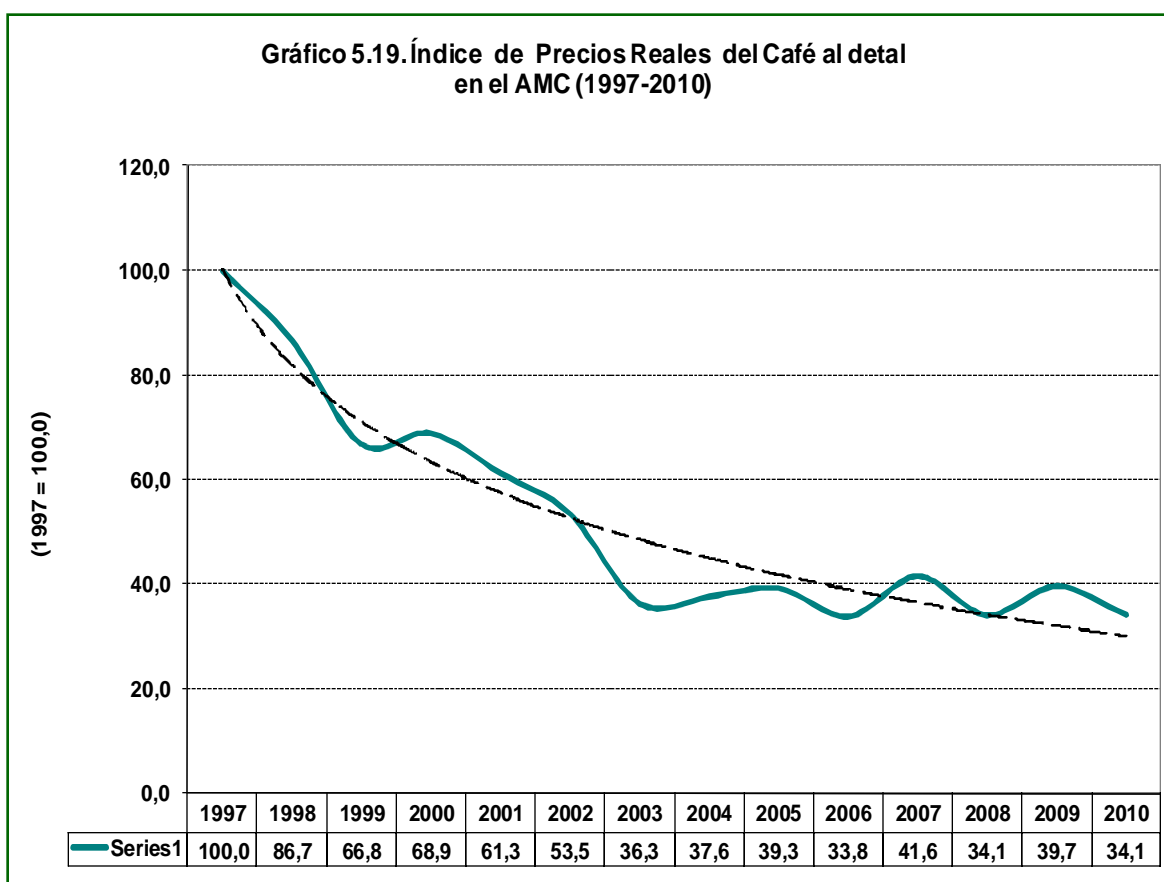
Fuente: INE- Cálculos propios. Los datos de 2009 y 2010 incorporan información del Ministerio de Desarrollo, Comercio e Industria de Brasil (<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>; consulta: 13 de enero de 2010).

5.4.3. El consumo de café

El café es una bebida estimulante, de consumo tradicional entre los venezolanos. Actualmente tiene el precio regulado, con tendencia a reducirse en términos reales al nivel del detal (ver Gráfico 5.19). Sin embargo, el consumo per cápita estuvo en promedio alrededor de los 1,9 kg/hab. durante el período 1998-2007 (ver Gráfico 5.18). Este nivel de consumo por habitante está muy por debajo del que presentan los grandes consumidores de café en el mundo¹¹². Además, el café no

¹¹² El promedio de consumo per cápita de café tostado en la Unión Europea está alrededor de los 5,4 kg/hab. Finlandia es el mayor consumidor con 11, 2 kg./hab. Estados Unidos (4,1 kg/hab.) Para más detalles ver International Coffe Organization (2004), *Elasticidad de la relación precio*

es un producto muy elástico o que sea muy sensible con respecto a los cambios en el precio y en el ingreso. Es decir, independientemente de las fluctuaciones de estas variables (precios e ingreso), los cambios en la demanda no parecen ser significativos (International Coffee Organization, 2004). Por lo demás, en algunos países importadores y demandantes (Alemania, Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos, Francia y otros) el consumo per cápita tiende a reducirse, debido -entre otras razones-, a los efectos perjudiciales sobre la salud que se atribuyen a la cafeína¹¹³.



Fuente: Banco Central de Venezuela- Cálculos propios.

demanda y consumo de café en los países importadores. Disponible en: <http://www.ico.org/documents/eb3871c.pdf>

¹¹³ International Coffee Organization (2004), Elasticidad de la relación precio/demanda y consumo de café en los países importadores. Junta Ejecutiva 256° Serie de Reuniones, 21-24 de septiembre de 2004, EB 3871/04, London.

Dependiendo del tamaño de la población, asumiendo un consumo per cápita de 1,9 kg kg/hab. y un factor de conversión de 1,3 kg de café en grano para 1 kg de café tostado, el consumo de café para 2010 debió estar en el orden de 1,6 millones de quintales (qq.); esto es, aproximadamente unas 71.000 t de café tostado. Este es un nivel de consumo que no puede ser satisfecho con la actual producción nacional. En consecuencia, el déficit amenaza con aumentar en el tiempo en la medida que aumente la población, se establezca el consumo per cápita y se mantenga estancada la producción.

En 2011 es probable que con el aumento del PIBPC se incremente ligeramente el consumo per cápita del café, dependiendo también de que haya una oferta suficiente. Es decir, aumentará siempre que el gobierno realice las importaciones necesarias para satisfacer la demanda doméstica, ante la expectativa de que la producción nacional disminuya en 2011, para así evitar situaciones de escasez del producto. Recuérdese que el índice de escasez del café molido continuaba siendo elevado en julio de 2011 (24,2).

5.4.4. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroproductiva del café

Las principales políticas que han estado afectando el desempeño de la cadena entre 1998 y 2010 son las siguientes:

- El anunció en 2004 de un Plan Nacional para el desarrollo del café en Venezuela. De acuerdo con este Plan se esperaba incrementar la producción de café a 2,5 millones de quintales (aproximadamente 115.000 t), aumentar los rendimientos a 17 quintales por ha (782 kg/ha). Se proyectaba realizar una inversión de 882 millones de Bs.F. que abarcaba, no sólo el mejoramiento de las plantaciones y de las torrefactoras, sino la construcción de vialidad, así como un programa de elevación de las condiciones de vida de los productores y de sus familias. Como se mostró

antes, los resultados obtenidos en materia de producción y rendimientos están muy lejos de las metas que fijó el Plan café.

- Fijación de precios mínimos para los productores con rezagos respecto de la tasa de inflación, en varios años del lapso 1998-2010, mientras que aumentaban los costos de producción, lo que afectó negativamente la rentabilidad del cultivo¹¹⁴. Los precios para los productores, durante algunos años, han estado por debajo de los que se pagan en los mercados internacionales y en el vecino país de Colombia, donde los precios domésticos están vinculados directamente a los precios internacionales (en alza durante 2010 y lo que va del 2011). Los productores también argumentan que no se ha cumplido el compromiso, fijado en 2004 por la Junta Nacional del Café, de fijar los precios durante el mes de septiembre de cada año, previo al inicio de la cosecha en octubre.
- Subsidios a los insumos (fertilizantes y otros agroquímicos) y al crédito. Fijación de tasas de interés máximas para los créditos agrícolas (café).
- Control de precios al nivel del consumidor (precios máximos de venta al público). La razón es que el precio fijado por el gobierno (máximo de venta al público) para el consumidor está por debajo de aquel que existiría en condiciones de no intervención y que equilibraría la demanda con la oferta. La consecuencia es que se genera un exceso de demanda sobre la oferta y el surgimiento de mercados negros o ilegales donde los consumidores terminan pagando precios superiores a los fijados por el gobierno e incluso por encima de aquel que equilibraría la oferta con la demanda. Tanto el control de precios al nivel del consumidor, como los bajos precios al nivel de productor, han estimulado la escasez temporal del café tostado y molido en algunas oportunidades. También se ha dado el denominado contrabando de extracción hacia Colombia, donde se pagan mejores precios.

¹¹⁴ Por ejemplo, entre octubre 2008 y noviembre 2010 el precio del quintal (qq.) de café aumentó desde 470 Bs/qq. A 740 Bs/qq.; es decir, un incremento del 58,9%. Pero en ese mismo lapso la tasa de inflación acumulada fue de 64,0%, lo que significó una disminución del precio real recibido por los productores de café.

- Intervención directa del gobierno como productor industrial del café (Corporación Venezolana del Café). Para ello ha creado su propia agroindustria (Corporación Venezolana del Café, CVC) y ha expropiado otras (Café Fama de América, Café Madrid, anexadas a la CVC) usando como argumento la escasez del producto en el mercado nacional y la existencia de contrabando de extracción¹¹⁵. Se estima que el Estado venezolano controla en la actualidad el 70% del mercado de café tostado y molido.
- Ante la reducción de la producción nacional de café, el gobierno ha decidido importar café para ser procesado en la CVC y poder satisfacer la demanda nacional, dejando de lado la posibilidad de estimular la producción de café en el país, rubro en el cual el país ha tenido tradicionalmente ventajas comparativas. Las importaciones las realiza el gobierno a un precio superior al que se paga internamente.

Venezuela necesita aumentar sustancialmente la producción de café para abastecer el mercado interno y recuperar sus mercados en el exterior. El café es un rubro para el cual el país ha demostrado que tiene ventajas comparativas y había desarrollado algún grado de competitividad en el mercado mundial. La situación de crisis que atraviesa la cadena del café, evidenciada por la caída drástica de la producción nacional mientras que crecen las importaciones y desaparecen las exportaciones legales, debería obligar a un cambio en la política actual para la cadena. La otra opción es cubrir el déficit con importaciones cuyo precio tiende a aumentar en el mercado internacional. Ésta es la estrategia actual del gobierno, pero de continuarla se impediría que el país aproveche las ventajas comparativas que tradicionalmente ha tenido para la producción de café, con sus importantes aportes en términos de generación de empleo y de valor agregado en

¹¹⁵ Ver declaraciones del Ministro de Comercio Eduardo Samán, justificando la ocupación de las empresas Café Madrid y Fama de América, en <http://www.noticiasonline.com/noticiasvenezuela/Det.asp?id=25422>.

las regiones productoras. En ese contexto lucen convenientes las siguientes políticas:

- Restablecer los espacios para la concertación entre los actores privados y el gobierno nacional. Concretamente, la Junta Nacional del Café debería ser convocada como escenario para el diálogo entre los actores de la cadena.
- Evaluar los resultados del Plan Café y definir, concertadamente con los actores un nuevo plan estratégico para mejorar el desempeño competitivo de la cadena café. Este plan debe contemplar entre otras medidas: la rehabilitación y recuperación de las plantaciones, incorporación de nuevas áreas, mejoramiento de los rendimientos mediante un programa de transferencia de tecnología y de sanidad vegetal, regularización de la tenencia de la tierra, consolidación y fomento de la agroindustria (torrefactoras) y promoción de exportaciones.
- Establecer programas de financiamiento, asistencia técnica y transferencia tecnológica para los pequeños productores de café, en las áreas de mayor producción.
- Establecer programas de financiamiento de largo plazo para la fundación de plantaciones de café.
- Revisar y adecuar la política de financiamiento para el café.
- Revisar los precios del café, ajustándolos a las condiciones del mercado internacional, anunciándolos en las fechas convenidas con los actores (previo al inicio de la cosecha). Además, debe tenerse en cuenta que el tipo de cambio oficial continúa sobrevaluado y esto abarata artificialmente las importaciones de café. Con un tipo de cambio de 4,3 Bs/US\$ y teniendo en cuenta la actual cotización internacional del café, no queda la menor duda que los precios fijados por el gobierno nacional para el quintal de café son inferiores a los precios del mercado internacional. Si esta situación no se corrige continuará el contrabando de café hacia Colombia, donde el producto se paga a precios del mercado internacional y con un tipo de

cambio de mercado negro. Es decir, el tipo de cambio que opera para convertir el peso colombiano en bolívares es el del mercado ilegal del dólar. Esta situación hace mucho más atractivo y tentador el comercio ilegal del café, principalmente con destino a Colombia.

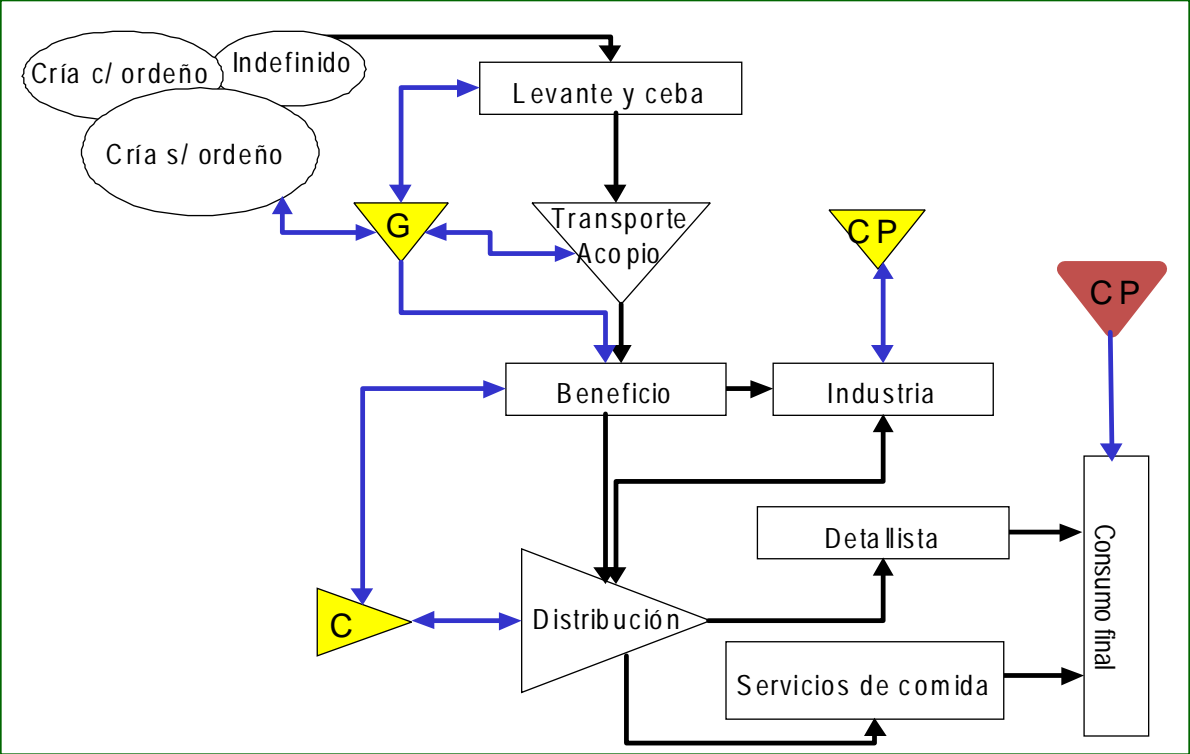
- La política de control de precios al mayor y al detal debe revisarse periódicamente, pues las torrefactoras -incluyendo las del gobierno-, pueden estar presentando pérdidas, lo que pone en peligro su viabilidad económica y su sostenibilidad en el tiempo. Es decir, los precios al nivel de mayorista y consumidor también deben ajustarse hacia arriba, con la finalidad de revertir la tendencia a la disminución de los precios reales del café molido al detal (ver Gráfico 5.19), asegurar un mínimo de rentabilidad para los procesadores de café y evitar el surgimiento de mercados negros y la escasez del producto. Esta última surge al generarse un exceso de demanda sobre la oferta, consecuencia de fijar un precio máximo de venta al detal por debajo del que existiría en condiciones de libre juego de la oferta y de la demanda.

5.5. Carne bovina

La importancia económica y social del circuito cárnico viene dada por la contribución a la generación de riqueza y al empleo directo de cada uno de los sectores integrantes del circuito. El sector de bovinos (Nº de cabezas) para 2010 era el más aportaba al Valor de la producción agrícola animal, con alrededor del 32%. Aunque las cifras no permiten hacer apreciaciones aisladas es posible aseverar que el circuito cárnico bovino hace una importante contribución a la generación del empleo permanente en toda la extensión del territorio nacional, especialmente en aéreas de frontera donde no existen muchas alternativas de trabajo remunerado. Los principales estados productores de carne de bovino para comienzos del siglo XXI eran: Zulia, Apure, Barinas, Guárico, Falcón, Bolívar, Táchira y Anzoátegui, los cuales contribuían con más del 75% de la producción nacional.

La producción de bovinos contribuye igualmente a contener migraciones del campo a la ciudad, ayudando a que sea menos grave el problema del desempleo urbano. Finalmente, debe destacarse que la carne de bovino es el tercer alimento aportador de proteínas para los venezolanos, sólo superado por la carne de aves y la harina precocida de maíz¹¹⁶.

Figura 5.1. El Circuito Agroalimentario de la carne bovina



Fuente: Ordóñez (2002), ob. cit.

La cadena cárnica bovina está conformada por un conjunto de actividades y actores, tal como se muestra en la Figura 5.1. El comportamiento del sector primario de la cadena cárnica bovina está condicionado por una baja eficiencia productiva, una alta mortalidad del nacimiento al servicio o al sacrificio, una tasa de reemplazo de vacas del 14% y una tasa de extracción para sacrificio baja y en descenso. El rebaño bovino comprende dos grandes grupos: uno conformado bajo

¹¹⁶ Instituto Nacional de Nutrición (2008), *Hoja de Balance de alimentos 2007*. INN, Caracas.

los esquemas de producción de leche y de doble propósito y otro organizado bajo esquema de producción de carne. El rebaño de ordeño cuenta alrededor de cinco millones de cabezas y aporta aproximadamente el 35% de la carne en canal. El rebaño de carne está conformado por entre 7 y 8 millones de cabezas y aporta el 65% de la carne en canal. Este rebaño ocupa tierras con limitaciones de relieve, fertilidad, drenaje o precipitación que abarcan el 97% del territorio nacional.

Las sabanas se dejan de lado con demasiada frecuencia en los inventarios nacionales de recursos de tierra y se le confieren nombres peyorativos como "tierras incultas, ociosas o subutilizadas". En la sabana predominan pastos, malezas o arbustos, naturales o sembrados, cuyo manejo y utilización se lleva a cabo exclusivamente mediante la manipulación del pastoreo de animales domésticos. Sólo los herbívoros pueden consumir este tipo de vegetación y convertirla en productos beneficiosos para el hombre. Los bosques también son utilizados para el pastoreo sin causar daño a los árboles, dentro del concepto de uso silvopastoril. Se estima que hay en el país entre 5 y 8 millones de hectáreas ocupadas por pastos cultivados, convirtiendo a la pastura en el cultivo de mayor extensión, aspecto ignorado históricamente por la industria petroquímica. En efecto, nueve millones de unidades animales de bovinos existentes consumen, sólo para mantenimiento, 60.000 millones de Mega calorías/año, equivalente a más de 16 millones de t de maíz amarillo, 8 veces mayor que la producción total de maíz de 2009.

Los sistemas de producción con bovinos incluyen diversas combinaciones de las actividades: i) **Cría:** producción de becerros y becerras destetados alrededor de los 8 a 10 meses; ii) **Levante:** desarrollan "mautas" y "mautes" hasta peso de servicio y ceba respectivamente; iii) **Ceba o engorde:** engordan machos predominantemente enteros hasta el beneficio; iv) **Doble propósito:** es un sistema de cría con ordeño; y, v) **Recría:** se refiere a la cría y levante de animales de mayor valor genético destinados a la reproducción.

Al analizar la distribución acumulada de la población bovina y del número de fundos por tamaño del rebaño, se hace notoria la concentración del rebaño nacional en grandes hatos. Para 2008, 2,75 millones de bovinos medraban en fundos con menos de 100 cabezas, el 20,4% del rebaño nacional estimado de 13,5 millones de cabezas en 125.800 predios.

El sector agroindustrial de la cadena lo conforman dos niveles de agroindustrias bien diferenciados, a saber: un primer nivel agroindustrial de beneficio constituido por los Mataderos Industriales y las Salas de Matanzas, encargados del sacrificio de la res bovina y su posterior clasificación. El producto final son canales, mientras que sus subproductos se destinan al segundo nivel agroindustrial. Algunos frigoríficos o mataderos industriales cuentan con flotas de transporte y operaciones de mayoreo desde donde distribuyen a supermercados y carnicerías. También existen los transportistas o caveros que intermedian entre los mataderos o mayoristas y el sector detallista. Los mataderos industriales se diferencian de las salas de matanza, entre otras cosas, porque aquéllos clasifican las canales. Se trata de aproximadamente 45 instalaciones ubicadas en 17 entidades federales.

Según cifras de la Asociación Venezolana de Frigoríficos y Mataderos Industriales (ASOFRIGO), un 74,5% de los bovinos son beneficiados en frigoríficos. Las salas de matanzas son, en general, propiedad de las alcaldías o gobernaciones y poseen muy pocas o ninguna facilidad de refrigeración. Actualmente operan en el país unas 230 salas de matanza.

El segundo nivel agroindustrial lo constituye la Industria de desposte, preformados y de embutidos. Existen más de 50 de estas industrias en el país, algunas inactivas que se ubican predominantemente en los estados Miranda y Aragua. La mayoría de estas empresas cuentan con flotas de transporte y redes de distribución de amplia cobertura nacional.

La Cadena Cárnica Bovina ofrece al consumidor final carne despostada y limpia, en cortes detallistas; no obstante, a todo lo largo de la cadena las diferentes fases

producen y comercializan productos intermedios. Aun cuando existe una clasificación de ganado en pie, ésta no ha sido instrumentada en la práctica. La Clasificación y Categorización de Canales Bovinas oficial establecida según decretos 1896 y 1989¹¹⁷, sustentada en criterios de calidad con base en su clasificación sexual y tomando en cuenta los criterios de madurez fisiológica, acabado y marmoleo, aun cuando está vigente fue suprimida de facto por la regulación de precios que unificó las canales de todas las categorías en un mismo límite de precio, borrando su aplicación en la práctica.

5.5.1. La evolución de la producción

Gráfico 5.20. Venezuela: Producción de carne de res, 1998-2009



Fuente: Gaceta Ganadera

La producción primaria de bovinos está representada por el beneficio más la variación del inventario. Durante el lapso 1998-2009 se observó una fluctuante

¹¹⁷ Decreto N° 1896 de fecha 07 de julio de 1997, y en el Decreto 1989 del 07 de agosto de 1997, GORV N°36.264, de fecha 07/10/97.

pero decreciente tendencia en la producción nacional de carne de res. La producción reportada en las estadísticas oficiales hasta el 2008 incluye como parte de la producción nacional el beneficio de bovinos importados en pie, lo cual es un error que conduce a la sobreestimación de la producción nacional. Las estimaciones de fuentes privadas como la Gaceta Ganadera, se muestran en el Gráfico 5.20.

