

La cuestión agroalimentaria en Venezuela

El sector agroalimentario venezolano se encuentra estrechamente vinculado al sistema agroalimentario internacional. Esta relación comenzó a profundizarse desde 1973, cuando el *boom* petrolero disparó un brusco incremento de las importaciones de alimentos que generó un debilitamiento de la producción nacional, y se agudizó todavía más a partir de la apertura neoliberal iniciada en 1989. El gobierno de Hugo Chávez, que asumió el poder en 1999, impulsó nuevos cambios, orientados básicamente a garantizar la seguridad alimentaria de la población a través de la creación de empresas estatales de abastecimiento, como Mercal, que podrían jugar un rol fundamental en la definición del sistema agroalimentario venezolano.

AGUSTÍN MORALES ESPINOZA

■ Introducción

El abastecimiento agroalimentario en Venezuela se caracteriza por haberse estructurado en función del consumo de la población concentrada en los principales centros urbanos, y ha estado determinado en gran medida por la progresiva vinculación del sector agroalimentario venezolano al sistema agroalimentario configurado a escala internacional. Este vínculo se tradujo, en la práctica, en un alto grado de dependencia de las importaciones de materias primas para su procesamiento agroindustrial. De esa forma, el consumo alimentario de las

Agustín Morales Espinoza: profesor de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela.

Palabras claves: agricultura, sistema agroalimentario, seguridad alimentaria, historia, Venezuela.

Nota: este artículo es una versión resumida del trabajo enviado por el autor y se publica con su autorización.

ciudades en las cuales se concentró la población y el patrón internacional de abastecimiento definieron la configuración del sistema agroalimentario venezolano y, por consiguiente, la estructura de producción agrícola, la agroindustria, las formas de organización de abastecimiento y el consumo.

Aunque diversos hechos permiten sostener que la referida vinculación entre el sistema agroalimentario venezolano y el sistema internacional se remonta a los años anteriores a la década del 70, consideramos que el proceso cobró mayor nitidez a partir del *boom* petrolero de 1973. En efecto, a partir de ese año, cuando el precio del barril se disparó en el mercado internacional, la mayoría de los países productores de petróleo empezaron a registrar un brusco incremento de las importaciones de alimentos y materias primas de origen vegetal y, como corolario, experimentaron una significativa contracción de la producción agrícola¹. En el caso de Venezuela, esta tendencia se consolidó a pesar de los esfuerzos desplegados por la mayoría de los gobiernos de turno para aliviarla. Desde 1989, la vinculación al comercio internacional agroalimentario y el proceso de apertura y liberalización que tuvo lugar en Venezuela condicionaron aún más la producción interna de alimentos al comportamiento de los mercados externos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el propósito de este trabajo consiste en analizar en forma general la articulación del sector agroalimentario venezolano al sistema agroalimentario configurado a escala internacional, y evaluar el rol que le correspondió desempeñar al Estado en este proceso. En particular, se analizarán las relaciones históricamente establecidas entre la producción agrícola nacional, las importaciones y la alimentación básica de la población.

A fin de lograr esos propósitos, el trabajo ha sido desarrollado en varias partes. En las primeras secciones se identifican y analizan los aspectos más relevantes que caracterizaron la evolución histórica del sistema agroalimentario del país hasta arribar a su configuración actual. Más tarde, se intenta determinar la situación actual de la cuestión agroalimentaria venezolana como consecuencia de la evolución de este proceso y se analiza la actual decisión del Estado de participar directamente en los canales de distribución urbana de alimentos. El texto cierra con un análisis