En el Gráfico anterior se observa una caída vertiginosa y sistemática de la producción a partir del año 2006, cuando pasó de 442.654 t a 270.000 t, producción estimada para el 2009. Tal reducción en la producción se debió principalmente a la caída en el número de animales beneficiados, pues el peso promedio por animal beneficiado en canal se mantiene relativamente constante, alrededor de los 240 kg. Las cifras oficiales (Memoria y Cuenta del MAT 2010) estimaron una producción de carne bovina de 520.101 t en 2009 y de 597.337 t en 2010. La magnitud de la diferencia entre las cifras estimadas por la Gaceta Ganadera -fuente respetada en el medio ganadero venezolano- y las oficiales es de casi el 100%, por lo que se mantiene la hipótesis de que las cifras oficiales están sobreestimado la producción al contabilizar como producción doméstica-endógena al ganado en pie importado que se beneficia en los mataderos del país.

Intentar explicar el comportamiento del beneficio endógeno¹¹⁸ a partir de variaciones puntuales de precios, devaluación e inflación resulta prácticamente imposible, dada la prolongada duración del ciclo productivo. En efecto, desde el momento en que el criador decide aparear una vaca hasta el beneficio de su cría debidamente cebada han transcurrido entre 42 y 57 meses. Los animales beneficiados entre el año 2006 y el 2010 fueron el resultado de decisiones económicas tomadas años anteriores. Entre tanto, en el país se aplicaba la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y sus tres consecutivas reformas, se regularon los precios; se eliminó la clasificación de la canal; se realizaron importaciones

¹¹⁸ Se denomina endógeno al beneficio de animales nacidos y criados en Venezuela, en contraposición al beneficio nacional, expresado en los informes oficiales que incluyen animales importados en pie, lo que genera una sobreestimación de la producción.

exoneradas del pago de arancel, favorecidas con dólares al tipo de cambio oficial sobrevaluados; se desbordó la inseguridad personal y jurídica; se multiplicaron los deberes formales.

Las políticas compensatorias como el subsidio a los fertilizantes y al combustible no tienen mucha importancia en sistemas extensivos de ganadería bovina. Igualmente, la reducción en las tasas de interés o tasas de interés reales negativas, en préstamos a corto plazo, sólo beneficia a la ceba. Todo ello se conjugó en un cuadro de desinversión, caída de la productividad, desconfianza, escasez de insumos, repuestos y servicios, costo creciente de los deberes formales y regulaciones administrativas y de la nómina que afectaron la producción, la rentabilidad, así como las decisiones sucesivas de reinversión, crecimiento y diversificación.

La variación de los precios reales por debajo de la media, desde junio de 1998 a junio de 2003, hizo su parte en la desinversión que se vino a reflejar cuatro años más tarde. En 2004, debido a la poca oferta y al aumento de la demanda, por efecto del aumento del poder adquisitivo (*boom* petrolero), comenzó un repunte que disparó los precios hasta casi doblarlos en junio de 2004. A partir de allí se instauró un cambio radical en la política al otorgar licencias para importar, con un tipo de cambio oficial sobrevaluado, carne en canal procedente de Colombia, carne deshuesada de casi cualquier procedencia y ganado en pie procedente, inicialmente de Colombia y luego de Brasil. Dicha política se mantuvo hasta lograr revertir a la baja la tendencia de los precios en julio de 2007. Esta tendencia se mantuvo hasta finales del 2010, cuando los precios rondaban los 5,5 Bs/kg - establecidos mediante regulación, 28 meses antes-, en un contexto de alta inflación, lo que significó una reducción de los precios reales de los bovinos en pie. Es decir, los productores de carne bovina están recibiendo precios reales con tendencia a la baja. La tradicional estacionalidad de la oferta fue alterada de manera errática por las importaciones desequilibradas que sumado a la ausencia

de una capacidad de almacenamiento provocó variaciones extremas en los precios en breves lapsos.

En junio de 2011 se realizó un incremento del precio del kilogramo en pie desde 5,5 Bs/kg (precio fijado en agosto de 2008) hasta 7,1 Bs/kg (junio de 2011). Ese cambio significó un incremento de 29,1%, pero entre agosto de 2008 y junio de 2011 la inflación acumulada fue de 94,1%. En consecuencia, los productores de carne bobina siguen teniendo precios reales a la baja. Si a esto se une las expropiaciones de fincas, la amenaza de invasiones, la inseguridad jurídica y personal, los aumentos de la importación de bovinos en pie para el sacrificio en mataderos nacionales y de carne bovina, se puede concluir que con esa política la producción de carne bovina no tiene posibilidades en el país, a pesar de que tiene ventajas comparativas para su desarrollo.

5.5.2. El comercio exterior de carne de res

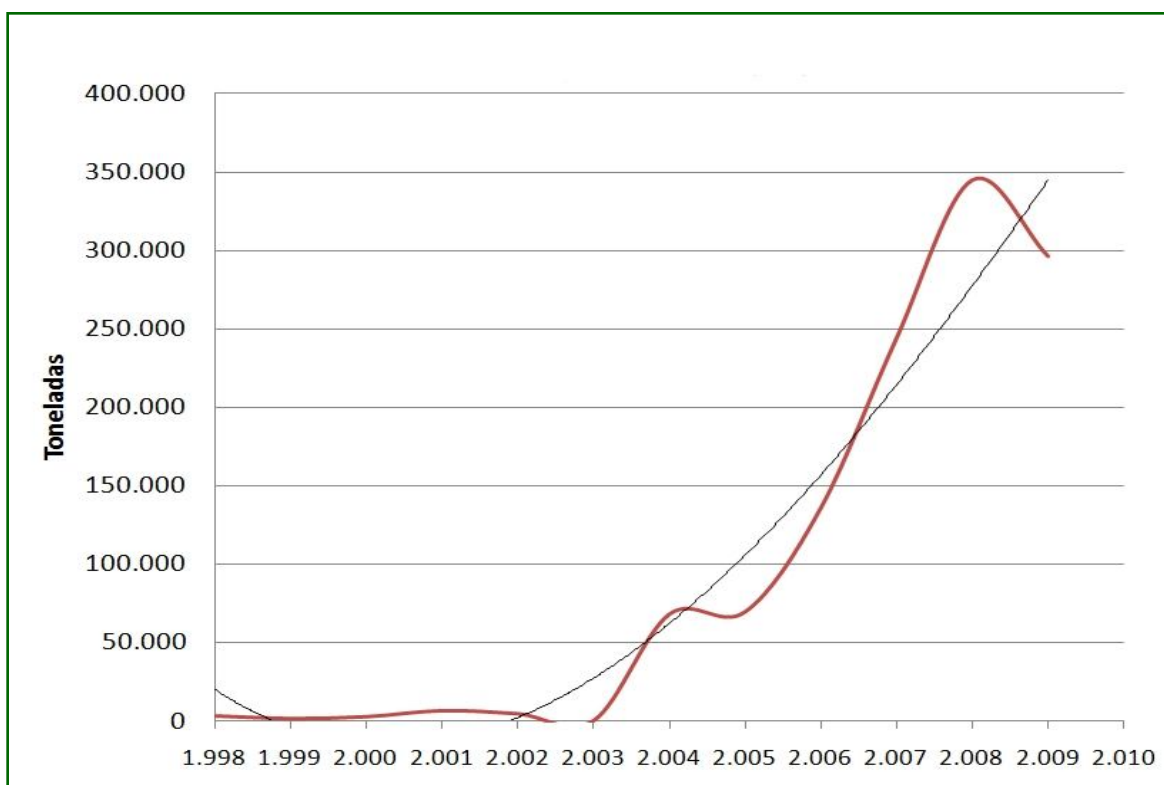
Sólo esporádicamente Venezuela exportó carne de res a los mercados internacionales. Las modestas cifras de exportación durante la década de 1990 demuestran que la actividad exportadora no ha sido un elemento dinamizador del circuito; sus inflexiones obedecen más a razones de paridad cambiaria que a existencia de una estrategia exportadora. No ha existido ni existe un esfuerzo sistemático por desarrollar mercados externos¹¹⁹. A partir del año 1999, la carne venezolana no salió exportada por canales regulares. Sin embargo, marcadas diferencias en los precios de frontera de la carne al detal y del ganado pudieran ser responsables de la salida irregular (contrabando) hacia Colombia y posiblemente hacia el Caribe, de cantidades significativas de ganado y carne¹²⁰.

¹¹⁹ Ordóñez, ob. cit.

¹²⁰ En declaraciones del 06/12/2009 el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos de Colombia, José Félix Lafaurie, expresó que Colombia -por motivos del cierre comercial con Venezuela- dejó de vender más de 40.000 bovinos mensuales; a éstos se suman los 10.000 que ingresan de contrabando en el mercado informal, desplazando la oferta propia. <http://www.elimpulso.com/pages/vernoticia.aspx?id=99340>; consulta: 31/01/2010.

De todos los cambios acaecidos a partir de 1998 quizás el más notorio es el incremento en el volumen y los cambios en la procedencia de las importaciones de ganado y carne hacia Venezuela. Hasta el año 2004 un muy bajo porcentaje de la oferta nacional (menos del 5%) correspondía a recortes grasos requeridos por la industria de preformados para la confección de hamburguesas. Tal como lo muestra el Gráfico 5.21, a partir del año 2004, como resultado del aumento del PIB y del PIBPC, con el consecuente incremento de la demanda que presionó al alza los precios al consumidor, se promovieron las importaciones de carne. Estas pasaron de 746 t en el 2003 a 68.500 t en el 2004 y así sucesivamente hasta las 136.000 t en el 2006, para alcanzar un máximo de 345.000 t durante el año 2008, provocando una notoria caída de la proporción de la DABT satisfecha por la oferta endógena (producción nacional), tal como se muestra en el mismo Gráfico 5.21.

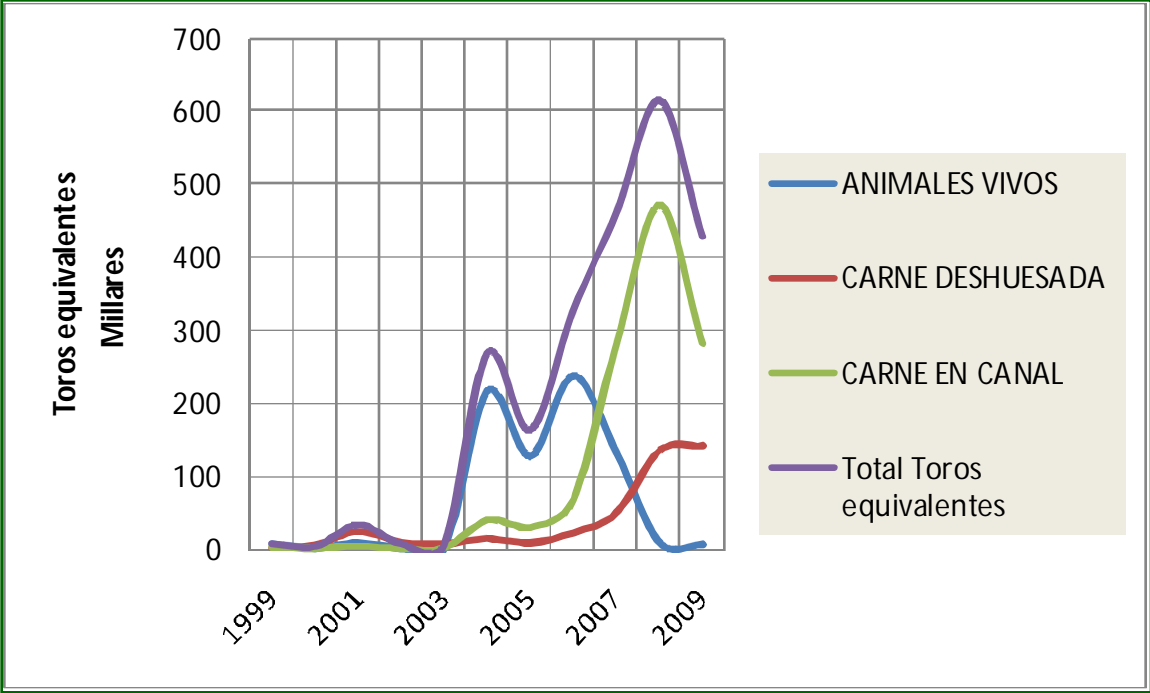
Gráfico 5.21. Venezuela: Importaciones de ganado y carne de res, 1998-2009



Fuente: Gaceta Ganadera.

El origen de las importaciones también cambió de manera notable. El Gráfico 5.22 muestra la evolución de las exportaciones de ganado y carne de Colombia hacia Venezuela, entre 1999 y 2009. Hasta el año 2008 el gran proveedor era Colombia que suministró inicialmente animales vivos, los que fue sustituyendo paulatinamente hasta casi desaparecer en el 2009, por carne en canal. Posteriormente, en medio de las controversias políticas y diplomáticas entre Venezuela y Colombia, las importaciones se desplazan hacia Brasil como país proveedor.

Gráfico 5.22. Venezuela: Importaciones de ganado y carne procedentes de Colombia 1999-2009



Fuente: Gaceta Ganadera

Las cifras revelan que Argentina, Uruguay, Brasil y Nicaragua fueron paulatinamente ocupando cada vez mayores espacios, desplazando a Colombia, a partir de la crisis diplomática de julio del 2009. Así, Brasil se convirtió en el mayor

proveedor de importaciones, tal como se muestra en el Gráfico 5.23.; y Nicaragua, relativamente, el más favorecido.

La exoneración del pago de aranceles y del impuesto al valor agregado otorgado por el gobierno nacional, aunado al otorgamiento de divisas preferenciales, a una tasa sobrevaluada de 2,15 Bs/US\$ primero, luego hasta 2010 a 2,60 Bs/US\$, y las expectativas de lograr ganancias cambiarias, constituyeron elementos decisivos para el aumento de las importaciones de carne de res y bovinos en pie.

Gráfico 5.23. Exportaciones brasileñas de carne y ganado vivo hacia Venezuela, 2007-2010



Información de diferentes organismos oficiales de países exportadores nos permiten mostrar en el Cuadro 5.9. la disponibilidad aparente de carne de res para el año 2009. Los diferentes códigos arancelarios correspondientes a ganado para

beneficio, carne en canal, carne deshuesada congelada y carne deshuesada refrigerada fueron unificados en animales equivalentes en pie. Destaca así Brasil, que con 618.614 cabezas equivalentes representaba dos terceras partes importadas en pie y una tercera parte importada como carne deshuesada. Después sigue Colombia, que a pesar de ver limitadas sus exportaciones en el último trimestre, alcanzó las 396.465 cabezas equivalentes (63% en canal y 37% deshuesada). A continuación, aunque distante, figura Argentina con 145.000 cabezas equivalentes en carne deshuesada; luego Nicaragua, con 36.917 cabezas equivalentes, de las cuales 5.500 corresponden a ganado importado en pie y el restante en carne deshuesada. Completan la lista Uruguay, con 36.694 cabezas equivalentes importadas en carne deshuesada; y finalmente Chile, con 459 cabezas equivalentes de carne deshuesada. Ello confirma la alta dependencia de la carne importada, que para el año 2009 llegó al 52% de la Disponibilidad Aparente Bruta Total (DABT).

La reapertura comercial con Colombia, una vez resueltas las diferencias políticas tras la toma de posesión del Presidente Santos y con el compromiso de cancelar las deudas con los exportadores colombianos, promete grandes oportunidades. Es factible ahora, en 2011, la posibilidad de restablecer la importación de ganado en pie para la ceba, para beneficio y de carne en canal. Hasta 600.000 toros equivalente al año, unos 50.000 mensuales procedentes de Colombia, podría alcanzar ese mercado favorecido por mejores precios, costos de flete, condiciones de pago, mayor capacidad de agregación de valor dentro del país e incluso menor riesgo sanitario. Por supuesto, esto último iría en detrimento de las importaciones de ganado en pie para beneficio procedentes de Brasil.

Cuadro 5.9. Venezuela: Disponibilidad aparente de carne bovina y origen de las importaciones, 2009

Disponibilidad aparente de carne de res 2009	Unidades reportadas	Cantidades	Equivalente en pie (Cab.)	Reses semanales	kg en canal /Cab.	t en Canal	kg/hab. Disponibles
Beneficio clasificado endógeno 2009	Cab.	944.139	944.139	18.157	241	227.537	7,93
Importación en pie desde Brasil enero diciembre 2009	Cab.	409.351	409.351	7.872	241	98.654	
Importación en pie desde Colombia enero diciembre 2009	Cab.	-	-	-	-	-	
Importación en pie desde Nicaragua enero diciembre 2009	Cab.	5.500	5.500	106	220	1.210	
Ajuste por beneficio en salas y botalones, 20% beneficio endógeno	Cab.	236.035	236.035	4.539	180	42.486	
Total Beneficio 2009	Cab.	1.595.024	1.595.024	30.674	232	369.887	12,89
Importación carne deshuesada desde Argentina enero diciembre 2009	kg	27.672.000	145.031	2.789			
Importación carne deshuesada desde Uruguay enero diciembre 2009	kg en canal	9.335.043	36.694	706			
Importación carne deshuesada desde Brasil enero diciembre 2009	kg	39.924.941	209.250	4.024			
Importación carne deshuesada desde Chile enero diciembre 2009	kg	87.500	459	9			
Importación carne deshuesada desde Nicaragua enero diciembre 2009	kg	6.000.000	31.447	605			
Importación en canal desde Colombia enero diciembre 2009	kg en canal	63.883.446	251.114	4.829			
Importación Carne deshuesada desde Colombia enero diciembre 2009	kg	27.732.847	145.350	2.795			
Total Importación de carne equivalente en pie	Cab.		819.346	15.757	240	196.643	6,85
Total disponibilidad			2.414.370			566.530	19,75
Población	hab.	28.687.735					

Fuente: Gaceta Ganadera.

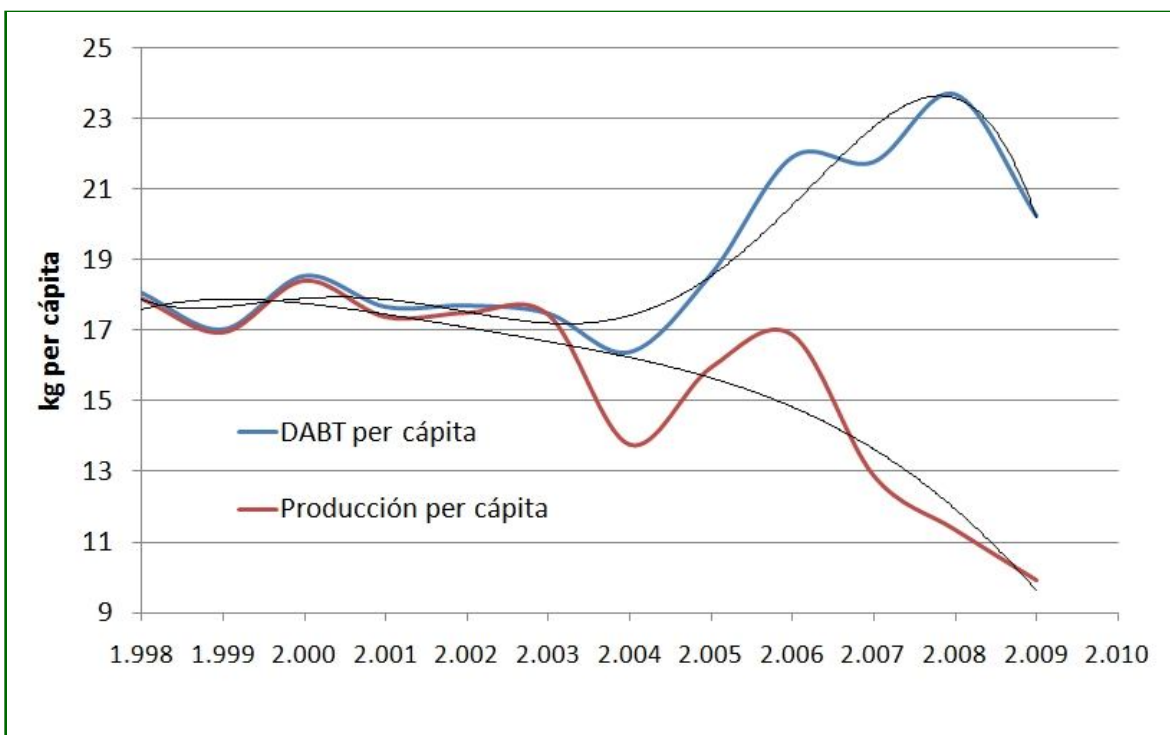
5.5.3. El consumo de carne de res

La DABT es el balance de la producción, las importaciones, las exportaciones y la variación de existencias, expresada en kilogramos de carne en canal. Habida cuenta de que la variación de las existencias en Venezuela es irrelevante debido a que la capacidad de refrigeración de carne es limitada y que las exportaciones oficiales se han reducido a su mínima expresión, la suma de la producción más las importaciones expresadas en kilos en canal y divididas entre la población o DABT per cápita, es el mejor indicador del consumo aparente por habitante de carne de res. El Gráfico 5.24. muestra la evolución de la DABT de carne a partir de 1998. De 1998 hasta el 2003 la DABT osciló alrededor de los 17,25 kilogramos de carne/persona/año, en su inmensa mayoría (99%) procedente de la producción nacional endógena. Es a partir del 2004 cuando ambas curvas se separan a una tasa creciente: la DABT se eleva de los 17 kilos hasta los 29 kilos y más, para un incremento del 17%. Mientras tanto, la producción per cápita se precipita de los 17,3 a los 9 kilos, para una caída de -55%. Este descenso se explica por la disminución registrada en el beneficio total, de 407.000 tm a 223.000 tm (-45%), aunada a un incremento de la población venezolana de los 23,4 a 28,4 millones (21%). Venezuela pasó de ser autosuficiente en carne bovina a ser extremadamente dependiente de las importaciones, abaratadas con un tipo de cambio oficial extremadamente sobrevaluado y con exoneración del pago de aranceles. En efecto, la relación entre producción nacional y DABT cayó de 100 a 48%; es decir, de cada 100 kilogramos disponibles de carne en Venezuela, solamente 48 corresponden a producción nacional. Contrariamente, las importaciones pasaron de 3.670 t a 359.854 t estimadas para el año 2009, lo que equivale a un aumento de 9.805%; o, para ponerlo más claro, las importaciones de carne se multiplicaron por 100. Esta tendencia continuó en 2010 y es probable que se mantenga para 2011.

Lo categórico de las tendencias revela que sin un cambio radical de política que estimule la producción nacional y racionalice las importaciones, la liquidación de la

producción de carne bovina en el país se materializará en pocos años; ello con todo y que el país históricamente ha mostrado tener ventajas comparativas (dotación de factores de producción) para el desarrollo de la ganadería de carne.

Gráfico 5.24. Venezuela: DABT vs Producción per cápita de carne, 1998-2009



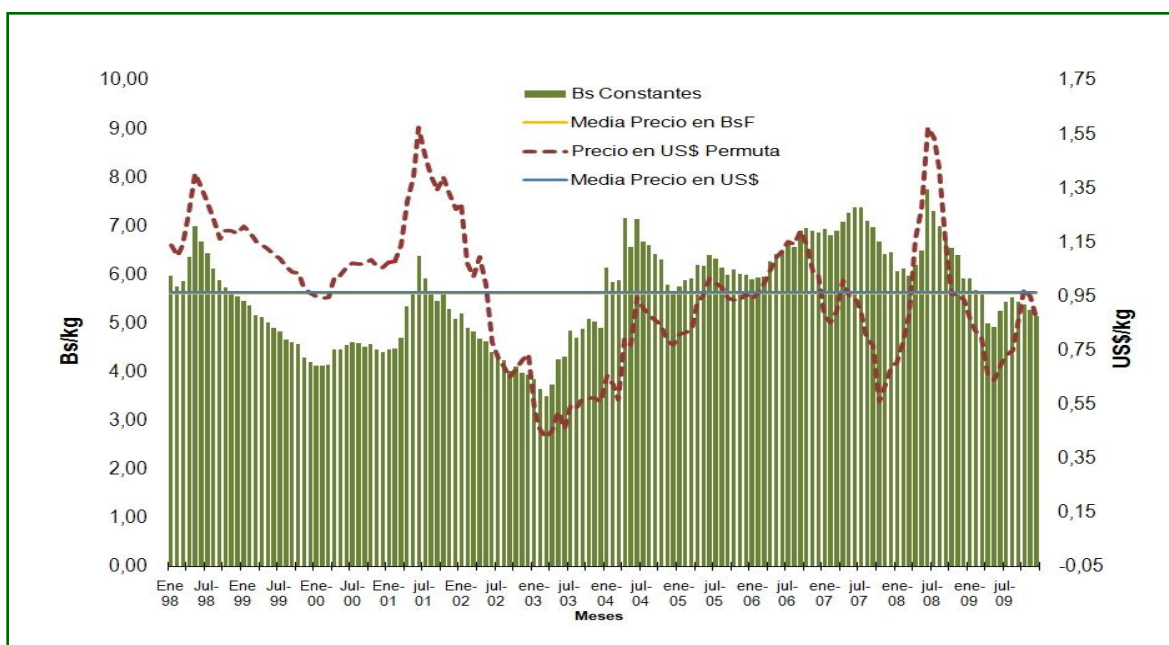
Fuente: Gaceta Ganadera.

5.5.4. Los precios del ganado y de la carne de res

La evolución de los precios del ganado en el periodo 1998-2009 se muestra en el Gráfico 5.25. Éste refleja, en barras verticales, el valor medio del ganado en pie, macho y hembra, clasificado excelente "A" en canal, expresado en bolívares de diciembre 2009. La línea quebrada refleja el precio de mercado en dólares, inicialmente libre, luego permuta y hoy dólar de mercado negro. En la línea continua horizontal se superponen la media en bolívares y dólares durante el periodo analizado.

El precio en bolívares constantes promedió 5,61 Bs/kg en pie, a puerta de matadero. La variación de los precios reales por debajo de la media desde junio de 1998 hasta junio de 2003 incidió en la desinversión, que posteriormente surtió efectos negativos cuatro años más tarde al reducirse al oferta doméstica de carne bovina. La escasez de oferta y el aumento de la demanda por efecto del alza del poder adquisitivo causaron un incremento de los precios hasta casi doblarlos en junio de 2004.

Gráfico 5.25. Venezuela: Evolución de los precios del ganado, 1998-2009



Fuente: Gaceta Ganadera.

La ejecución de un cambio radical en la política de otorgamiento de divisas preferenciales (al tipo de cambio oficial sobrevaluado) y de licencias de importación de carne en canal procedente de Colombia, carne deshuesada de casi cualquier procedencia y ganado en pie procedente, inicialmente de Colombia y luego de Brasil, se mantuvo hasta lograr revertir la tendencia de los precios en julio de 2007. Esta tendencia que se conservó hasta finales del 2010, cuando los

precios rondaban los precios regulados, establecidos 28 meses antes. Es decir, a pesar del incremento de la demanda, en medio de la bonanza petrolera del lapso 2004-2008, el aumento de las importaciones de carne finalmente produjo una reducción de los precios de la carne bovina en el mercado nacional. La oferta total se incrementó sustancialmente por las importaciones cuantiosas de carne bovina y de ganado en pie.

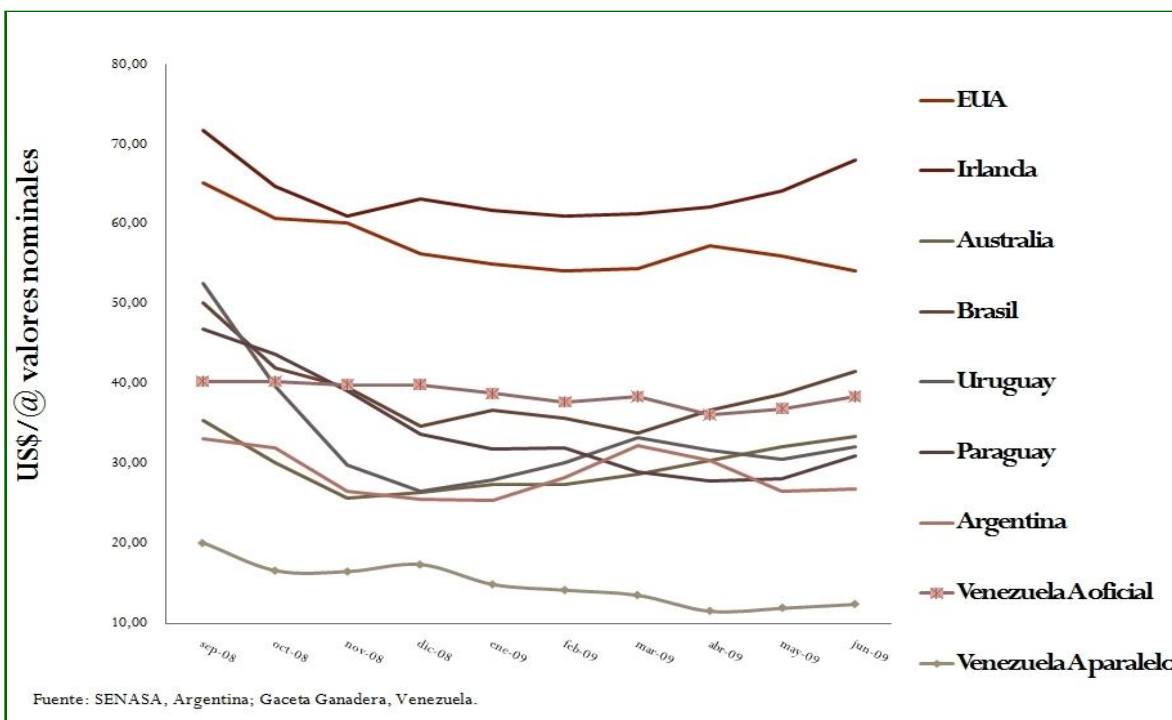
Esta política de garantizar el abastecimiento de carne bovina con base en importaciones tendrá consecuencias negativas en el futuro para estimular la producción doméstica de carne bovina. Lo largo del ciclo ganadero impide relacionar la oferta y los precios de manera directa, pues la respuesta de los productores se da con rezago. Sin embargo, es evidente que la máxima caída de precios antecede en cuatro años la caída de la producción, por el rezago que imponen los ciclos biológicos desde que el animal nace hasta que es llevado al matadero y ofrecido al consumidor.

El precio de la carne bovina en US\$ fluctuó de manera errática junto con el precio del dólar, promediando 0,96 US\$/kg, con un rango de precios que se movió entre un máximo de 1,58 US\$/kg y un mínimo de 0,43 US\$/kg, como resultado de la fluctuación de la tasa de cambio paralelo más que de los precios de la carne propiamente. Sin embargo la tendencia es decreciente hasta enero del 2004, para luego crecer a partir de esa fecha hasta finales de 2006 comienzos de 2007 y de nuevo iniciar un ciclo descendente-ascendente, dependiendo del valor del dólar en el mercado paralelo.

A la tasa oficial sobrevaluada, el ganado gordo venezolano resulta siempre caro frente al importado, promediando 1,35 US\$/kg. Supera así el precio del novillo gordo procedente de Australia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, mientras que calculado al cambio paralelo resulta altamente competitivo (<http://www.gacetaganadera.com/detalle2.asp?id=4215>; consulta: 30/01/2011). Esto simplemente ratifica el efecto negativo que tiene sobre la producción nacional

de carne bovina y otros rubros agroalimentarios el mantenimiento de un tipo de cambio apreciado en términos reales (sobrevaluado) pues encarece a nuestra producción interna, en tanto que abarata las importaciones.

Gráfico 5.26. Variación del precio del novillo gordo en Venezuela y diferentes países exportadores, septiembre 2008-junio 2009



Finalmente, un análisis de la coyuntura de precios durante el primer trimestre del 2010 permite comprender el proceso de formación de precios en un mercado extremadamente intervenido por el gobierno, como es el de la carne. El anuncio anticipado de una esperada revisión de la regulación de precios del ganado y de la carne a comienzos de marzo de 2010, generó reacciones encontradas en los diferentes agentes integrantes del circuito. Las opiniones variaban desde satisfacción entre algunos importadores, puesto que el aumento ajustaba el incremento del dólar de 2,15 a 2,6; hasta desesperación entre los detallistas, puesto que los presuntos precios establecidos en la proyectada regulación, era

contraria a la viabilidad económica de algunas actividades de beneficio, mayoreo y venta al detal, indispensables para completar el suministro deseado y evitar la escasez.

Por su parte, el sector primario organizado vio insatisfechas sus aspiraciones de corregir, al menos parcialmente, la inflación acumulada desde la fecha de la anterior regulación de agosto del 2008, tal como se muestra en el Gráfico 5.27.

La gráfica muestra en barras verticales el valor medio del ganado en pie, macho y hembra, clasificado excelente "A" en canal, expresado en bolívares del 1 de mayo 2010. La línea punteada refleja el precio regulado de la carne en las dos sucesivas regulaciones, del 21 de febrero 2007 y 12 de agosto 2008, en bolívares constantes del mismo 1 de mayo del 2010.

Se hace evidente que la media del precio de mercado rara vez ha alcanzado al precio regulado, si consideramos machos y hembras de las diferentes categorías, que están incluidos por igual en la regulación.

No es pues la regulación la responsable de los bajos precios del ganado; ha sido el exceso de oferta el que ha generado las importaciones de carne y ganado en pie, que a su vez presionó el precio hacia abajo. A partir de 2007, el flujo creciente de importaciones subsidiadas llegó a alcanzar niveles equivalentes a los de la producción nacional que deprimieron los precios. Recuérdese que de ser un país autoabastecido en carne bovina se pasó a depender en más del 50% de las importaciones.

De igual manera se explica cómo el rezago en el ajuste del precio regulado ha afectado el ingreso del productor y cómo cualquier ajuste que quisiera devolver el poder adquisitivo al productor aconsejaría aumentos superiores a los planteados; ello habida cuenta que la inflación acumulada que deteriora los precios reales recibidos por los productores nacionales, mientras los costos de producción aumentan y la rentabilidad del negocio se deprime, con sus consecuencias negativas para la producción. Los aumentos de precio, si se decretan por el

gobierno, serían malogrados por un incremento en el flujo de importaciones. El desbordamiento irracional de las importaciones más que el rezago en el ajuste del precio regulado es lo que ha afectado negativamente el ingreso del productor nacional.

La situación para 2011 sigue siendo negativa en materia de precios para los productores. En junio de 2011 se incrementó el precio del kilogramo en pie desde los 5,5 Bs/kg (agosto de 2008) hasta los 7,1 Bs/kg (junio de 2011). Esto representó un aumento de precios de 29,1%, pero en el lapso agosto 2008 y junio 2011 la inflación acumulada fue de 94,1%. Esto significa que los precios reales se reducen para los productores de carne, con sus consecuencias negativas para el desarrollo futuro de la ganadería de carne en Venezuela.

Gráfico 5.27. Venezuela: Precio del ganado en bolívares constantes de mayo de 2010



Fuente: Gaceta Ganadera.

Con el objeto de racionalizar las importaciones, ahorrar divisas, viabilizar la importación de ganado gordo y mantener la disponibilidad per cápita en unos 20

kilogramos /persona/año, la media de los últimos 60 meses y 16% superior a la media del quinquenio precedente, parece conveniente sostener los precios de la carne al nivel de la regulación, una vez ajustados los precios internos por la inflación acumulada desde su promulgación. Tal objetivo no puede intentarse por la vía de restringir el suministro o la oferta, porque incrementará los precios al nivel del consumidor, pero se requiere del ajuste hacia arriba del precio máximo de venta al público del ganado para beneficio y de la carne, establecidos en la regulación. No debe olvidarse que en virtud de la devaluación-unificación cambiaria decretada a finales de 2010 y en vigencia desde enero de 2011, además del aumento del precio de la carne bovina en el mercado mundial, las importaciones deberán realizarse a un precio más elevado que en el pasado. Lo conveniente, en un escenario donde los precios mundiales de la carne están creciendo, es ajustar hacia arriba los precios del productor nacional y mantener un nivel de importaciones al tipo de cambio oficial, con distribución a través de los programas alimentarios del gobierno que satisfaga la demanda y evite reducciones drásticas del consumo en los hogares de menores ingresos.

El nivel de precios del ganado para sacrificio que lleve el consumo a 20,0 kg per cápita/año oscila alrededor del precio promedio, ajustado por inflación, alcanzado por el ganado para sacrificio durante los mismos 60 meses. Tal ajuste del precio, además de restringir ligeramente el consumo de carne y los demás efectos ya señalados, evitaría la fuga de ganado flaco para Colombia (contrabando de extracción), habida cuenta que los precios del ganado en Colombia son significativamente mayores que en Venezuela.

5.5.5. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroalimentaria de la carne de res

El desempeño reciente de la cadena de carne bovina ha estado marcado por políticas como los controles de precios en todos los eslabones de la cadena acompañado de reducciones de los precios reales para los productores, con sus

consecuencias negativas sobre la rentabilidad y la sostenibilidad de las explotaciones ganaderas, masivas importaciones de carne y ganado en pie, con tipo de cambio sobrevaluado y exoneración de aranceles; inseguridad personal (secuestros), amenazas y ejecución de expropiaciones de fincas ganaderas y frigoríficos, que inciden negativamente en los procesos de inversión y distribución y venta de la carne importada, a precios subsidiados en las redes de distribución del gobierno (MERCAL y PDVAL). Estas políticas han tenido como resultado una caída de la producción interna de carne bovina, un incremento sustancial del componente importado en los niveles de abastecimiento (en la actualidad, más de la mitad del consumo de carne bovina es de procedencia importada) y un aumento del consumo per cápita de carne bovina, comparado con los niveles de 1998.

La producción de carne bovina en Venezuela está afectada por los controles de precios mientras que se elevan los costos, lo que genera bajos niveles de rentabilidad. Las importaciones al tipo de cambio oficial sobrevaluado y exoneradas del pago de aranceles presiona el precio hacia la baja al aumentar la oferta del producto. Junto con la merma en la rentabilidad, la inseguridad jurídica, la amenaza de invasiones y expropiaciones de fincas y frigoríficos, la inseguridad personal (secuestros), impiden realizar inversiones. En 2011 la regulación de precios en los diferentes eslabones de la cadena de carne bovina se ha reflejado en una escasez de carne, como ya se señaló anteriormente. A pesar de que se han otorgado licencias de importación, éstas no se han ejecutado debido a trabas administrativas para la consecución de divisas y percepción de baja rentabilidad; porque la regulación interna de precios no reconoce que el precio de la carne bovina se ha incrementado en el mercado mundial; y, además, el dólar oficial es más caro por la devaluación desde 2,60 Bs/US\$ a 4,30 Bs/US\$.¹²¹. Es decir, en 2011 se están presentando problemas de oferta.

¹²¹ En diciembre de 2010 la tonelada de carne bovina congelada y deshuesada (Australia-Nueva Zelanda) se cotizaba en 3.769 US\$/t; para julio de 2011, dicho precio se incrementó a 3.915 US\$/t.

En cuanto a recomendaciones de políticas, éstas deben ser formuladas tanto para resolver la coyuntura como para establecer las bases del desarrollo sostenible a mediano y largo plazo.

En el corto plazo se requiere:

- Satisfacción oportuna de la demanda, diversificación de la oferta pues la regulación de los precios del ganado y de la carne reunió en una sola categoría el ganado y en dos niveles (1ra y 2da) los cortes de la carne; racionalización de las importaciones, con orden y método como corresponde al interés y al bien común, manejando cabalmente las diferentes variables que afectan la materia como son: oportunidad, disponibilidad, capacidad portuaria, capacidad de procesamiento, valor agregado nacional, precios nacionales a lo largo de la cadena, precios de frontera, diferencial cambiario y previsión de prácticas dolosas (por ejemplo, la sobrefacturación para obtener más divisas al tipo de cambio oficial).
- Flexibilizar los precios, en concordancia con una política de importaciones que garantice precios rentables para los actores internos de la cadena. El precio regulado del ganado era un precio mínimo, hasta que se desbordó la oferta por las masivas importaciones y el precio que se pagaba estaba por debajo del regulado. El precio regulado de la carne al nivel del detal hizo desaparecer los cortes más baratos (mayor demanda que oferta).
- Restablecer la rentabilidad del negocio, afectada por el incremento de los costos de producción y el estancamiento de los precios.
- Aplicar la rigurosidad en el cumplimiento de las normas sanitarias tanto en el país como para el ganado y la carne importada.
- Restablecer el diálogo entre el gobierno y los actores de la cadena. En definitiva se requiere recuperar la confianza, ajuste regular de los precios, racionalización de las importaciones, focalización de los subsidios al

consumidor, debieran revisarse, discutirse y balancearse entre los diferentes intereses sectoriales, si el objetivo es revitalizar un rubro endógeno, ambientalmente sustentable, con ventajas comparativas, en el que Venezuela puede llegar a ser autosuficiente y competitiva.

En el mediano y largo plazo los objetivos son:

- Garantizar el suministro nacional de alimentos de origen bovino, una vez que la importación reemplazó -en lugar de complementar- a la producción nacional.
- Disminuir el riesgo para retener y atraer nuevas inversiones. Esto requiere seguridad jurídica y personal, reglas claras, respeto de los derechos de propiedad, institucionalidad y gobernabilidad y finalmente, promover aumentos sostenidos de la productividad y la rentabilidad.

Lograr estos objetivos pasa por: reforzar la seguridad jurídica de los predios rústicos; reglas claras; paralizar las invasiones con la aplicación de las leyes vigentes e indemnización a los productores afectados por invasiones y secuestros; actuar contra la violencia asociada a los secuestros, el robo de cosechas, el abigeato, la vacuna (extorsión), el sicariato y todas las formas de crimen organizado que reducen la presencia del dueño en el predio y la supervisión; y suspender las medidas cautelares temporales sobre predios que se extienden por más de cinco años.

Así mismo, es menester promover el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de la productividad para aumentar la oferta, para lo cual se requiere:

- Poner en vigencia el Comité Nacional de la Carne, responsable del funcionamiento del Circuito Cárnico y la Junta Nacional de la Carne, encargada por Ley de Mercadeo Agrícola del funcionamiento del mercado de la carne; activar e intensificar los programas sanitarios de: fiebre aftosa, tuberculosis, brucelosis, rabia, leptospirosis y otras zoonosis y confiarle sus

competencias a la Comisión Nacional de la Fiebre Aftosa (CONEFA), una vez reestructurada y reactivada.

- Utilizar mecanismos modernos específicos de estímulo a la producción y productividad, mediante política tributaria y excepciones fiscales de programas prioritarios.
- Promover la exportación de productos cárnicos por medio de normas y estímulos al sector productivo y a sus organizaciones.
- Contar con el soporte de una red de laboratorios fitosanitarios y de diagnósticos veterinarios y de control de insumos agroquímicos; utilizar la modificación de la Ley del Banco Central de Venezuela en cuanto a los plazos y condiciones de financiamiento, para ajustarlas a las circunstancias y ciclos reinantes en la ganadería bovina.
- Apoyar al desarrollo tecnológico, garantizando recursos para este fin, privilegiando la investigación desarrollo e instrumentando mecanismos de estímulo al productor para la aceptación e incorporación de los cambios tecnológicos.
- Promover la implementación progresiva de la trazabilidad y la inocuidad de la producción nacional.

5.6. Leche

En esta cadena existen diferencias entre las cifras provistas por el organismo oficial (MAT) y los privados, como por ejemplo la Cámara Venezolana de la Industria Láctea (CAVILAC). Durante el periodo 1998-2008 la evolución de la industria lechera nacional en su conjunto fue seguida de cerca por CAVILAC; su reconocido y esperado informe anual se había convertido en referencia obligada para hacer el seguimiento de la cadena leche. Este informe dejó de aparecer en 2009 debido a la dificultad para recabar información fidedigna del comportamiento

del circuito, o como CAVILAC señala, *“necesidad de contar con informaciones oficiales que depuren y hagan coherentes las cifras ofrecidas por documentos oficiales emitidos por distintas entidades... y organismos internacionales”*. Para el desarrollo de este trabajo se interpretaron libremente las cifras gentilmente ofrecidas por CAVILAC hasta 2008¹²² y se complementaron con cifras suministradas por organismos internacionales, por el propio INE y por la Gaceta Ganadera. También se incluirán algunos análisis con las cifras oficiales, cuya serie está ahora completa hasta 2010, una vez que apareció la Memoria y Cuenta del MAT 2010.

El circuito lácteo engloba la producción de leche cruda, la transformación de ésta, su comercialización, el comercio exterior, así como la de los productos que de ella se derivan y el consumo de los mismos.

Los productores venezolanos explotan diversos sistemas de producción de leche. Según Boscán y Sandrea (2004)¹²³, el Sistema de producción de doble propósito (leche y carne), el de mayor importancia en el país, utiliza animales acebuados de composición genética indefinida, siendo el aporte de la carne al ingreso de las fincas, de primordial importancia. La alimentación se realiza a pastoreo de forrajes cultivados y naturales, con uso limitado de fertilizantes, herbicidas y riego. Las inversiones en infraestructura son escasas y rústicas y presentan deficiencias en el manejo zootécnico y sanitario. La edad de despacho de los machos es proporcional a la extensión de los fundos, desde mautes al destete en fincas pequeñas a novillos gordos en explotaciones extensas. La Ganadería de Altura es un sistema intensivo que, como su nombre lo indica se ubica en la Región Andina, pero ha perdido importancia en el aporte a la producción total. Se caracteriza por mayores inversiones en infraestructura, maquinarias y equipos, uso de razas

122

CAVILAC

(2008),

http://www.cavilac.org/Informacion/Documentos/Octubre_2009/InformeLaIndustriaLecheraenVenezuela2008.pdf; consulta: 14 de febrero de 2011.

¹²³ Boscán, M y M. Sandrea (2004). “Análisis de los componentes del circuito lácteo venezolano”. *Revista de Ciencias Sociales* (ve), Vol. X (101), pp. 131-147. En: <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/racs/article/view/1836> ; consulta: 7 de enero de 2011.

lecheras especializadas, pastos cultivados, uso de suplementos balanceados, asistencia veterinaria y mano de obra calificada.

Los Sistemas de Lechería Intensiva Tropical que explotan mestizos cebú, a pastoreo con suplemento, ordeño sin apoyo y cría artificial de los reemplazos en Trópico Bajo, tal como los que se practican en el suroeste andino han demostrado ser más productivos, sustentables y económicamente más racionales que los sistemas tradicionales. No obstante requieren capacidad de gestión para manejar mecanización, control y decisiones oportunas en reciclaje y agricultura forrajera.

Los llamados sistemas semi-intensivos han reunido lo malo de ambos mundos: alto nivel de inversión en infraestructura y equipo, pastoreo de pastos manejados tradicionalmente y genotipos con alto potencial genético y requerimientos para la producción de leche, incapaces de ser satisfechos por el manejo nutricional, zootécnico y sanitario aplicado. De los sistemas de producción láctea en el país, los de ganadería especializada aportan entre 8 y 10% de la producción total de leche, mientras que el resto se basa en sistemas de doble propósito (entre 82 y 90%).

5.6.1. La evolución de la producción

La situación de la producción de leche se caracteriza por un bajo rendimiento por animal, concentrada en los estados Zulia, Táchira, Barinas, Falcón, Lara, Mérida, Yaracuy y Portuguesa, los cuales aportaban para comienzos del siglo XXI más del 80% de la producción total. Las cifras de recepción de leche de importantes empresas procesadoras ratifica la percepción de que la producción en las regiones tradicionales se mantiene estancada, mientras las llamadas nuevas fronteras de producción del piedemonte andino de Barinas y Portuguesa muestran un crecimiento importante.

En términos generales, el Estado ha aumentado su participación dentro de esta compleja cadena productiva al expropiar fincas ganaderas y al estatizar algunas

importantes agroindustrias y fábricas procesadoras. Sin embargo, la información estadística procede de informes parciales, salvo algunas comunicaciones ministeriales, no siempre coherentes en su conjunto. Se destaca la participación de empresas nacionalizadas y estatizadas (ejemplo Lácteos Los Andes, Fábrica de Machiques que era antes propiedad de Parmalat) con amplio impacto en el mercado, así como la promoción de un número no determinado de empresas socialistas, en distintas regiones del país, sobre cuyas actividades, volumen de procesamiento y participación no existe información periódica consistente¹²⁴. Las empresas lácteas bajo control del Estado se encuentran bajo la dirección de la Corporación Venezolana Agraria (CVA Lácteos).

5.6.1.1. La producción nacional de leche cruda

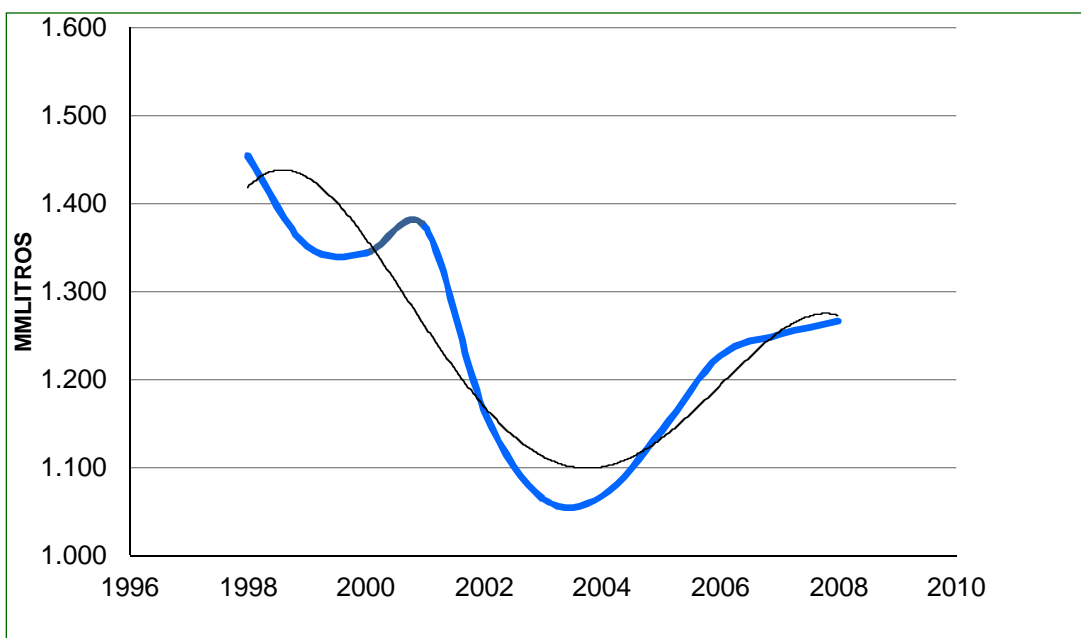
Según las estadísticas de CAVILAC, luego de una caída significativa entre 1999 y 2004, que explica en buena medida la gráfica de los precios, la producción nacional de leche cruda conservó la tendencia mostrada durante los tres años anteriores, con un ligero aumento de 1,2%, apenas significativo para modificar la tendencia del comportamiento histórico. No se advierten efectos substanciales de los planes de desarrollo en distintas regiones del país y de importaciones de hembras lecheras de distintas procedencia.

Las estadísticas oficiales (MAT) difieren de las de CAVILAC. Las estadísticas del MAT reportan una caída sostenida de la producción entre 1998 (1.440,3 millones de l) y 2004 (1.199,9 millones de l), para una tasas de crecimiento promedio anual de -3,0%. Entre 2004 y 2010, el MAT estimó un aumento de la producción de leche cruda, pues para 2010 se ubicó en 2.476.2 millones de l, para una elevada tasa media de crecimiento anual de 12,8%. Estas cifras son extremadamente elevadas y, a decir de los productores de leche y algunos expertos, no se corresponden con la realidad (ver Cuadro 5.10). Por ejemplo, para 2010, los estimados más optimistas señalan niveles de producción cercanos a los

¹²⁴ CAVILAC (2008, ob. cit.).

1.750 millones de litros; sin embargo, el consenso de expertos sitúa la producción de leche cruda para el 2010 vecina a los 1.350 millones de litros, cifra inferior a la de 1998 (Gaceta Ganadera). Suponiendo que en 2010 se hubieran producido 1.350 millones de litros, la tasa media de crecimiento anual para el período 2004-2010 hubiera sido sólo del 1,99%. Estas diferencias dan una idea del desorden estadístico que existe al nivel oficial.

Gráfico 5.28. Venezuela: producción de leche cruda, 1998-2008



Fuente: CAVILAC.

El aumento de precios debido a la aplicación a partir de abril de 2008 del incentivo en la estructura de precios pagado al productor, no mostró efecto sustancial en un mercado influido por las importaciones.

Dentro del contexto enunciado, la producción lechera venezolana no ha modificado su posición con respecto a los países del entorno, en muchos de los cuales se nota el efecto positivo de importantes programas de desarrollo de la producción para mejorar el suministro doméstico.

La permanencia de una regulación en el precio de la leche y sus derivados, no explicable en términos económicos, condujo a una modificación sustancial del mercado de productos lácteos y a una reestructuración de las denominaciones comerciales en atención a la composición individual de cada marca. Es por ello que escasearon los quesos blancos pasteurizados, regulados, al tiempo que aparecieron presentaciones fortificadas o ligeramente modificadas con denominaciones diversas tales como "Plus" o presentaciones "Light".

Cuadro 5.10. Venezuela: producción de leche cruda, 1998-2008

Año	Producción (millones de l) Según CAVILAC	Producción (millones de l) Según MAT
1998	1.453,99	1.440,23
1999	1.351,60	1.311,21
2000	1.343,45	1.372,07
2001	1.373,23	1.358,35
2002	1.165,21	1.347,48
2003	1.064,99	1.201,23
2004	1.067,63	1.199,91
2005	1.141,66	1.307,14
2006	1.227,16	1.388,12
2007	1.251,07	1.724,36
2008	1.266,03	1.832,65
2009	S.I	2.118,89
2010	S.I	2.476,19

Fuente: CAVILAC y MAT, Memoria y Cuenta 2010.

Destino de la leche cruda nacional

El renglón de bebidas lácteas muestra una drástica disminución en el uso de la leche cruda nacional empleada en su elaboración, que se compensa -sólo parcialmente- con un aumento simultáneo de los volúmenes consignados bajo la denominación de "otros usos"; lo cual puede explicarse por la composición porcentual de cada producto comercial.

En la serie analizada de CAVILAC no se observa un aumento importante de la cantidad producida de leche pasteurizada. Por el contrario, luego de la recuperación de 2004-2006, vuelve a caer la producción de esta variedad de leche, a pesar de la regulación de su precio de venta al público. Así, la leche pasteurizada -sometida a un régimen de regulación de precio-, mantiene su participación en el consumo muy por debajo de lo que se observa en la mayoría de otros países.

Cuadro 5.11. Venezuela: Destino de la leche cruda nacional, 1998-2008

Año	Leche Pasteurizada Millones de l	Queso Industrial t	Queso Semi-Industrial Miles de t	Queso Artesanal Miles de t	Leche en Polvo Miles de t	Leche Larga Duración millones de l	Otros Usos Millones de l	Bebidas lácteas MM de l
1998	219,8	51,0		54,3	36,0	43,5	42,0	
1999	215,5	38,3		57,0	35,0	40,4	47,0	
2000	222,1	41,3		50,1	36,0	42,0	48,0	
2001	235,5	50,6		46,7	30,9	40,5	50,0	
2002	196,8	37,5		40,0	30,0	43,5	51,0	
2003	175,1	37,6		39,9	23,1	43,4	27,0	
2004	231,9	38,1		35,3	17,6	44,0	46,8	
2005	230,2	35,1	13,8	32,4	21,0	49,7	34,5	
2006	224,6	38,0	21,7	27,4	25,6	48,8	42,7	
2007	157,6	38,9	26,0	29,3	24,2	50,1	33,0	56,4
2008	172,8	41,1	28,8	28,9	22,2	56,9	51,5	8,5

Fuente: CAVILAC.

La nacionalización de Lácteos Los Andes, entre las más importantes empresas pasteurizadoras del país, sostuvo incrementos importantes. A pesar de los esfuerzos anunciados, no se advirtió ningún efecto por la instalación de las llamadas empresas de producción social, situadas en diversas regiones del país.

Es muy notorio el incremento de la participación de la leche de larga duración (UHT) cuya producción aumentó desde los 43,5 millones de litros en 2003, hasta los 56,9 millones de litros en 2009. Indudablemente que la liberación del precio, mediante el establecimiento de una banda, influyó en este resultado. También se

observa el efecto de la apertura de las importaciones de leche de larga duración. Los precios de venta fluctuaron dentro de límites muy altos, lo cual condujo a un acuerdo que obligó a marcar el precio de venta al público -sumamente alto- en el envase. Esta medida estimuló la producción nacional y el consumo en magnitudes importantes, aun con un precio muy superior a su equivalente en leche pasteurizada, de mayor costo y mejor sabor.

La reducción de la producción de leche en polvo nacional, sujeta a una regulación de los precios de venta al público, pudiera haber sido mucho mayor, de no ser por la necesidad de las firmas procesadoras de justificar volúmenes de importación bajo un ambiente restrictivo.

La nacionalización de una importante planta pulverizadora (Parmalat, Planta Machiques) no se hizo sentir durante este período. La participación de la producción nacional de leche en polvo en el procesamiento de materia prima nacional resultó menor que en años anteriores. La razón de esto es que la leche en polvo importada con dólares al tipo de cambio oficial y con exoneración de aranceles resulta más barata que producirla en el país.

Otros efectos de consideración son la disminución de los volúmenes empleados en el llamado queso artesanal y el aumento importante del denominado renglón "semi-industrial", en función de las ventajas comparativas señaladas con anterioridad. Los procesadores de queso industrial mostraron cifras en aumento, no obstante la permanencia de la injustificada regulación de los precios de venta al público para el queso blanco pasteurizado empacado al vacío y los denominados quesos amarillos.

5.6.2. El comercio exterior de lácteos

Señala CAVILAC (2008)¹²⁵ que la comprobación de los volúmenes importados por el sector oficial fue objeto de una larga y cuidadosa investigación, basada principalmente en las informaciones suministradas por INE y la Memoria y Cuenta

¹²⁵ CAVILAC 2008, ob.cit.

Año 2008 del Ministerio de la Alimentación (MINAL). No obstante, existe la percepción generalizada de que al margen de las cantidades enunciadas oficialmente entraron al país volúmenes importantes de procedencia no tradicional. Tales percepciones que señala el Informe CAVILAC 2008 fueron confirmadas al hacerse disponibles los reportes del *World Integrated Trade Solution* (WITS),¹²⁶ tal como se muestra en el Cuadro 5.12. Allí se observa cómo - entre 2007 y 2010-, al menos 28 países fueron fuente de suministro de leche en polvo o concentrada (Partida Arancelaria 0402) al mercado venezolano.

Cuadro 5.12. Venezuela: Importaciones de leche en polvo o concentrada, por país de procedencia, 2007-2010

País	Miles de US\$				Toneladas				Valor US\$/kg
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010*	
Aruba			0				0		4,60
Argentina	57.042				18.603				3,07
Argentina			64.512				25.816		2,50
Argentina		145.980				35.161			4,15
Bélgica	1.987				431				4,61
Bélgica			26.193				7.400		3,54
Bélgica		83.018				17.011			4,88
Bielorrusia		11.255				2.400			4,69
Bielorrusia			22.396				7.000		3,20
Brasil				19.111				7.529	2,54
Brasil			37.148				10.703		3,47
Brasil		304.692				72.979			4,18
Chile	11.879				5.391				2,20
Chile		64.330				16.852			3,82
Chile			47.218				19.311		2,45
China			18.018				5.250		3,43
China		131.633				35.530			3,70

¹²⁶ La Solución Comercial Integrada Mundial conocida como WITS por sus siglas en inglés, es un software desarrollado por el Banco Mundial, en estrecha colaboración y consulta con diversas organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (CCI), la División de Estadística de Naciones Unidas (UNSD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

País	Miles de US\$				Toneladas				Valor US\$/kg
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010*	
Colombia			2.875				689		4,17
Colombia	20.578				4.756				4,33
Colombia		35.652				7.431			4,80
Costa Rica		10				3			3,59
República Checa		4.327				1.000			4,33
Alemania	45				18				2,49
Alemania		126				54			2,32
Dinamarca	2.469				1.000				2,47
Dinamarca		7.493				1.454			5,15
Dinamarca			9.081				2.985		3,04
España	4				1				5,04
Unión Europea	11.580				3.551				3,26
Unión Europea			45.707				14.644		3,12
Unión Europea		182.243				40.940			4,45
Francia	7				1				5,72
Francia		9				2			5,90
Reino Unido	5.406				1.650				3,28
Reino Unido			5.231				1.975		2,65
Reino Unido		63.990				15.969			4,01
Honduras			12.633				2.656		4,76
Irlanda		2.789				525			5,31
Líbano			3				0		8,43
Nicaragua		0				0			2,67
Países Bajos	1.142				353				3,23
Países Bajos			1.780				577		3,08
Países Bajos		11.632				2.442			4,76
Nueva Zelanda	233.086				75.160				3,10
Nueva Zelanda			206.274				79.391		2,60
Nueva Zelanda				310.715				97.021	3,20

País	Miles de US\$				Toneladas				Valor US\$/kg
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010*	
Nueva Zelanda		434.410				100.347			4,33
Perú			380				329		1,16
Perú		1.755				1.395			1,26
Polonia	490				96				5,10
Polonia			3.129				1.556		2,01
Polonia		9.220				2.482			3,71
Portugal	2				0				5,14
Portugal			2				1		3,44
Portugal		3				1			3,42
Singapur		246				148			1,66
Trinidad y Tobago			0				0		11,88
Trinidad y Tobago	0				0				4,20
Uruguay			18.723				6.630		2,82
Uruguay	30.070				11.100				2,71
Uruguay		84.458				18.900			4,47
EE.UU.			120				43		2,80
EE.UU.	1.641				563				2,91
EE.UU.		4.445				1.239			3,59
Total	377.429	1.583.717	521.424	329.827	122.674	374.263	186.956	104.550	3,57

* Datos preliminares.

Fuente: WITS.

Adicionalmente las inconsistencias entre la información suministrada por INE, las de WITS y las de fuentes oficiales de los diferentes países exportadores son suficientemente grandes y los volúmenes y valores negociados consistentemente superiores a los valores reportados por el INE, como para generar severas dudas, tal como lo muestra el Cuadro 5.13.

Cuadro 5.13. Venezuela: Importaciones de leche por procedencia, 2007—2010, según fuente

COD	Fuente	Procedencia	2007	2008	2009	2010
US\$	ARG Wits	Argentina	57.042.102	145.980.322	64.511.788	
	ARG SENASA	Argentina		255.467.000	74.879.000	149.508.000
	ARG INE	Argentina	45.922.000	35.314.000	41.097.000	8.036.000
US\$	COL Wits	Colombia	20.578.388	35.651.554	2.875.403	
	COL DIAN	Colombia		35.137.281	2.875.403	
	COL INE	Colombia	17.322.000	34.988.000	3.724.000	
US\$	CHL Wits	Chile	11.879.224	64.329.514	47.217.702	
	CHL ODEPA	Chile		49.392.009	31.240.403	3.607.019
	CHL INE	Chile	6.527.000	24.879.000	25.374.000	632.000
US\$	NZ Wits	NZ	233.086.299	434.409.912	206.274.463	310.715.369
	NZ Statistics	NZ	239.494.209	460.217.880	225.493.584	328.654.697
	NZ INE	NZ	294.893.000	197.192.000	108.049.000	53.406.000

Fuentes: WITS (WTO, BM), INE (Instituto Nacional de Estadísticas, Venezuela) y fuente oficial de cada país.

Las notorias limitaciones del suministro, particularmente de leche en polvo durante el último período del año 2007, fueron estímulo para la importación durante 2008. Esto aun cuando en el mercado internacional los precios se mantenían cerca de sus niveles máximos y sólo presentaron una sensible disminución en los últimos meses del año. El aumento señalado de 95.000 t para las importaciones de leche en polvo realizado por la industria privada, es apenas una fracción de los volúmenes importados por diversos organismos oficiales, que en su gran mayoría no aparecen consignados en los registros aduanales y que se estimaron en 158.444 t¹²⁷ Estos volúmenes considerables fueron adquiridos en el mercado internacional en momentos en los que subieron los precios de la leche entera en polvo en el mercado internacional hasta los 5.000 US dólares por tonelada.

¹²⁷ CAVILAC, 2008, ob. cit.

Las importaciones provinieron no sólo de los proveedores tradicionales. También desde países del área en cantidades crecientes, y además de países tan remotos, como el caso de Bielorrusia, China y Singapur. CAVILAC, en su informe 2008, estimó las importaciones de leche en su equivalente líquido en 2.244 millones de litros equivalentes de leche, con un incremento sostenido de los volúmenes desde el año 2003, tal y como se muestra en el Gráfico 5.29.

Por su parte el INE en sus estadísticas de comercio exterior reporta que en 1998 se importaban 79.307 t de leche en polvo (partida arancelaria: 04022119), por un valor de US\$ 150,9 millones (precio implícito 1,9 US\$/kg). En 2004 ese volumen se redujo a 44.141 t, para un valor de US\$ 92,4 millones (precio implícito 2,09 US\$/kg). Luego en 2008 se alcanzó un máximo, pues el volumen importado fue de 150.183 t, con un valor de US\$ 647,6 millones (precio implícito 4,3 US\$/kg); y, en 2009, se importaron 105.838 t para un valor de US\$ 380,5 millones (precio implícito 3,6 US\$/kg). En 2010 continuó la disminución de las importaciones de leche en polvo, en volumen y valor, debido a una menor demanda en el país; causada ésta, a su vez por la reducción del PIB y del PIBPC (decrecimiento de la economía). El INE reportó una importación de Leche en polvo (partida arancelaria: 04022119) de 49.560 t, cifra sensiblemente inferior a la de 2009 y 2008 (debe observarse que las estadísticas oficiales recogen el importante crecimiento de las importaciones en los años de la bonanza petrolera y de alto crecimiento del PIB y del PIBPC (2004-2008).

La mayor dependencia de las importaciones de leche se observa en la leche en polvo. Para el año 2007, según datos de la Hoja de Balance de Alimentos, se estimaba que el 82% de la leche en polvo que se consumía en el país era de procedencia importada. Esos niveles deben haberse mantenido o aumentado en 2008¹²⁸ y, en términos relativos, debieron mantenerse también en 2010.

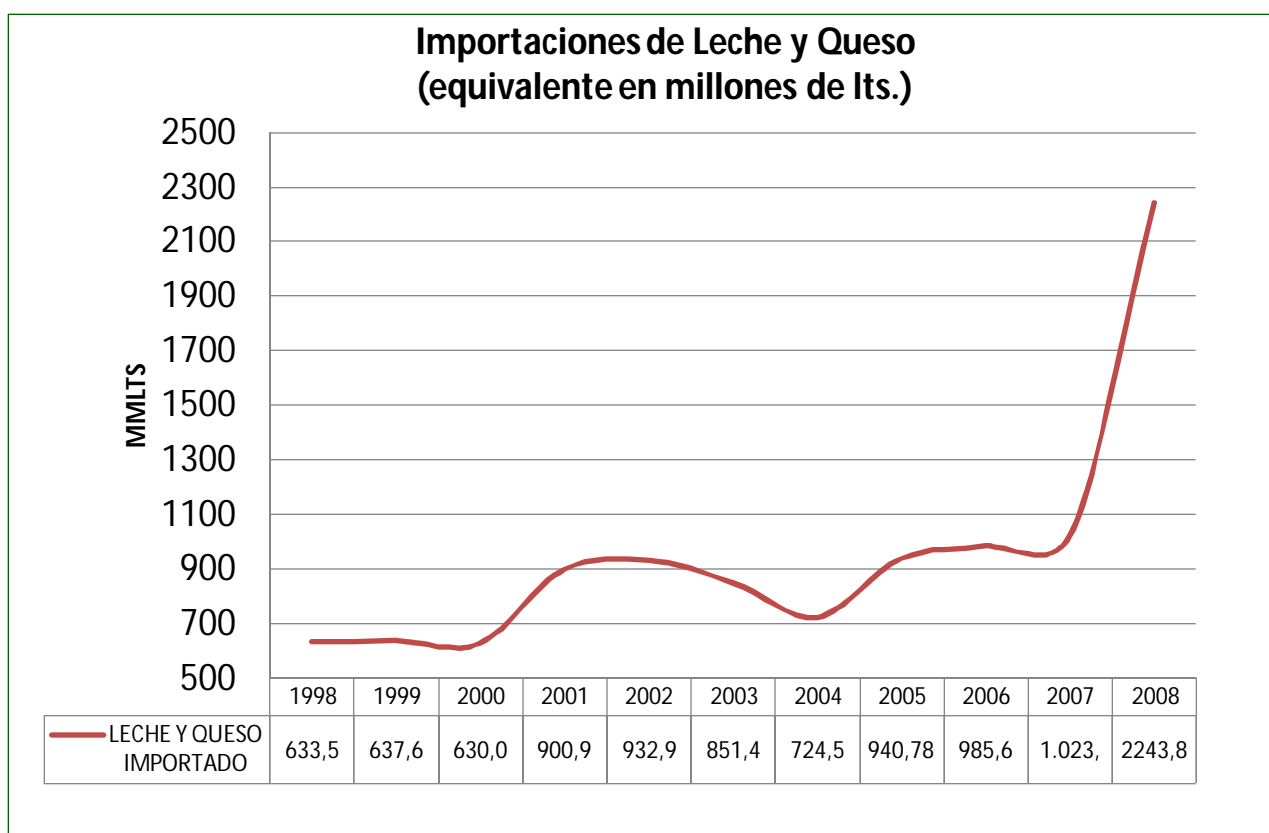
¹²⁸ Ver: Instituto Nacional de Nutrición (2008). *Hoja de Balance de alimentos 2007 y sus aplicaciones*. INN, Caracas.

La regulación de los precios de venta al público de los genéricamente denominados quesos amarillos y del queso blanco pasteurizado empacado al vacío, apenas deja al margen algunas variedades de especialidad; para este período, es muy notorio el incremento de la importación total de quesos.

5.6.3. El consumo de lácteos

La modificación sustancial de la disponibilidad de productos lácteos durante el año 2008, último año con estadísticas confiables, estuvo influida por el incremento muy moderado, sostenido ya por cuatro años consecutivos de la producción de leche nacional y sobre todo, por el incremento desmesurado de las importaciones lácteas que se elevaron por encima del volumen consignado con anterioridad.

Gráfico 5.29. Venezuela: Volumen de las importaciones de leche y queso, 1998-2008



Fuente: CAVILAC.

Señala CAVILAC (2008)¹²⁹ que es necesario advertir que no es posible estimar con certeza el volumen de las importaciones que no se distribuyeron a través de los canales regulares de mercadeo y por esta razón no puede precisarse la disponibilidad total de leche y productos lácteos para el consumo.

Cuadro 5.14. Venezuela: Disponibilidad de productos lácteos, 2007-2008

	2007			2008		
	MMI	Mtm	%	MMI	Mtm	%
DISPONIBILIDAD TOTAL DE LECHE	2.275,0		100%	3.509,9		100%
PRODUCCIÓN NACIONAL DE LECHE	1.251,1		55%	1.266,0		36%
IMPORTACIÓN TOTAL DE LECHE (l. equiv.)	1.023,9		45%	2.243,8		64%
IMPORTACIÓN TOTAL	1.023,9	126,5	45%	2.243,8	278,3	64%
IMPORTACIÓN DE POLVO	896,0	112,0	39%	2.043,6	255,4	58%
De terceros países	831,8	104,0	37%	708,0	88,5	20%
De Colombia	40,1	5,0	2%	52,0	6,5	1%
Gubernamentales*				1.267,6	158,4	36%
CONSUMO INDUSTRIAL	24,2	3,0	1%	16,0	2,0	0%
IMPORTACIÓN DE UHT	6,0		0%	30,9		1%
IMPORTACIÓN DE QUESO	121,9	13,7	5%	169,4	19,0	5%
PRODUCCIÓN NACIONAL DE LECHE	1.251,1		55%	1.266,0		36%
LECHE PASTEURIZADA	157,6		7%	172,8		5%
DESTINADA A BEBIDAS LÁCTEAS	56,4		2%	8,5		0%
LECHE EN POLVO NACIONAL	193,4	24,2	9%	177,6	22,2	5%
QUESO NACIONAL INDUSTRIAL	345,9	38,9	15%	365,9	41,1	10%
QUESO NACIONAL SEMI-INDUSTRIAL	194,9	26,0	9%	216,2	28,8	6%
QUESO ARTESANAL	219,8	29,3	10%	216,6	28,9	6%
OTROS USOS	33,0		1%	51,5		1%
LECHE DE LARGA DURACIÓN	50,1		2%	56,9		2%
VARIACIÓN DE INVENTARIO	42,3	5,0	2%	960,0	120,0	27%
CONSUMO APARENTE (MMLITROS)	2.232,7			2.549,9		
CONSUMO PER CÁPITA (l/persona/año)	81,2			91,3		

Fuente: CAVILAC.

MMI: Miles de litros; Mtm: Miles de toneladas métricas.

Aunque los volúmenes importados reportados por WITS para 2009 fueron inferiores a los del año precedente, buena parte de la leche en polvo importada durante el año 2008 no fue consumida durante ese ejercicio fiscal. Por el

¹²⁹ CAVILAC, 2008, ob. cit.

contrario, su utilización -aun fuera de norma¹³⁰- se extendió durante todo el año 2009 y parte del 2010. Para aumentar la confusión, una porción considerable de la leche fue desviada al consumo animal y otra simplemente destruida, ya porque no pasaron los exámenes bacteriológicos, fisicoquímicos u organolépticos a que fueron sometidos aquellos lotes que alcanzaban y/o porque superaban la fecha de vencimiento¹³¹. De todos modos, con la reducción de importaciones en 2009 y 2010, es muy probable que el consumo per cápita de leche haya disminuido en esos años.

La Hoja de Balance de Alimentos (HBA) de 2007¹³² muestra un decrecimiento de la disponibilidad de productos lácteos entre 1998 (cuando fue de 461.592 t) y el 2002 (433.666 t); luego se observa, hasta 2007 -último dato disponible-, un aumento de la disponibilidad, que alcanzó a 532.349 t. Igual tendencia se observó en la disponibilidad por habitante (consumo per cápita): ésta fue de 90,7 l/hab. en 1998, mientras que para 2007 había alcanzado 111,6 l/hab. Este es un crecimiento importante, que se dio en condiciones especiales de crecimiento económico y alza de las importaciones con tipo de cambio sobrevaluado y con exoneración de aranceles, gracias a la disponibilidad de las divisas en medio de un alza de los ingresos petroleros. En el futuro será muy difícil mantener estos niveles de disponibilidad por habitante, más aun si se tiene en cuenta el efecto de la devaluación-unificación cambiaria, el aumento del precio de la leche y de los productos lácteos en los mercados internacionales y un menor crecimiento económico nacional. Sólo una política compensatoria o de subsidios al precio podrá impedir, al menos parcialmente, las reducciones del consumo por habitante de leche y derivados.

A pesar de las diferencias entre las cifras de la HBA y las de CAVILAC, ambas muestran -sin embargo-, una tendencia similar; por lo que necesariamente debe

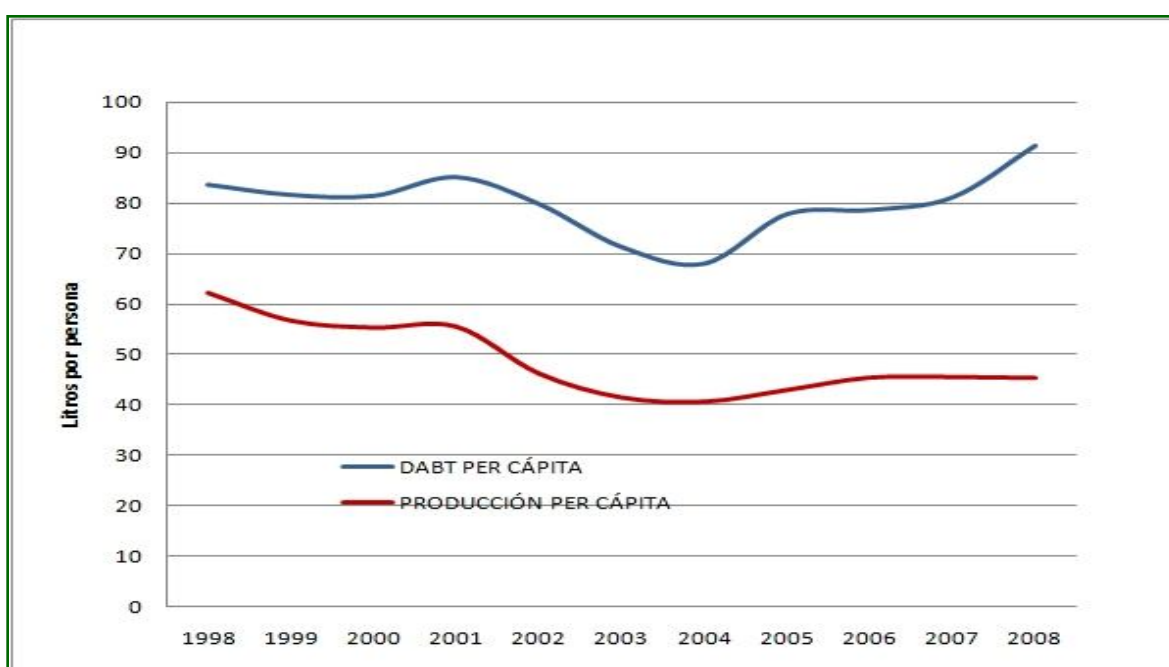
¹³⁰ http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/144306/Regiones/Denuncian-que-Pdval-autoriz%C3%B3-venta-de-leche-no-conforme; consulta: 8 enero de 2011.

¹³¹ <http://www.aporrea.org/contraloria/a89805.html>; consulta: 7 de enero de 2011.

¹³² Instituto Nacional de Nutrición, ob. cit.

concluirse que, entre 2004 y 2008, hubo un incremento en el consumo total y per cápita de leche y derivados. En 2009 y 2010 debió haber una reducción del consumo con respecto a 2008, condicionada por la reducción de las importaciones, si bien aquél todavía debió estar por encima de los valores de 1998.

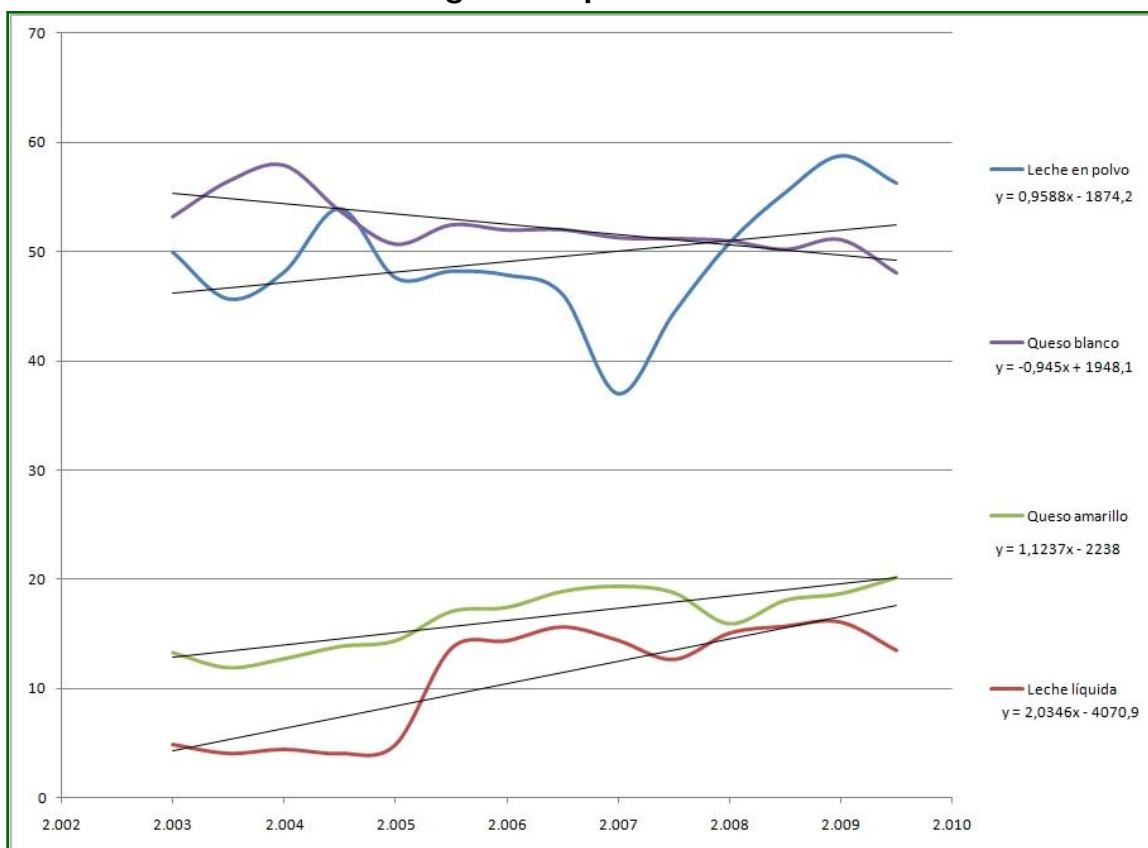
Gráfico 5.30. Venezuela: Evolución de la disponibilidad aparente per cápita de productos lácteos (litros/persona/año), 1998-2008



Fuente: CAVILAC.

Por estrato social, tal como se muestra en el Cuadro 5.15., se observa cómo el estrato social V -el menos favorecido-, alcanza el nivel de consumo de estratos más desarrollados en aquellos productos de menor precio relativo (como son la leche en polvo completa y el queso blanco fresco, tal como mostraremos más adelante).

Gráfico 5.31. Venezuela: Consumo estimado per cápita de lácteos, en kilogramos/persona/año



Fuente: Gaceta Ganadera.

En opinión de expertos consultados sobre la materia, la muy voluminosa disponibilidad aparente, por sí sola, no debe provocar cambios demasiado notorios en los hábitos de alimentación -y, en consecuencia- en el consumo per cápita. Sin embargo, la información suministrada por la Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alimentos (ESCA)¹³³ del INE da indicaciones en contrario, en cuanto a la variación en los hábitos de consumo. En efecto, el Gráfico 5.31 muestra la evolución del consumo per cápita de todos los estratos desde el 2^{do} semestre del 2003 al 1^{er} semestre del 2010, indicando tendencias con diferente sentido y pendiente. Allí se aprecia que, mientras el consumo aparente promedio de la leche en polvo completa -de procedencia mayormente importada- aumentó en la

¹³³ <http://www.ine.gov.ve/consumo/esca.htm>; consulta: 8 de enero de 2011.

muestra casi un kilogramo por persona año, el queso blanco fresco - procedencia nacional- disminuyó casi exactamente la misma cantidad. El consumo de queso amarillo y de leche pasteurizada completa también aumentó, a tasas significativamente elevadas.

Cuadro 5.15 Venezuela: Consumo aparente per cápita, por estrato social, según productos (2^{do} semestre 2008-1^{er} semestre 2010)

Producto	Promedios 2008-2010, por Estrato			
	Estratos I - III	Estrato IV	Estrato V	% EV/ EI-III
Leche y derivados kg/año				
Leche en polvo completa	6,8	6,6	5,5	81%
Leche en polvo descremada	0,8	0,3	0,2	26%
Leche líquida completa	13,3	10,5	8,1	61%
Leche líquida descremada	7,2	3,1	1,7	24%
Queso amarillo	3,4	2,0	1,1	31%
Queso blanco	7,2	7,2	7,0	97%

Fuente: Gaceta Ganadera.

Cuadro 5.16. MERCAL: valor de las compras anuales, por rubro y origen, 2005-2008

Miles de Bs.F.	Nacional				Importada				% Nacional
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	
Rubro									
Pollo	98.418	27.270	5.398	48.979	525.146	288.801	561.494	882.195	7,4%
Leche en Polvo			13.120	22.914	492.786	585.762	714.386	822.876	1,4%
Carne	12.768				83.610	83.610	331.925	522.543	1,2%
Total	111.186	27.270	18.518	71.894	1.101.542	958.172	1.607.804	2.227.614	3,7%

Fuente: Minal, Memoria y Cuenta (varios años).

Otro elemento que no puede ser pasado por alto, es el esfuerzo realizado por el Ejecutivo en asumir buena parte de la distribución de alimentos entre los estratos de menor poder adquisitivo. El Cuadro 5.16 muestra el valor y origen de las compras de alimentos distribuidas por MERCAL entre los años 2005 y 2008. Se puede constatar que, aun cuando hubo una oferta creciente de alimentos a la

población, es de hacer notar el desproporcionado aporte de alimentos de procedencia importada frente a la oferta nacional.

5.6.4. Los precios de la leche cruda y de los productos lácteos

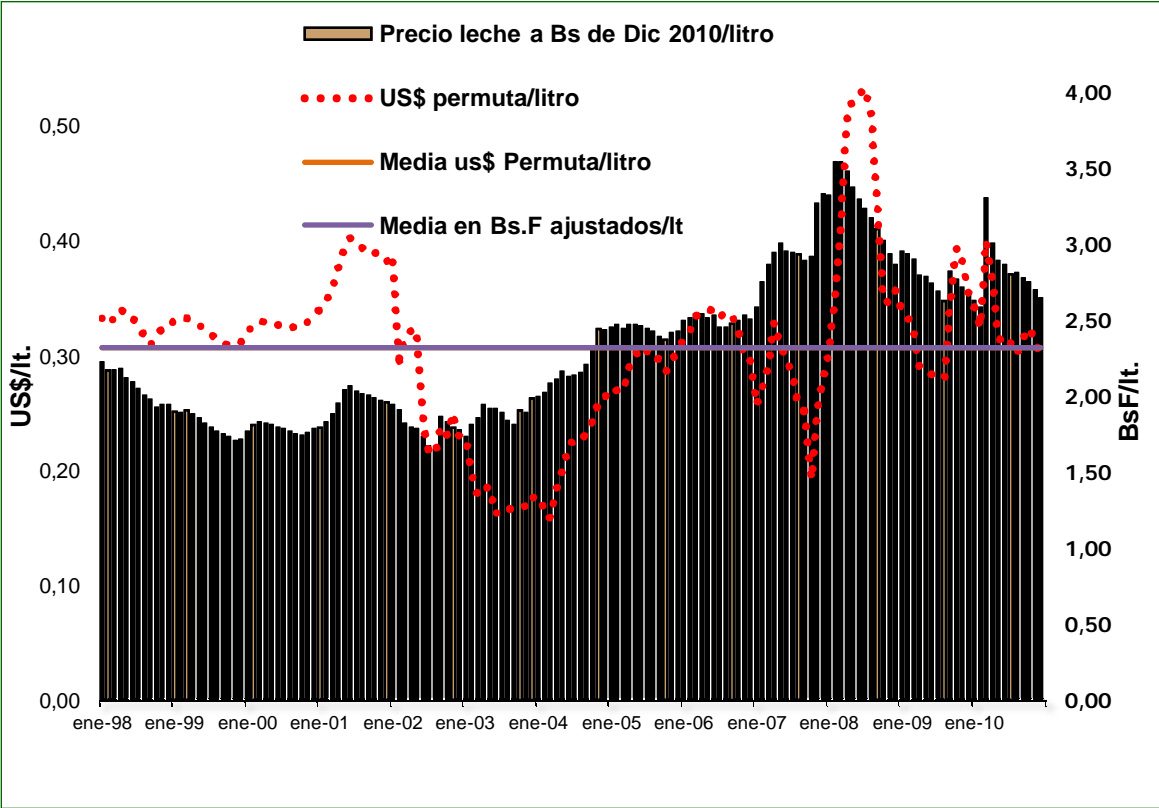
La evolución de los precios de la leche fría a puerta de corral en el periodo 1998 - 2010 se muestran en el Gráfico 5.32. El Gráfico refleja en barras verticales, el valor medio de la leche fría a puerta de corral en el Sur del Lago de Maracaibo, expresado en bolívares de diciembre 2010. La línea quebrada refleja el precio en dólares de mercado, inicialmente libre, luego permuta y hoy mercado negro. En la línea continua horizontal se superponen la media en bolívares y dólares de cambio libre, permuta o mercado negro durante el citado periodo. Esa amplia variación observada es el resultado de la variación estacional de la oferta y de fluctuación de la tasa de cambio paralelo.

La media en bolívares constantes promedió 2,23 Bs/l ó 0,31 US\$/l, a puerta de corral. La variación de los precios reales por debajo de la media desde enero de 1998 a octubre de 2004 afectó negativamente la rentabilidad de las explotaciones, al tiempo que explica en gran medida la caída en la producción de leche desde 1.454 millones de l en 1998 a los 1.068 millones de litros en el 2004 (cuando, motivado por escasez de oferta y el aumento de la demanda por efecto del aumento del poder adquisitivo, comenzó un repunte que recuperó el precio desde los 1,65 Bs/l en el invierno de 2002 a 3,54 Bs/l en el verano de 2008). La amplia variación en el precio en US\$ permuta (o de mercado negro) es el resultado de la variación estacional de la oferta y de fluctuación de la tasa de cambio paralelo.

A la tasa de cambio oficial sobrevaluada, como en otros casos, la leche venezolana resulta cara comparada con el precio de los países exportadores. El precio en US\$ oficiales fluctuó de manera errática, aproximando los 50 centavos de dólar por litro; fluctuó entre un mínimo de 0,20 US\$ en febrero de 2003, consecutivo a la fuerte devaluación y un máximo de 1,06 US\$ en marzo de 2010, cuando todavía la

tasa de cambio para las importaciones de leche era de 2,60 Bs/US\$. Aquí se puede observar el efecto negativo que tiene sobre la competitividad de la leche nacional el mantener un tipo de cambio sobrevaluado, además, con importaciones exoneradas del pago de aranceles.

Gráfico 5.32. Venezuela: Evolución precios de la leche fría a puerta de corral, 1998-2010



Fuente: Gaceta Ganadera.

La regulación-ajuste del precio de la leche cruda, sancionada en enero de 2008, pretendió regularizar una situación deformada desde hacía varios meses por el pago de precios de mercado más altos que la regulación vigente. Esa regulación fijó el precio de la leche independientemente de su composición y calidad. Para el mes de abril de 2008 se restituyeron los incentivos, para alcanzar un total de 1,8

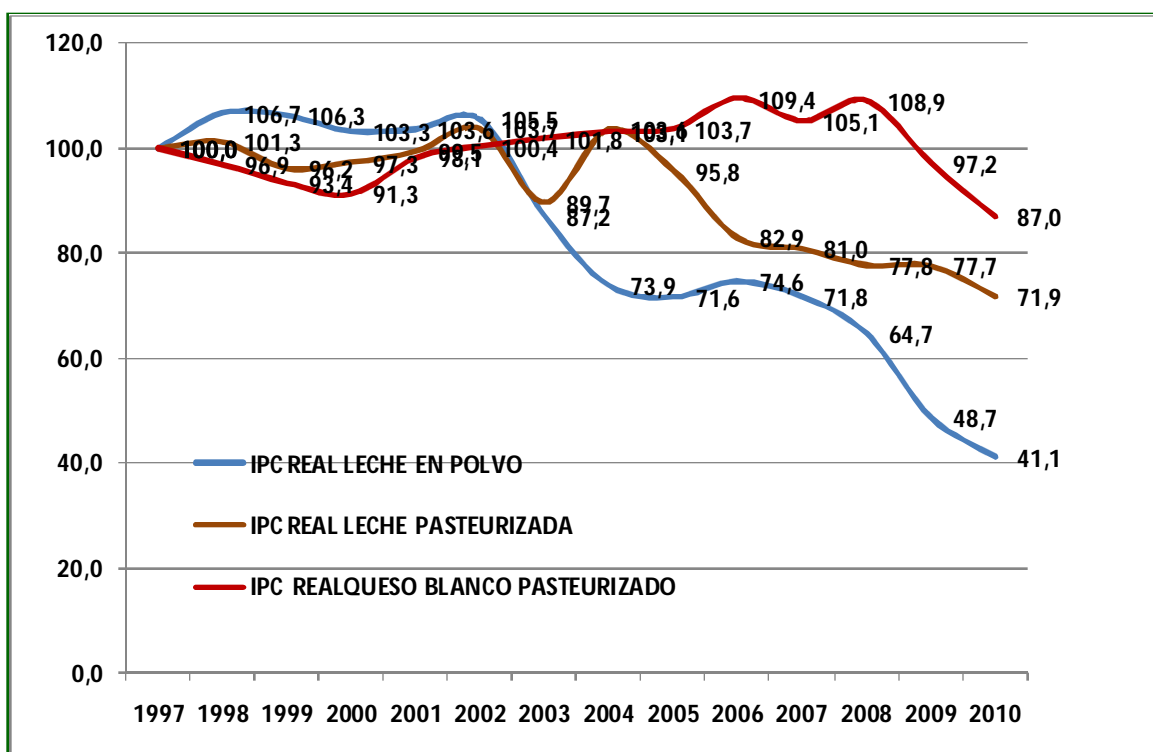
Bs/l. A partir de este momento el incremento estacional de la producción (período de lluvias) y las masivas importaciones de leche disponibles en el mercado afectaron la evolución del precio de la leche cruda hacia la baja, en lo que restaba del año 2008. Obsérvese que en este caso las importaciones de leche tuvieron un efecto similar al de la carne de bovinos, al presionar a la baja el precio de la leche.

Es evidente que, tal como se ha destacado con anterioridad, el factor precio puede ser un componente importante, pero no decisivo para la reacción y recuperación de la producción de leche nacional. Los efectos más importantes deben ser consecuencia de la mejora de los rendimientos de los recursos empleados en la producción, particularmente en la capacidad de carga y en los rendimientos individuales por vaca. Pero, esto requiere la aplicación de una política consistente en el tiempo, que estimule las inversiones y promueva el cambio tecnológico en las fincas y en las agroindustrias.

Tal como se señalara con anterioridad, el incremento en el consumo de lácteos se debió principalmente a los siguientes factores: a) el incremento del PIBPC en el lapso 2004-2008; cuando esta variable cayó consecutivamente en 2009 y 2010, se sintió el efecto negativo sobre el consumo per cápita de lácteos; y b) la disminución de los precios reales de los productos lácteos, cuyos precios al nivel del consumidor se ajustaron hacia arriba en menor proporción a la tasa de inflación. En el siguiente Gráfico se puede observar la tendencia alcista de los precios reales hasta 2002, que luego -desde 2003, en el contexto del control de precios y los subsidios explícitos e implícitos, combinado con cuantiosas importaciones, y hasta 2010- cayeron significativamente, especialmente los de la leche en polvo; no obstante, la reducción de precios reales fue menos acentuada en los casos de la leche y del queso pasteurizado. El queso blanco pasteurizado logró mantener una tendencia ligeramente creciente entre 2003 y 2008, para luego disminuir su precio real en los años 2009 y 2010.

Por su parte, los precios de la leche en el mercado internacional muestran una tendencia creciente. El promedio de la tonelada de leche en polvo (FOB Nueva Zelanda para 2010) fue de 3257 US\$/t, en tanto que para julio de 2011 se cotizaba en 4.118US\$/t. Adicionalmente debe tenerse presente que el tipo de cambio oficial se devaluó y, por lo tanto, el costo de la leche y de los productos lácteos importados aumentará. Además, el gobierno deberá incrementar el precio de la leche cruda al nivel del productor para estimular la producción interna, aunque hasta agosto de 2011 no se había producido el ajuste del precio de la leche y de los derivados lácteos en ninguno de los eslabones de la cadena.

Gráfico 5.33. Venezuela: índice de precios reales al consumidor de productos lácteos, 1998-2010 (1997=100,0)



Fuente: BCV-Cálculos propios.

Lo que está sucediendo en 2011 es que, como ya se ha expuesto en este trabajo, se ha agravado la escasez de leche en polvo, de leche fluida pasteurizada y de queso blanco pasteurizado. Esto puede incidir negativamente en la demanda de leche, pues aunque los consumidores quieren comprar el producto, éste no se consigue en el mercado. Como consecuencia se producen efectos negativos sobre la consumo de leche y sobre la seguridad alimentaria de los hogares más pobres. En ese contexto, es necesario ajustar los precios, así como fortalecer la política de subsidios a los precios de la leche en polvo para los sectores de menores recursos y agilizar las importaciones.

Gráfico 5.17. Variación en los precios internacionales de lácteos

Precios promedios US\$/TM en	Semana N°3 (17-23 de enero)	Mes anterior (diciembre 2010)	Hace un año (enero 2010)	Hace 2 años (enero 2009)
Oceania				
Leche en polvo descremada	3.575	3.075	3.063	1.825
Leche en Polvo completa	3.863	3.550	3.300	1.900
Mantequilla	4.650	4.500	3.800	1.925
Queso Cheddar	4.400	4.175	4.200	2.675
USA				
Leche en polvo descremada	2.921	2.674	2.897	1.791
Mantequilla AA	4.630	3.602	3.084	2.450
Queso 40# Blocks	3.362	3.055	3.205	

Fuente: Clal.it, 28/01/2011.

5.5.5. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena agroalimentaria de lácteos

Las políticas que durante el lapso analizado han incidido con mayor fuerza en el desempeño de la cadena de la leche son los controles de precios, las importaciones cuantiosas -con dólares sobrevaluados- al tipo de cambio oficial, la exoneración del pago de aranceles, la ejecución de programas sociales destinados

a incrementar el acceso de los pobres al consumo de leche (MERCAL y PDVAL), las nacionalizaciones-estatizaciones de agroindustrias procesadoras, así como el aumento del poder del gobierno en el mercado de lácteos como productor, importador y distribuidor de productos lácteos. Además, el contexto internacional se presenta con precios de los lácteos al alza en los mercados internacionales. En este escenario se hace necesario la ejecución de las siguientes políticas:

- Propiciar el diálogo y la concertación entre el gobierno y los actores privados de la cadena, con miras a desarrollar una planificación de corto y largo plazo que mejore el desempeño de la cadena.
- Concertar -con los actores de la cadena- las importaciones de leche, de manera tal que éstas completen las necesidades de consumo y no distorsionen la cadena productiva ni los precios de venta al público.
- Ajustar los precios en los diferentes eslabones de la cadena, reconociendo el alza de los costos del componente importado y de los costos de producción internos afectados por la inflación. Esta política tiene que acompañarse de un proceso de flexibilización de los controles de precios, para evitar episodios de escasez.
- Se mantiene la necesidad de un programa orgánico de desarrollo lechero, en el cual participen tanto los productores tradicionales, como los productores de las llamadas nuevas fronteras, así como todos los incorporados a las llamadas empresas de producción social. Un aspecto muy importante de ese programa estriba en la transferencia de técnicas y prácticas probadas para mejorar la capacidad de pastoreo; en aumentar los rendimientos individuales con hembras F1 de producción nacional; en apuntalar los sistemas de sanidad animal y disponer de un mecanismo de ajuste precios e incentivos para la leche cruda que refleje la realidad de la economía nacional, a la vez que permita el complemento de las importaciones oportunas.

- Fortalecer e intensificar los programas sociales y de distribución de leche en polvo subsidiada y promover, mediante programas específicos, el consumo de leche fluida. La leche es un alimento estratégico para ciertos grupos de la población (lactantes y mujeres embarazadas, niños en edad escolar, población con deficiencias de calcio).
- Finalmente, es necesario un marco institucional que garantice los derechos de propiedad tanto de los ganaderos como de los agroindustriales, de manera tal que se estimule la inversión privada nacional y extranjera. Igualmente, debe reforzarse la política de seguridad personal, especialmente en las áreas de frontera, para disminuir los atracos y los secuestros de ganaderos.

5.7. Pollo

La cadena del pollo es una de las más complejas del SAV por la diversidad de materias primas, los procesos que requiere y los productos que genera. Sin embargo, existe consenso que la cadena de producción avícola en el país es tecnológicamente moderna, aunque altamente dependiente del exterior para sus insumos básicos (pollitos bebé, materias primas para producir ABA -maíz amarillo, soya, otros-, medicinas y otros).

La producción avícola está precedida por la producción primaria de cereales y óleo proteicos (maíz, sorgo, soya, etc.); una compleja red de acopio y transporte de productos y subproductos de otras industrias alimentarias como arroz, maíz, trigo, grasas y beneficio bovino; una importante industria procesadora de alimentos balanceados; una compleja estructura de granjas de progenitores (abuelas, productoras de huevos fértiles, e incubadoras) y granjas de engorde; una infraestructura para el beneficio de las aves y una diversa industria de alimentos procesados: deshuesados y despresados, preformados y embutidos con sus propias redes de transporte, distribución y mercadeo.

El proceso productivo o cadena de valor (conjunto de actividades que generan valor agregado desde la obtención de insumos y materias primas hasta que el

producto final llega al consumidor) del pollo se da en condiciones de integración y coordinación vertical, parcial o total, bien sea controlando directamente o mediante contratos o alianzas estratégicas todas o algunas de las fases de la cadena de valor. Así, en la cadena avícola, algunas empresas controlan directamente las fases de producción de alimentos balanceados, de engorde y procesamiento industrial del pollo. Para comienzos del siglo XXI muy pocas empresas habían logrado controlar todas las fases de la cadena de valor avícola en Venezuela, pero generalmente se controlaban dos o más de las fases de dicha cadena de valor¹³⁴.

La producción de pollo es muy importante para el país: para 2008 aportaba el 34% del valor de la producción agrícola animal. Además, el pollo era el alimento que más contribuía a la ingesta de proteínas y es una cadena que tiene ciertos eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, generando valor agregado y empleo en los estados en donde se ubica la producción (Aragua, Zulia, Carabobo, Miranda, Anzoátegui, Bolívar Yaracuy y Táchira).

5.7.1. Evolución de la producción¹³⁵

La producción nacional de pollo ha tenido un comportamiento oscilante durante el lapso 1998-2010, pero con una tendencia francamente positiva que se vio interrumpida durante el año 2003, con un franco crecimiento entre 2004 y 2008 y una caída en los años 2009 y 2010. A pesar de la mengua de 2009 y 2010, el nivel de producción alcanzado es superior al que se alcanzó en 1998 (ver Gráfico 5.34).

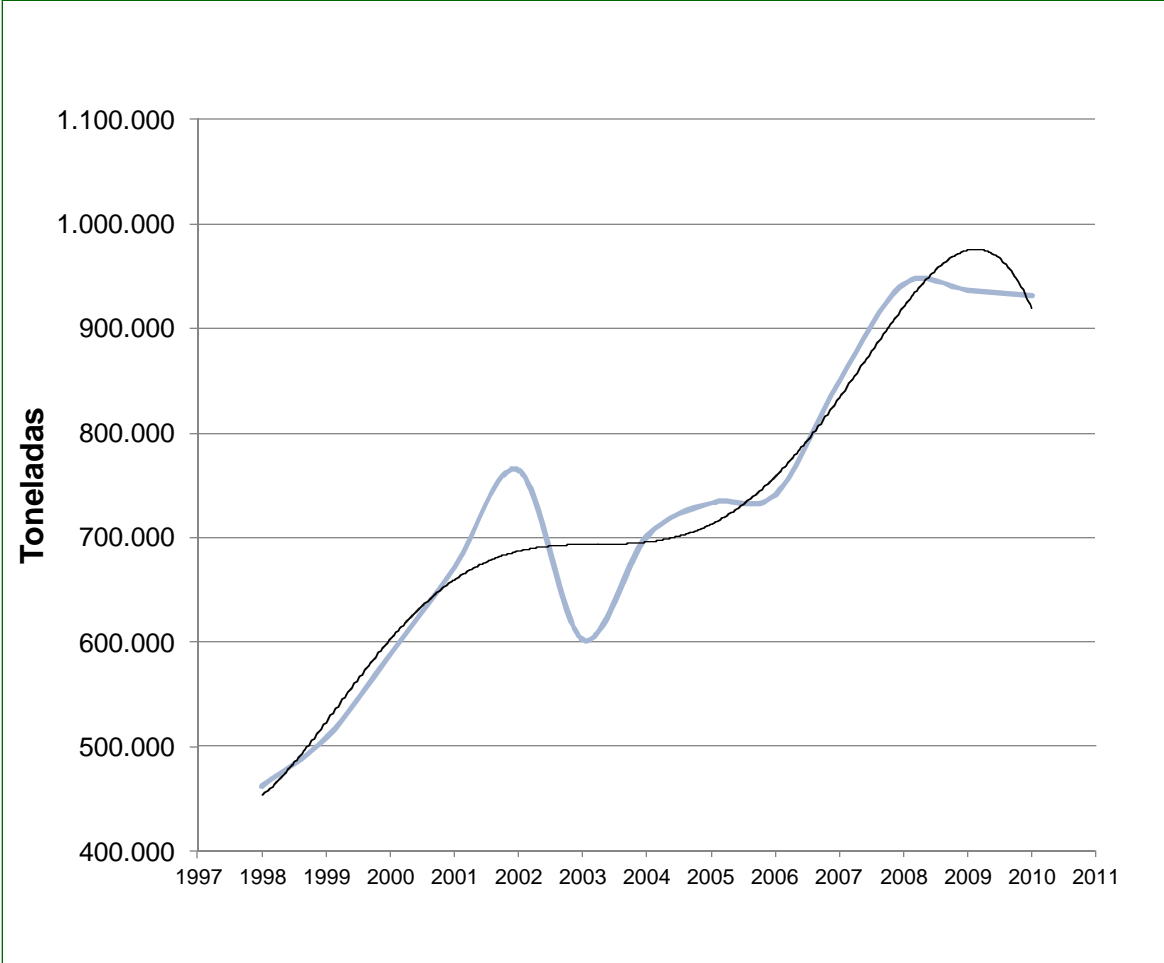
La Base de Datos Agroalimentaria (BDA-Innovaven) indica una producción de 450.000 t para el año 1998, para colocarse muy cerca de las 950.000 t en 2010. Esa producción está concentrada en los estados centrales, donde se ubica aproximadamente el 60% del total nacional; la Cuenca del Lago de Maracaibo

¹³⁴ Véase: Chirinos, Alira G.; Rodríguez M., Guillermo y Bonomie, María Elena (2008). "Integración vertical de la cadena de valor del sector avícola del estado Zulia", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XIV, N° 1, pp. 175-193.

¹³⁵ Debe advertirse que las cifras reportadas por la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI) y por otras fuentes difiere notablemente de las cifras oficiales reportada por el MAT.

ocupa el 2º lugar, con un 20%, mientras que el 20% restante se disemina en el del país.

Gráfico 5.34. Venezuela: producción de pollo, 1998-2010



Fuente: BDA, Innovaven.

La producción alcanzada está precedida por un crecimiento similar a lo largo de todo el circuito. Éste completó una población activa de 5,5 millones de reproductores, 50,5 millones de huevos fértiles mensuales, 46,7 millones de pollitos bebé mensuales para engorde y una producción mensual de 82,9 millones de kilos de carne de pollo para finales del 2010. Ese período de crecimiento sostenido de la producción se vio respaldado por un aumento continuado de la

producción de alimentos balanceados para animales (ABA), de la cual el pollo consume el 50%. En efecto, tal como lo señala el Cuadro 5.18, la BDA (Innovaven) reporta que para el 2009 la producción de ABA ascendió a 2.309.956 t de alimentos concentrados para pollos de engorde.

Cuadro 5.18. AFACA: Producción ABA año 2009, por destino, en t

Avicultura		Ganadería			Total
Pollos de Engorde	Gallinas Ponedoras	Cerdos	Bovinos	Otros	
2.309.956	802.607	911.260	368.747	270.368	4.662.938
50%	17%	20%	8%	6%	100%
3.112.563		1.280.007			
67%		27%			

Fuente: BDA, Innovaven.

Tal incremento en la producción de ABA sólo fue acompañado por uno similar en la producción nacional de cereales durante el periodo 1998-2004, cuando los insumos nacionales pasaron de 933 t en el trienio 1997-1999 a 1,58 millones de t en los años 2002-2004; esto último debido al aumento de la producción nacional de maíz amarillo, aportando el 50% del abastecimiento nacional. A partir de esa fecha, el crecimiento adicional en la producción de ABA estuvo acompañado de estancamiento en la producción nacional de cereales, compensado con un incremento sostenido de las importaciones de insumos, tal y como lo muestran las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el Cuadro 5.19.a; allí se aprecia cómo el Total ABA pasó de 1.103.669 t, en el 2006, hasta 2.202.574 t, en el 2009. Esas importaciones de insumos para la industria de ABA, con dólares al tipo de cambio oficial (sobreevaluado) y con exoneración del pago de aranceles, se incrementaron -de acuerdo con el INE-, desde 329 millones de US\$ en el 2006 a

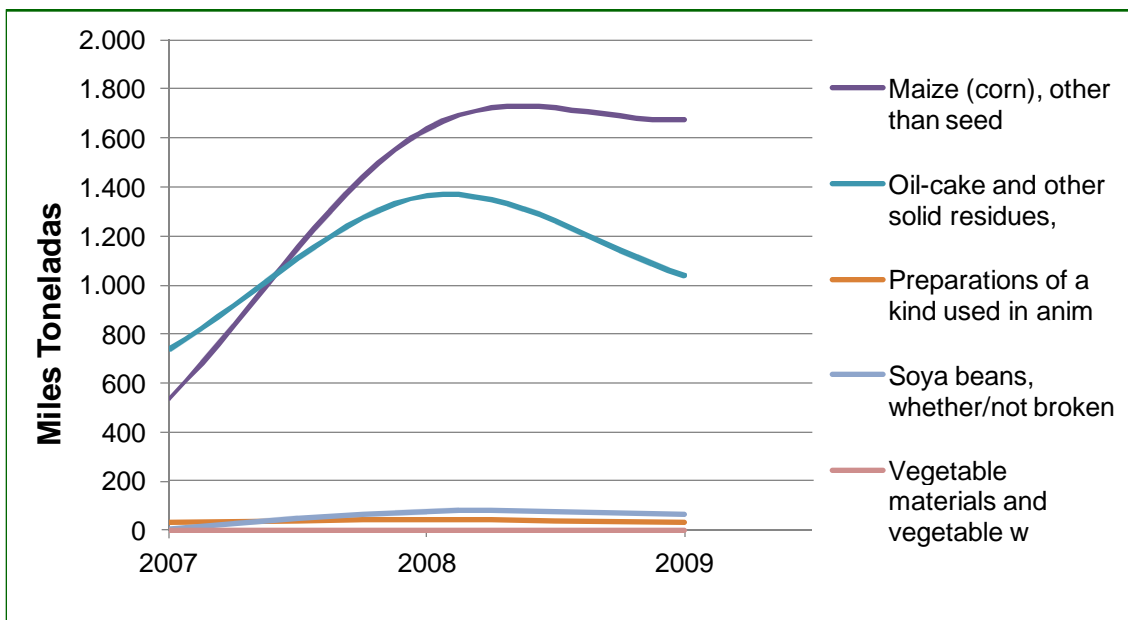
790,5 millones de US\$ en el 2009, tal y como se muestra en el Cuadro 5.19.b. Dichas cifras están subestimadas, hecho que se muestra cuando se comparan con las reportadas por WITS, tal y cómo se observa en el Gráfico 5.35 y en el Cuadro 5.20.

Cuadro 5.19.a.b. Insumos ABA y avicultura por partida arancelaria, 2006-2010

Partida arancelaria	2006	2007	2008	2009	2010
a)	kg netos	kg netos	kg netos	kg netos	kg netos
0105110000 --Pollos BB	68.547	277.478	431.294	491.487	
0407001000 -Huevos fértiles	2.149.017	3.178.326	1.131.584	1.041.225	534.887
1005901100 ---Maíz Amarillo	25.000.045	528.623.598	1.128.466.8 88	1.217.895.5 18	1.177.177.4 18
1201009000 -H de soja	47.363.823	0	20.608.525	58.699.224	72.675.449
1208100000 - Frijol de soja	116.872	119.850	52.322	5.020	73.670
1522000000 Residuos de grasas	4.320	239	521		
2300000000 Residuos de industria de alimentos p/ animales	1.031.184.063	945.691.638	1.124.207.5 12	925.974.110	852.406.271
Total kg ABA	1.103.669.123	1.474.435.32 6	2.273.335.7 68	2.202.573.8 71	2.102.332.8 09
b)	FOB US\$	FOB US\$	FOB US\$	FOB US\$	FOB US\$
0105110000 --Pollos BB	4.753.384	7.676.995	7.151.357	8.036.345	
0407001000 -Huevos fértiles	5.545.958	11.310.987	6.139.239	6.187.843	3.193.366
1005901100 ---Maíz Amarillo	3.176.498	100.592.887	310.843.826	259.212.913	231.651.123
1201009000 -H de soja	15.470.986	7	12.944.388	31.937.824	27.929.173
1208100000 - Frijol de soja	55.952	55.913	25.770	4.766	69.221
1522000000 Residuos de grasas	4.004	582	588		
2300000000 Residuos de industria de alimento p/ animales	310.671.612	332.196.234	605.034.028	499.359.047	479.743.632
Total kg ABA	329.379.052	432.845.624	928.848.600	790.514.549	739.393.149

Fuente: INE.

**Gráfico 5.35. Venezuela: Importación de insumos para ABA, 2007-2009
(en miles de toneladas)**



Fuente: WITS.

**Cuadro 5.20. Venezuela: Importación de insumos para ABA, 2007-2009
(en valor, US\$ FOB)**

Descripción	2007	2008	2009
Salvados, moyuelos y otros residuos	-	33.600	483.599
Harinas y sémolas de soja	337.565	89.219	4.700
Maíz, excepto para siembra	92.958.881	314.161.179	322.721.915
Tortas y demás residuos sólidos	171.667.665	348.884.399	381.591.884
Preparaciones del tipo de las utilizados para animales	27.965.403	52.429.195	39.412.848
Granos de soja, enteros o partidos	566.500	29.106.614	27.828.185
Materias vegetales	7.500	-	459.090
Total general	293.503.514	744.704.206	772.502.221

Fuente: WITS.

Tal nivel de subsidios compromete seriamente la sostenibilidad de esta estrategia de crecimiento, habida cuenta de que -como en anteriores oportunidades-, es altamente sensible a cambios en la paridad cambiaria, en los precios de las *commodities* en el mercado internacional y a la volatilidad de los ingresos petroleros que proveen las divisas para realizar las importaciones.

5.7.2. El comercio exterior de pollo

La FENAVI, citada por BDA 2010¹³⁶, reportó volúmenes de importación crecientes a partir del año 2003, que alcanzaron un máximo de 160.000 t en el año 2008. La comprobación de tales volúmenes importados con los de la información suministrada por el INE resultó significativamente diferente, particularmente para el año 2007, lo que indujo a una revisión cuidadosa de las cifras de importación utilizando la fuente de los países exportadores y del World Integrated Trade Solution (WITS). Tal comprobación indicó que la suma de pollo entero o troceado, refrigerado o congelado, importada por Venezuela asciende a 352.385 t para el 2008 y a 181.222 t para el 2009; mientras que la cifra preliminar para el 2010 ya alcanzaba las 169.000 t, tal como se muestra en el Cuadro 5.21. Tales cifras se corresponden de manera certera con los registros suministrados por los principales países exportadores, Argentina y Brasil. En consecuencia, para 2009 se estima que el componente importado de la disponibilidad de pollo está por encima del 16%, cuando en 1998 era prácticamente igual a cero.

Como se muestra en el Gráfico 5.36, la diferencia entre el máximo y mínimo reportado por las diferentes fuentes para cada año, introduce una extensa área de incertidumbre comprendida entre la línea azul de mínimos y la línea roja de

¹³⁶ BDA-Innova.

máximos reportados. Por lo tanto, se concluye que las estadísticas oficiales de Venezuela están subestimando las cantidades importadas de pollo¹³⁷.

Cuadro 5.21. Venezuela: Importaciones de pollo por procedencia, 2007-2010

Procedencia	0207 Pollo entero o troceado, refrigerado o congelado (en toneladas)			
	2007	2008	2009	2010
Argentina	2.656	30.427	13.280	-
Aruba	-	-	33	-
Brasil	-	316.621	164.810	164.909
Colombia	-	3.143	-	-
Paraguay	-	-	2.132	4.332
Trinidad and Tobago	1	5	8	-
United States	290	260	2	-
Uruguay	-	1.929	956	-
Total general	2.947	352.385	181.222	169.241

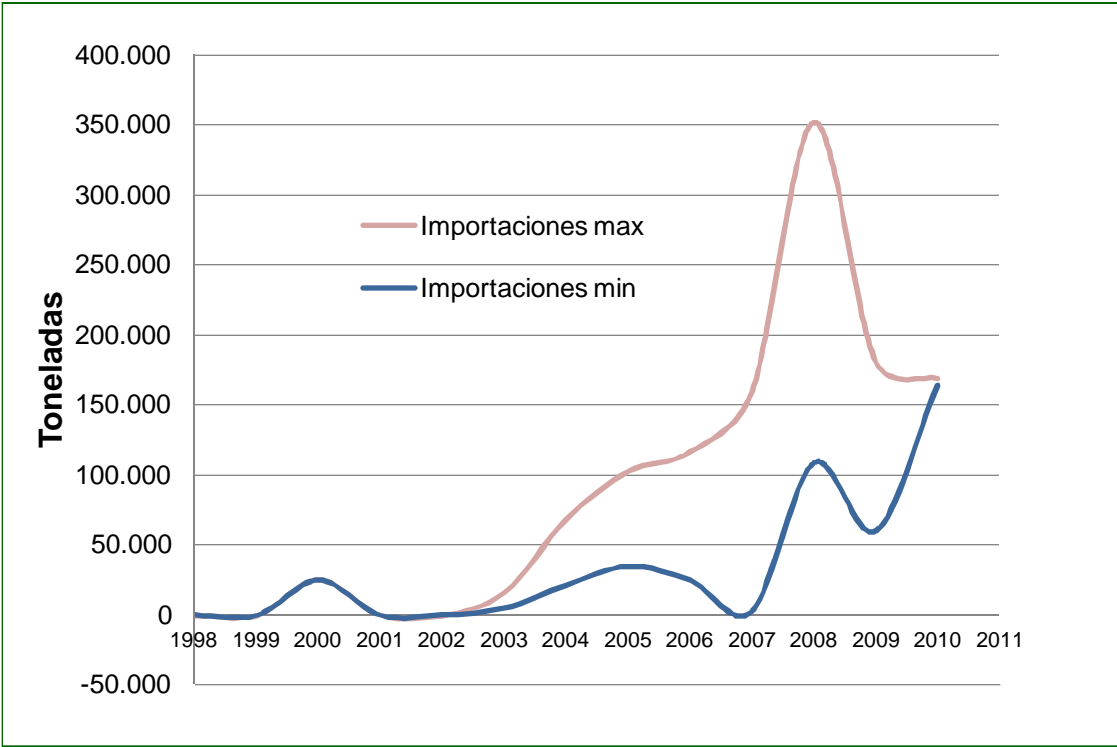
Fuente: WITS.

Las inconsistencias en la información suministrada por el INE, WITS, FENAVI y las fuentes oficiales de países exportadores son suficientemente grandes como para generar severas dudas acerca de los volúmenes y valores negociados. A manera de conclusión parcial se puede afirmar que el componente importado de pollo en la disponibilidad aparente se ha incrementado sustancialmente desde 1998, cuando no existía componente importado (salvo los insumos necesarios para

¹³⁷ Por ejemplo, en 2009 las estadísticas del INE sólo reportan importaciones de *Carne de aves. gallos y gallinas, sin trocear, congelados* (partida arancelaria 02071200) por 60.117 t. Pero el organismo oficial de Brasil reportó exportaciones de esta partida arancelaria hacia Venezuela, de 164.309.991 t. Para más detalles, ver: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>.

producir ABA, medicinas y los pollitos bebé), hasta llegar al 2009, cuando superaba el 16%.

Gráfico 5.36. Venezuela: Importaciones de pollo, según diferentes fuentes, 1998-2009



Fuente: BDA, Innova, INE, WITS, cálculos propios.

5.7.3. El consumo de pollo

El incremento sustancial de la disponibilidad de pollo hasta el año 2008 estuvo determinado por el incremento sostenido de la producción, tal como se mostró en el Gráfico 5.34, sumado al aumento significativo de las importaciones que -tal como se ha mencionado en otros rubros- se elevaron en 2008 por encima de cualquier volumen consignado con anterioridad, según se observó en el Cuadro 5.21.

La información disponible hasta 2007 de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) que prepara el Instituto Nacional de Nutrición (INN)¹³⁸ muestra un aumento de la disponibilidad de carne de pollo desde 456106 t en 1998, hasta 1.098338 t en 2007. Igualmente ocurrió en el consumo per cápita, que se estimó en 19.6 kg/hab. en 1998 y que en 2007 se incrementó hasta los 40 kg/hab. Este es un crecimiento muy importante, que refleja los resultados de una política destinada a incrementar el consumo mediante la reducción del precio real del pollo para los consumidores de bajos ingresos, a través de los programas de distribución de alimentos del gobierno (MERCAL y PDVAL). Estas importaciones se realizan con el tipo de cambio oficial sobrevaluado y, además, se venden a precios por debajo de los costos en las redes de distribución del gobierno.

No pueden pasar desapercibidos, por complicar aun más la situación, dos aspectos informalmente tratados pero de muy significativo, como son: a) la porción significativa de las importaciones que, aun siendo registradas por los países de origen durante el año 2008, nunca llegaron al consumidor porque nunca entraron al país, o porque se descompusieron en el tristemente célebre "affaire PDVAL" de los contenedores; y, b) la permisiva incorporación de hasta 10% de agua a las canales de pollo, una nada despreciable sobreestimación de la producción que ya supera las 100.000 toneladas¹³⁹.

El Gráfico 5.37 contrasta la evolución de la producción per cápita entre 1998 y 2010 frente a los dos estimados de disponibilidad, también per cápita: uno considerando los máximos volúmenes importados reportados y otro estimado con base en los mínimos valores importados, igualmente publicados por diferentes fuentes. Allí se observa cómo, entre 2004 y 2010, se abre de manera creciente

¹³⁸ Instituto Nacional de Nutrición, Hojas de Balance de Alimentos y sus aplicaciones (varios años). Caracas.

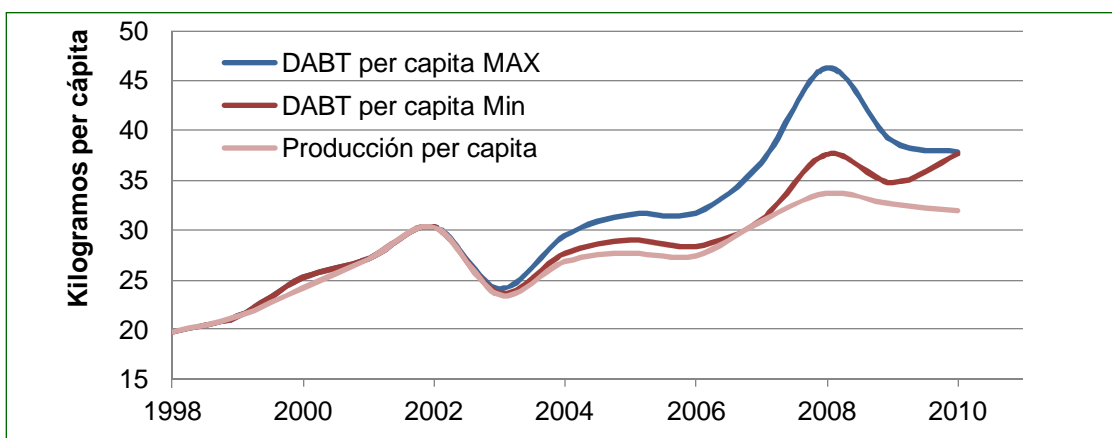
¹³⁹ La cantidad de agua adicionada durante el procesamiento según la Norma COVENIN, es de $10 \pm 2\%$ del peso del pollo, mientras que en Estados Unidos es de 4,5% y en Europa 2%. Este detalle representa la posibilidad de añadir entre 6.615.200 y 8.269.600 kg de agua a la producción nacional mensual, que se convierten en un margen de enriquecimiento bien atractivo al multiplicar cada kilogramo de agua por Bs.F. 8,3. Disponible en: <http://www.aporrea.org/contraloria/a57787.ht!>; consulta: 22 de febrero de 2011.

una brecha ocupada por las importaciones. Se entiende que la verdadera magnitud de esa brecha está en algún lugar no definido entre ambos límites, máximo y mínimo.

En conclusión, no hay dudas de que entre 1998 y 2010 hubo un incremento importante del consumo per cápita de pollo. Para 1998 este consumo per cápita se estimaba en 19,7 kg/hab.; para 2010 en el escenario mínimo esta cifra fue de 37,7 kg/hab.; es decir, prácticamente se multiplicó por dos. Este sustancial aumento del consumo por habitante se explica por los siguientes factores:

- a) El incremento sustancial del PIBPC durante el lapso 2004-2008, que estimuló la demanda de los consumidores debido al mayor poder de compra; y,
- b) El programa de distribución de pollo a través de las redes sociales del gobierno, en la cual se distribuye a precios subsidiados (precios reales a la baja) el pollo que se importa con un tipo de cambio oficial sobrevaluado.

Gráfico 5.37. Venezuela: Evolución de la disponibilidad aparente per cápita de pollo (kg/persona/año) 1998-2010

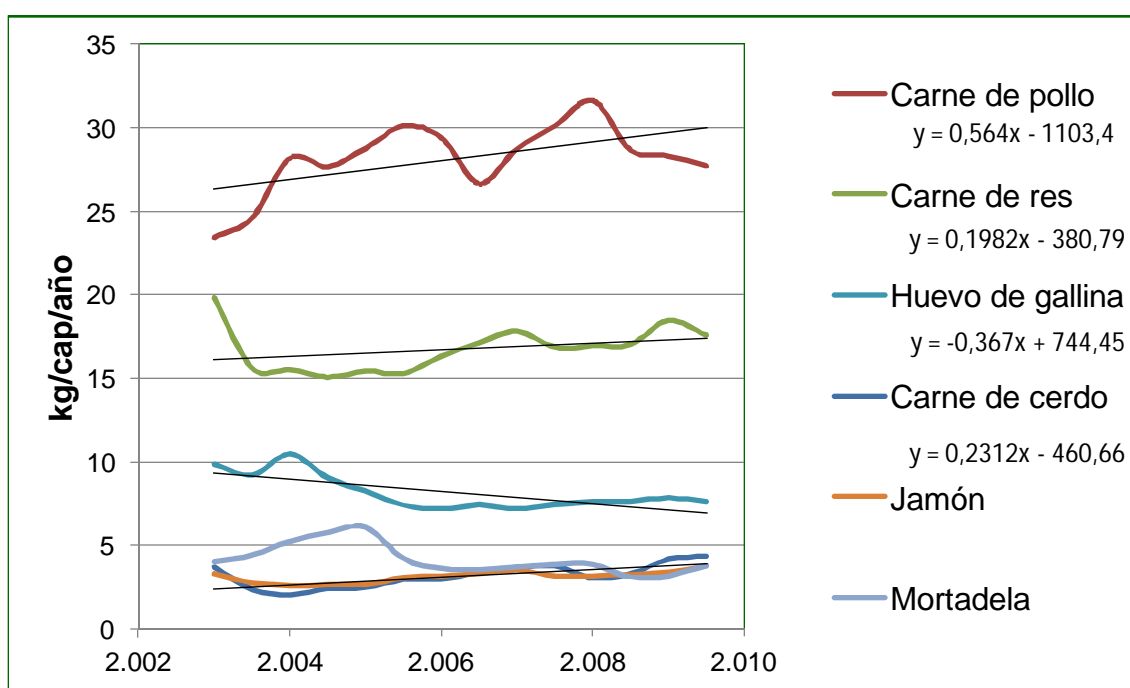


Fuente: INE.

Este enorme aumento de la disponibilidad es la mejor demostración del cambio ocurrido en los hábitos de alimentación y, en consecuencia, en el consumo per cápita de los venezolanos.

La información suministrada por la Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alimentos (ESCA)¹⁴⁰ del INE confirma tal variación en los hábitos de consumo¹⁴¹. En efecto, el Gráfico 5.38 muestra la evolución del consumo per cápita de todos los estratos desde el 2do semestre del 2003 al 1er semestre del 2010, indicando tendencias de diferente dirección y pendiente. Allí se aprecia como el consumo aparente promedio, de pollo aumentó durante el periodo observado 0,564 kilogramos por persona año, mientras la carne de res y el cochino lo hicieron a una tasa menor, próxima a los 0,200 kilogramos por persona año, siendo que el consumo de huevo disminuyó 0,367 kilogramos por persona por año.

Gráfico 5.38. Venezuela: Consumo anual estimado per cápita de carnes y huevos (2º semestre 2003-1º semestre 2010)



Fuente: INE, cálculos propios.

¹⁴⁰ <http://www.ine.gov.ve/consumo/esca.ht>; consulta: 7 de enero de 2011.

¹⁴¹ También datos preliminares de la IV Encuesta de Presupuestos familiares (<http://www.bcv.org.ve/epf0809/epf.html?id=359>; consulta: 7 de abril de 2012) lo corroboran: "(...) El 98% de la población consume carne de aves, este comportamiento es uniforme en todos los estratos socioeconómicos y en las distintas regiones del país. La carne de aves que más se consume es la de pollo (97%)..." (p. 64). Así, "el almuerzo predilecto del venezolano se integra por bistec de carne de res o pollo frito acompañado con arroz o pasta y plátano, con jugo de frutas o bebidas gaseosas..." (p. 64).

Por estrato social, tal y como se muestra en el Cuadro 5.22, se observa cómo el estrato social V -el de menores ingresos- supera el nivel de consumo de estratos más desarrollados en aquellos productos de menor precio relativo (como son el pollo, el hígado de res y la mortadela).

Cuadro 5.22. Venezuela: Consumo anual estimado per cápita de carnes y huevos, según productos (2º semestre 2008-1º semestre 2010)

Producto	Promedios por Estrato 2008 2010			
	Estratos I - III	Estrato IV	Estrato V	% EV/ EI-III
Carne de cerdo	4,2	3,6	2,8	67%
Carne de pollo	29,2	28,9	29,5	101%
Carne de res	18,9	17,7	14,5	77%
Hígado de res	1,7	1,9	2,1	120%
Huevo de gallina	7,8	7,7	7,5	97%
Jamón	4,1	3,4	2,1	51%
Mortadela	2,6	3,8	4,3	169%

Fuente: INE-ESCA, cálculos propios.

Como se hizo en el caso de los lácteos, no puede ser pasado por alto el esfuerzo realizado por el Ejecutivo en asumir buena parte de la distribución de alimentos entre los estratos de menor poder adquisitivo (tal como lo mostró el Cuadro 5.23). Ello aunque, tal como se señalara con anterioridad, es desproporcionado el aporte de los alimentos de procedencia importada frente a la oferta nacional.

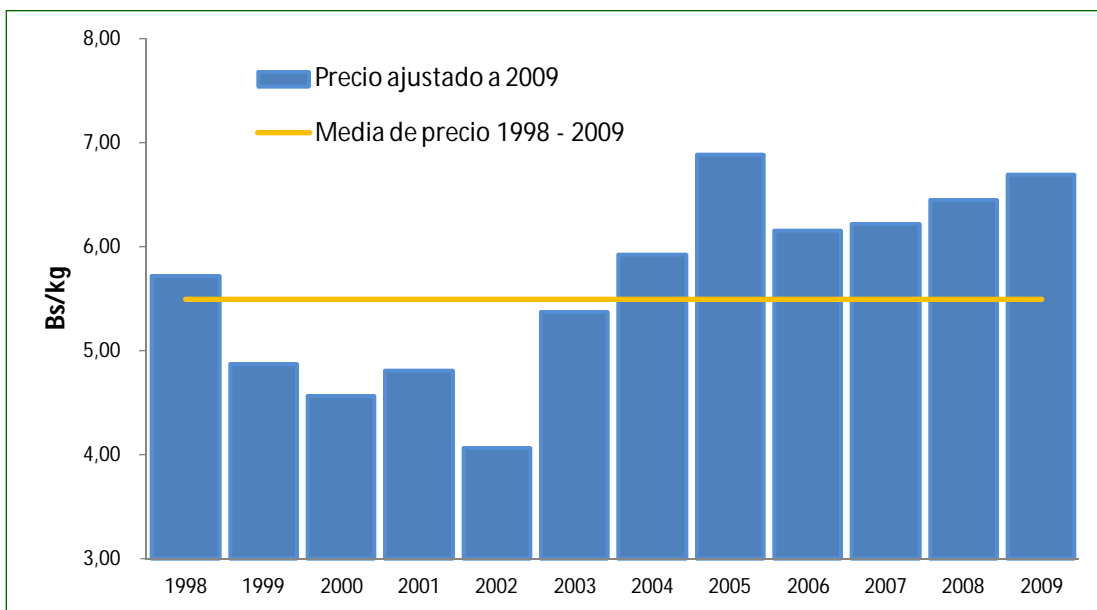
Cuadro 5.23. MERCAL: Valor de las compras por rubro y origen, 2005-2008

Miles de Bs.F.	Nacional				Importada				% Nacional
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	
Pollo	98.418	27.270	5.398	48.979	525.146	288.801	561.494	882.195	7,4%
Total	111.186	27.270	18.518	71.894	1.101.542	958.172	1.607.804	2.227.614	3,7%

Fuente: MINAL, Memoria y Cuenta (varios años).

5.7.4. Los precios del pollo

Gráfico 5.39. Venezuela: Evolución de los precios del pollo por kilogramo en pie (en bolívares de diciembre de 2009)

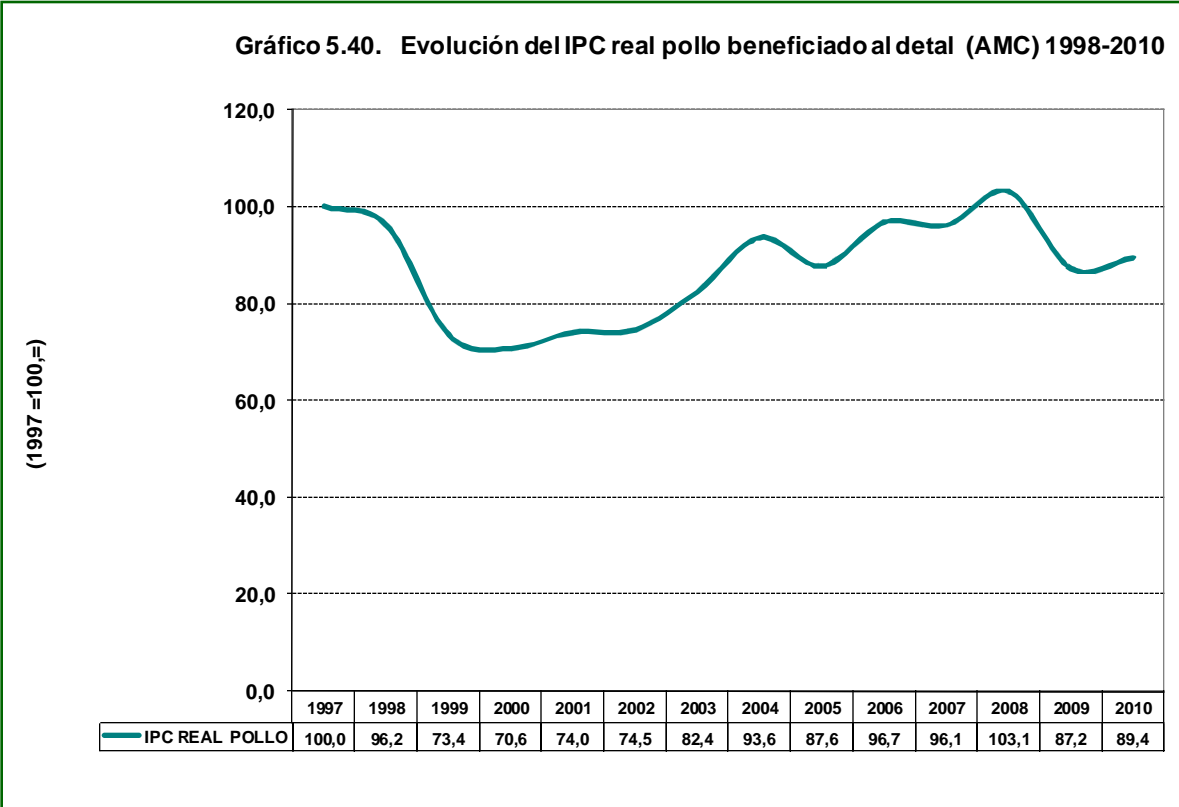


Fuente: BDA, Innovaven.

La evolución de los precios del pollo en pie durante el período 1998-2009 se muestra en el Gráfico 5.39. Éste refleja, en barras verticales, el valor medio del pollo por kilogramo en pie, expresado en bolívares de diciembre 2009. En la línea continua horizontal se indica la media en bolívares durante el periodo. La media en bolívares constantes promedió 5,5 Bs/kg de pollo en pie. La variación de los precios coincide con la encontrada en otros rubros, siendo menor al promedio entre 1998 y 2003, dando muestras de franca recuperación entre 2003 y 2005, así como un ligero aumento a partir de 2006 y hasta el 2009. No obstante, debe señalarse que en los programas sociales del gobierno se vende el pollo importado a precios subsidiados; y, cuando se realiza un ajuste, éste no compensa la inflación acumulada. Es decir, en los programas del gobierno el pollo -principalmente de procedencia importada- se vende a precios reales decrecientes.

Esta situación representa un poderoso estímulo para su consumo entre los estratos de menores ingresos, tal y como lo evidencian las cifras de la evolución del consumo per cápita entre 1998 y 2010.

Gráfico 5.40. Venezuela: Índice de precios al consumidor de carne de pollo 1998-2010 (Base 1997 = 100,0)



Fuente: BCV-Cálculos propios.

Tal como se señalara con anterioridad, el incremento en la disponibilidad de pollo no se podría materializar en niveles de consumo como los reportados por la Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alimentos (ESCA) del INE, si no estuvieran acompañados de un descenso significativo en el precio relativo de los productos, en sus diferentes presentaciones. A tal efecto recurrimos a Índice Mensual de Precios al Consumidor del Área Metropolitana de Caracas calculado

por el BCV (BASE 1997 = 100), a partir del cual se estimaron los valores reales o relativos para constatar el precio eliminando el efecto de la inflación, mediante la fórmula del precio real del alimento i en el mes t ($IPCR_{it}$) será igual a $(IPC_{it}/IPC_t)*100$ ¹⁴².

El Gráfico 5.40 muestra como a partir de 1998 se dio un descenso drástico del precio real del pollo, que se mantuvo hasta 2002, para luego ascender -a pesar de los controles de precios- hasta 2008. Posteriormente y hasta 2010 los precios reales del pollo nuevamente disminuyen. Estos precios -sin embargo- no reflejan la evolución de los precios a los cuales se vende el pollo en las redes de distribución gubernamental (MERCAL y PDVAL), donde el precio está subsidiado y se mantiene fijo durante largos períodos, abaratando el producto y estimulando el consumo junto con la mejora de ingreso per cápita de los años 2004-2008.

Los precios del pollo en el mercado internacional pueden crecer en 2011, en respuesta a una firme demanda mundial de maíz, sorgo y soja, cuyos precios tienen clara tendencia a crecer (recordar que son materia prima para la producción de ABA). Esto, unido a la devaluación-unificación cambiaria de enero de 2011, hacen pensar en un mayor costo de las importaciones; ello permite prever un aumento del precio en el mercado nacional, lo que puede reducir la demanda en 2011, salvo que se incremente el subsidio al precio (al menos en las redes de distribución del gobierno).

5.7.5. Perspectivas y algunas recomendaciones de política para la cadena pollo

Las políticas relevantes que están incidiendo sobre el desempeño de la cadena pollo son básicamente el control de precios (precios máximos de venta) en varios

¹⁴² Donde $IPCR_{it}$ = Índice de Precio Real del pollo para el año t ; IPC_{it} = Índice de Precio Nominal del pollo para el año t ; IPC_t = Índice de Precio al Consumidor del Área Metropolitana de Caracas para el año t .

eslabones de la cadena, la política comercial de exoneración de aranceles para las importaciones de pollo (principalmente de desde Brasil y Argentina), importaciones con licencia previa, entrega de divisas al tipo de cambio oficial para importar pollo y materias primas para la producción de ABA. Por su parte la política de comercialización de pollo, basada en importaciones vendiendo el pollo a precios subsidiados en los programas MERCAL y PDVAL, ha surtido efectos positivos sobre el consumo; no obstante, continúa sin aumentar sustancialmente las compras a los productores nacionales. Estas políticas se combinan con otras relacionadas con normas sanitarias y de calidad. Hasta ahora las importaciones de materias primas para producir ABA y otros insumos necesarios para la producción de pollo, al tipo de cambio oficial y en un contexto de reducción de precios reales con respecto a 2008, han servido para mantener una rentabilidad aceptable que respalda el aumento de la producción de pollo entre 1998 y 2010. Sin embargo, 2011 puede ser un año diferente porque los costos de producción de pollo y los precios para los consumidores se incrementarán. Es importante diseñar políticas para sostener niveles de producción doméstica y de abastecimiento, a la par que se eviten reducciones importantes del consumo de pollo, en donde ha habido avances que inciden positivamente sobre la seguridad alimentaria de los estratos sociales de menores ingresos.

En 2011 los actores de la cadena pollo se enfrentan a un entorno nacional donde seguirán prevaleciendo los controles de precios, se sentirán los efectos de la devaluación-unificación cambiaria sobre los costos de producción y el costo de las importaciones de pollo, medicinas, pollitos bebé y de las materias primas para producir ABA, cuyos precios se han incrementado en los mercados mundiales. Debido a que el pollo es el principal alimento aportador de proteínas para los venezolanos, es importante mantener la mayor estabilidad posible en su disponibilidad o niveles de abastecimiento y mantener estímulos para la producción nacional. Es importante que no se produzca una reducción en los

niveles de consumo, sobre todo, en los estratos sociales de menores ingresos. Esto requiere de políticas que contemplen:

- Mantener el diálogo y los espacios de concertación del gobierno con los actores privados de la cadena.
- Ejecutar acciones específicas que garanticen el abastecimiento oportuno de las medicinas, pollitos bebé y materias primas importadas, necesarias para la producción de ABA (principal insumo para la producción de pollo). Entre estas acciones se pueden mencionar la rápida entrega de las licencias de importación y de las divisas necesarias, al tipo de cambio oficial, para agilizar las importaciones de los insumos necesarios para la producción de pollo y de los demás productos de la cadena avícola.
- Estimular la producción nacional, principalmente de maíz amarillo, de manera tal que se sustituyan importaciones en los insumos necesarios para producir ABA.
- Sincerar los precios en los diferentes eslabones de la cadena, lo que implica realizar ajustes de precios y flexibilizar la política de control de precios. Debe tenerse en cuenta que los costos de producción de ABA aumentarán debido al incremento del tipo de cambio oficial desde 2,60 Bs/US\$ a \$4,30 Bs/US\$, así como también debido al aumento de precios del maíz y de la soya en los mercados internacionales.
- Ejecutar acciones para evitar el contrabando de extracción (exportaciones ilegales) hacia Colombia.
- Modificar la norma COVENIN que permite agregar agua al canal de pollo en un 10% de su peso. Es deseable una reducción de dicho porcentaje.
- Desarrollar programas de financiamiento de largo plazo, para ampliar la capacidad productiva nacional de carne de aves y otros rubros de la cadena avícola. Debe incorporarse a los programas de financiamiento, con carácter prioritario los recursos para el Plan de Bioclimatización de las Granjas presentado por FENAVI. Este Plan tiene como objetivo central la

reconversión y adecuación tecnológica de la infraestructura de los galpones existentes, con la finalidad de aumentar la eficiencia de las unidades de producción avícolas¹⁴³.

- Incrementar las compras de pollo producido en el país para las redes de distribución del gobierno (MERCAL, PDVAL).
- Mantener, hasta donde lo permita la disponibilidad de recursos fiscales, el subsidio al precio para los consumidores que se abastecen en los programas sociales del gobierno (MERCAL-PDVAL).

6. Conclusiones y recomendaciones del estudio

1. El contexto macroeconómico, de políticas agroalimentarias e institucional en la actualidad no es el más favorable para un buen desempeño del Sistema Alimentario Venezolano (SAV). Los resultados de 2009 y 2010 muestran disminuciones tanto de la producción como del consumo de alimentos (al compararse con aquellos de 2008), evidenciando el agotamiento de las políticas generales y agroalimentarias. Los resultados de largo plazo, para el período 1998-2010, son negativos.
2. Las políticas macroeconómicas han potenciado el modelo de acumulación basado en la renta del petróleo. Es un modelo que está agotado porque no permite el logro de crecimiento económico sostenido y genera síntomas de enfermedad holandesa¹⁴⁴. El país se ha hecho más dependiente del petróleo, cuyos precios son altamente volátiles en los mercados

143

En: http://www.americarne.com/revista/notas.php?id_articulo=1308&tipo=detalles&titulo=EL%20MERCADO%20AVICOLA%20VENEZOLANO%20SE%20ENCUENTRA%20EN%20FRANCO%20CRECIMIENTO; consulta: 9 de enero de 2011.

¹⁴⁴ "Enfermedad holandesa" es el término utilizado para referirse a los efectos negativos que ejerció la apreciación del tipo de cambio real, originada por el descubrimiento de yacimientos de gas natural en Holanda en la década de 1960. Esto, a su vez, causó un incremento del valor de las exportaciones y de los ingresos en divisas, lo que terminó por apreciar el tipo de cambio real y afectar negativamente la producción de bienes transables, especialmente a la manufactura, al reducirse su competitividad por el efecto de la apreciación.

internacionales, volatilidad se transmite hacia el resto de la economía a través de la inestabilidad del valor de las exportaciones de petróleo y las divisas que se generan. Esto impacta a la economía e general y al Sistema Alimentario Venezolano (SAV), altamente dependiente de las importaciones de insumos, manufacturas y de alimentos para satisfacer la demanda nacional. El repunte de los precios del petróleo desde 2010 probablemente servirá para entrar en un ciclo de reanimación de la economía en 2011 y 2012, pero con tendencia claramente inestable, al no estar sustentado en la inversión privada.

3. El marco institucional (reglas de juego) es de baja calidad. El poco respeto por los derechos de propiedad, así como la discrecionalidad con la que se aplican las leyes y la violación de los derechos económicos y políticos establecidos en la Constitución inciden negativamente en las decisiones de inversión privada, cuya cuantía es cada vez menor. Debe entenderse que sin un incremento sustancial de la inversión privada (nacional y extranjera) y un marco institucional confiable no hay posibilidades de lograr crecimiento económico sostenido ni de erradicar la pobreza. Pero, esto no es posible con el actual marco de inseguridad jurídica y con las políticas económicas que se implementan.
4. La mejora de los precios del petróleo que se avizora en 2011 servirá para incrementar el gasto público y revitalizar temporalmente la demanda agregada (consumo privado, gasto público e importaciones básicamente) y el PIB. Pero, una vez que los precios del petróleo vuelvan a bajar, la economía nacional no tendrá el vigor suficiente para crecer porque no hubo suficiente acumulación de capital público y privado, ni tampoco incorporación de progreso tecnológico que potenciara la productividad de los factores de producción.
5. El desempeño económico del período 1998-2010 revela la alta volatilidad de la economía nacional. Inicialmente hubo crecimiento negativo del PIBPC durante el lapso 1998-2003 (-5,1%); luego, recuperación y crecimiento del

PIBPC en el 2003-2008 (8,6%), sustentado este último en el crecimiento del gasto público (alimentado por el alza de los precios del petróleo); y de nuevo se registró un crecimiento económico negativo durante 2008-2010, cuando el PIBPC se redujo a la tasa media anual de -3,9%, después de una fuerte reducción de los ingresos petroleros en 2009 y una recuperación de los mismos en 2010. El crecimiento de largo plazo puede ser considerado inestable y mediocre. En el lapso 1998-2010 el PIBPC apenas creció a la TMC de 0,6%. Debe señalarse que mientras Venezuela tuvo crecimiento negativo en 2010 (-1,5%) acompañado de una tasa de inflación de 27,2%, las economías de América Latina superaron la recesión económica, resultado de los efectos de la crisis económica mundial que se manifestó con fuerza desde el segundo semestre de 2008. Para 2011 se espera que el PIB de Venezuela se recupere en el orden del 3-4%, pero seguirá rezagado con respecto a las expectativas de crecimiento para América Latina (superiores al 4%).

6. El entorno internacional en la actualidad se caracteriza por una fuerte tendencia creciente de los precios de las *commodities* agrícolas y de los alimentos en los mercados internacionales, en particular aquellos que Venezuela importa (aceites vegetales, soya, carnes, leche en polvo y lácteos, trigo, maíz blanco y amarillo, arroz, café, etc.). Las perspectivas son que esta tendencia se mantendrá en el futuro porque la sostienen cambios estructurales. Si a esto se une el impacto de la nueva devaluación del tipo de cambio oficial vigente desde enero de 2011, no queda la menor duda -dada la condición de país altamente dependiente de las importaciones de alimentos-, que el gobierno tendrá que realizar ajustes hacia arriba de los precios de los alimentos, salvo que opte por aceptar la escasez como una mejor opción. En consecuencia, la tasa de inflación en los alimentos puede seguir superando la tasa de inflación general en 2011. Y esto significa que continuará la tendencia a que se incremente el precio real de los alimentos, como sucedió durante la primera década del siglo

XXI. Debe señalarse que el crecimiento de las tasas de inflación general y de los alimentos sucede a pesar de los fuertes controles de precios establecidos desde comienzos de 2003.

7. Dada la tendencia de precios crecientes de los alimentos en los mercados mundiales, la política agroalimentaria nacional debería tener como uno de sus principales objetivos aumentar la producción interna de alimentos y sustituir importaciones con la mayor eficiencia económica posible. Pero esto requiere de un cambio de políticas macroeconómicas, sectoriales y del marco institucional, que permita revertir la tendencia decreciente del PIB agrícola per cápita (PIBAPC) del período 2008-2010 de -2,2%. Todo indica, sin embargo, que no habrá un cambio importante en las políticas económicas generales y sectoriales, ni en el marco institucional de irrespeto por los derechos de propiedad privados y de excesivos controles gubernamentales. Una evidencia de esta afirmación es la ratificación del marco institucional con la continuidad en 2011 de expropiaciones y nacionalizaciones de empresas privadas, del Decreto Ley de Costos y Precios Justos, de la política macroeconómica de expansión del gasto público y de la oferta monetaria; tal expansión, si bien reanimará la economía, no es sostenible en el tiempo porque depende de un ingreso altamente volátil (el ingreso petrolero). La consecuencia de esta política será la continuidad de una tasa de inflación elevada (la más alta de América Latina); la prevalencia de un tipo de cambio real apreciado, que le resta competitividad a la producción no petrolera, en particular a la agroalimentaria; y la reducción de la inversión privada nacional y extranjera.
8. El gobierno ha logrado incrementar el gasto público, el financiamiento agrícola (público y privado) y los subsidios a la producción desde 2003, aunque el financiamiento agrícola público decreció en 2010. No obstante, en los últimos años los precios recibidos por los productores han estado rezagados con respecto a los costos de producción, en un contexto

marcado por una elevada tasa de inflación y alzas de los costos de producción. Este factor, unido a las políticas de intervención de los mercados, expropiaciones de fincas y agroindustrias, rescate de tierras, obligatoriedad de cuotas de producción de alimentos básicos regulados, los controles de precios a lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas agroproductivas, la escasez de insumos, el rezago tecnológico, los problemas climáticos (sequía en 2009, fuertes lluvias en 2010) y otras variables, están incidiendo negativamente en los resultados de largo plazo de la producción agrícola y agroindustrial, así como también en los de la coyuntura de 2009 y 2010.

9. La producción agrícola ha tenido un comportamiento oscilante durante el lapso 1998-2010, a saber: una tendencia declinante del PIBAPC promedio anual entre 1998-2003, de -0,3%; un incremento promedio anual del PIBAPC entre 2003-2008, de 1,9%; y de nuevo, una reducción del PIBAPC en 2008-2010 de -2,2% como promedio anual. Si se toma en cuenta el valor de la producción agrícola (vegetal, animal y pesquera) por habitante, aun con los datos oficiales del MAT, se tiene una tasa media de crecimiento anual (TMC) de -0,7% para el período 1998-2010; ello con el agravante de que durante el lapso 2008-2010, la TMC fue de -3,8%. Este resultado es revelador de que las políticas agrícolas han fracasado, aun con la inmensa cantidad de recursos financieros que se le han inyectado al sector agrícola, provenientes de la banca y del gobierno. Los resultados han estado positivamente correlacionados con lo que sucede en el resto de la economía. Si no se producen ajustes hacia arriba de los precios para mejorar en la rentabilidad, racionalización de las importaciones y cambios radicales en la política de controles de precios y de expropiaciones continuará la tendencia declinante de los últimos años, especialmente la relacionada con las cadenas agroproductivas incluidas en este estudio (arroz, maíz, caña de azúcar, café, carne bovina, leche y pollo).

10. La industria manufacturera de alimentos (INDA) también ha tenido un comportamiento similar al de la economía y al del sector agrícola. El PIBINDA creció negativamente en el lapso 1998-2003 (a una TMC del -1,13%), mientras que durante el *boom* de ingresos petroleros entre 2004-2008 se recuperó y logró crecer a la tasa media anual de 7,9%. Las estadísticas del BCV muestran que durante el lapso 2008-2010 la producción per cápita de la Industria de Alimentos, Bebidas y Tabaco decreció a la tasa promedio anual de -0,5%. Si se examina la tendencia de largo plazo, también se arriba a la conclusión de que la INDA -en el contexto de crisis de la industria manufacturera-, está inmersa en una profunda crisis: la TMC del volumen de producción per cápita, durante el período 1998-2010, fue de -1,2%. El mismo indicador para el mismo período correspondiente a la industria manufacturera en su totalidad fue de -3,3%. Las dificultades para obtener divisas y realizar importaciones de insumos para la producción, los controles de precios, la sobrevaluación cambiaria que estimula las importaciones, las excesivas regulaciones, las expropiaciones, nacionalizaciones y, en general, la baja calidad del marco institucional, han incidido en este decrecimiento observado en los últimos años. Estos factores permiten pronosticar, en el mejor de los casos, una débil recuperación para 2011.
11. Con base en algunos indicadores analizados (suficiencia, estabilidad y autonomía) se pudo diagnosticar el SAV y llegar a la conclusión de que, en la actualidad, el Sistema Alimentario Venezolano (SAV): a) en materia de Disponibilidad para Consumo Humano de energía alimentaria (calorías/persona/día) presenta insuficiencia precaria con tendencia a ser insuficiente (menos del 100% de los requerimientos calóricos), en la medida que se reduzca el PIB per cápita; b) la disponibilidad de alimentos para el consumo humano (DCH, medida en energía alimentaria) tiende a ser más inestable debido principalmente a la alta volatilidad de las importaciones de alimentos, dependientes de los ciclos petroleros también altamente

volátiles; y, c) finalmente, el SAV presenta estructuralmente dependencia crítica de las importaciones, situación que se ha agravado en los últimos años. Estos indicadores no son buenos para un país que tiene como objetivo principal de sus políticas aumentar la seguridad y la soberanía alimentaria. En el contexto de la actual política gubernamental, es probable que estos indicadores continúen deteriorándose en los años futuros.

12. Las cadenas agroproductivas analizadas en este estudio (arroz, maíz, caña de azúcar, café, carne bovina, leche y pollo) tienen como elementos comunes los siguientes: a) tendencia oscilante de la producción, con disminución de la misma en 2008-2010 (según estimaciones de FEDEAGRO para las cadenas agrícolas vegetales), al menos con respecto a sus valores más altos, generalmente logrados en 2007 ó 2008. Las estadísticas gubernamentales (MAT) también reconocen mermas en la producción de los últimos años con respecto a 2008; b) el componente importado de la disponibilidad o abastecimiento en todas las cadenas analizadas ha aumentado con respecto a los valores de 2008. Esto se debe a la vigencia de un tipo de cambio real apreciado que abarata las importaciones y le reduce la competitividad a la producción nacional, aunado a las exoneraciones del pago de aranceles y al dinamismo económico del PIB en el lapso 2003-2008. En 2009-2010, en la medida que la economía se contraía y se tenía acceso a menos divisas, las importaciones agroalimentarias disminuyeron, aunque siguen siendo muy superiores a las de 1998 para todas las cadenas analizadas. Debe destacarse que las estadísticas oficiales (INE) no reflejan necesariamente la realidad sobre el crecimiento de las importaciones en rubros en los cuales el país era exportador o tenía autoabastecimiento (arroz, café, maíz blanco, carne bovina). Esta distorsión de las estadísticas oficiales impide tener mayor claridad sobre los balances alimentarios del país; c) el consumo per cápita de los alimentos y productos generados en las cadenas analizadas de alimentos debe haber disminuido en 2009 y 2010, con la excepción de la

del azúcar, pero los niveles de consumo per cápita de 2010 son superiores a los de 1998. La razón de la merma del consumo per cápita de los últimos dos años es la disminución del PIBPC (proxy del poder de compra de los consumidores), porque la variable precios reales al nivel del consumidor, para los alimentos que producen las cadenas analizadas, disminuyó; d) los productos de las cadenas analizadas en este estudio muestran precios reales decrecientes para los consumidores, gracias a los controles y a que los ajustes de precios estuvieron por debajo de la tasas de inflación. Esta tendencia puede mantenerse en el futuro en la medida que los precios de los alimentos que producen estas cadenas se ajusten por encima de la tasa de inflación (aumento de precios reales para los consumidores) y/o el PIBPC se reduzca; e) las cadenas analizadas están sufriendo el efecto negativo de las políticas de control de precios y de fijación de los mismos (para los productores) por debajo del crecimiento de los costos, lo que ha reducido la rentabilidad y los estímulos para invertir. Otras políticas que inciden negativamente son las amenazas de expropiaciones de fincas y agroindustrias, los excesivos controles de precios y de la producción, las dificultades para acceder a las divisas al tipo de cambio oficial o en el SITME, así como la escasez de algunos insumos; f) las exportaciones se han reducido o han desaparecido. En algunos casos, de ser exportadores netos o estar autoabastecidos, el país ha pasado a ser importador. Esto ocurrió en arroz, café, maíz blanco, pollo y carne bovina. En estos rubros el país tradicionalmente había estado autoabastecido y, además, exportaba (café y arroz). Café, carne bovina y pollo han pasado de una situación de autoabastecimiento o de muy bajas importaciones del producto final, a ser dependientes de éstas; particularmente ocurre en el caso de la carne bovina, donde actualmente más de la mitad del consumo es satisfecho con importaciones, provenientes principalmente de Brasil, Colombia, Argentina y Nicaragua; g) en la totalidad de las cadenas analizadas se presenta el problema de las exportaciones ilegales (contrabando de extracción). La

distorsión que introduce el margen de diferencia entre el tipo de cambio oficial y el del mercado ilegal-negro, los controles de precios domésticos y las restricciones para exportar se han convertido en un fuerte incentivo para las exportaciones ilegales (contrabando de extracción) hacia países vecinos, principalmente Colombia; allí se pagan altos precios por los alimentos venezolanos y también por los insumos empleados para la producción agrícola. Esta situación termina por distorsionar los balances alimentarios del país y reduce la efectividad de la política de subsidios para los alimentos. En la medida que se mantenga la distorsión cambiaria, los controles de precios y las diferencias de éstos con los que se pagan en Colombia o en las islas del Caribe, las exportaciones ilegales continuarán.

13. Los resultados obtenidos en 2009 y 2010 evidencian un agotamiento de la política agroalimentaria basada en los controles de precios, en los ajustes de precios retardados en el tiempo, así como en el uso de los subsidios a insumos, al crédito, a los alimentos básicos para los consumidores, para compensar a productores y consumidores. Ante la tendencia al incremento de precios en los mercados internacionales y los pésimos resultados de 2009 y 2010, es necesario redefinir los objetivos y cambiar la estrategia agroalimentaria. Debe ser prioritario estimular la producción nacional agroalimentaria para elevar su participación en la disponibilidad de alimentos, a la par que se promueve el logro de la seguridad alimentaria para todos los venezolanos. Se debe estimular el incremento de la producción, sobre todo en aquellas cadenas en las cuales el país tiene potencialidades para sustituir importaciones eficientemente y exportar (arroz, maíz, leguminosas, hortalizas, frutas tropicales, caña de azúcar, café, cacao, carne bovina, pollo, leche, productos de la pesca y del mar). Para lograr este objetivo se requiere:

- a) Establecer el diálogo y la búsqueda de consensos entre el gobierno y los actores de las diferentes cadenas agroalimentarias, con el fin de

reducir los cuellos de botella que impiden aumentar sostenidamente la producción y garantizar un abastecimiento suficiente de alimentos;

b) Aumentar los precios en todos los niveles de la cadena para estar en concordancia con las tendencias del mercado nacional e internacional. Si esto no se hace aumentará la escasez de alimentos y se reducirá la producción. No hacer ajustes de precios en un contexto en el que éstos tienden a aumentar en los mercados internacionales, combinado con una devaluación reciente del tipo de cambio oficial y al alza de los costos de producción, es optar por la peor opción: la escasez y el fortalecimiento de los mercados negros o ilegales. Esto es lo que están revelando los indicadores de escasez dados a conocer por diferentes fuentes (BCV, DATANÁLISIS);

c) Flexibilizar la política de precios y gradualmente liberar el precio de aquellos alimentos que no sean los principales aportadores de energía alimentaria y de proteínas para los venezolanos de menores ingresos. En un contexto de alta inflación, deberán hacerse ajustes periódicos de los precios controlados para evitar la escasez;

d) Asegurar el suministro suficiente y oportuno de insumos de calidad (semillas, fertilizantes, alimentos balanceados, agroquímicos, etc.). Los precios para los productores agrícolas se deben concertar y anunciar antes de la siembra para generar expectativas positivas y una mejor respuesta en la producción. En este proceso debe flexibilizarse la entrega de divisas (al tipo de cambio oficial y el SITME) y de licencias de importación al sector privado. También debe tenerse como referencia los precios en los mercados internacionales y reconocer la existencia de un tipo de cambio oficial que todavía está apreciado (sobrevaluado) en términos reales, lo que le reduce la competitividad a la producción nacional. De allí que sea necesario cierto nivel de protección arancelaria o algunas medidas de protección para la producción nacional por un lapso determinado;

e) Crear confianza entre los actores de las diferentes cadenas agroalimentarias, al igual que garantizar los derechos de propiedad y económicos establecidos en la CRBV. La política de invasiones y expropiaciones de tierras debería ser paralizada, al tiempo que deben abrirse espacios de concertación y diálogo en materia de política de tierras para generar confianza;

f) Revisar la política de financiamiento agrícola para fortalecer el crédito agrícola de mediano y largo plazo, de manera tal que se estimule la ejecución de proyectos de inversión recuperables en plazos más prolongados;

g) Dirigir el gasto público agrícola hacia la creación de externalidades positivas (sistemas de riego, vialidad, sanidad vegetal y animal), así con énfasis en la incorporación de progreso tecnológico al proceso productivo, mediante el desarrollo de programas específicos en alianza con los productores y sus organizaciones;

h) Evaluar y mejorar tanto la eficiencia como la eficacia de las misiones alimentarias, de manera tal que -en un marco de alta inflación y de alza de los precios de los alimentos-, se aminore el efecto de los ajustes de precios de los alimentos sobre los sectores de menores ingresos. Las misiones alimentarias (MERCAL y PDVAL) deberán aumentar las compras de producción nacional en sus estrategias de abastecimiento; y, finalmente,

f) No olvidar que la capacidad de los venezolanos para acceder permanentemente a una ingesta suficiente y sana de alimentos, que les permita llevar adelante una vida activa, saludable y así lograr su seguridad alimentaria, depende de la capacidad del país para generar crecimiento económico sostenido; esto en un contexto de mayor equidad y de oferta de empleos estables, formales y bien remunerados. Materializarlo requiere de un cambio en la estrategia de desarrollo nacional.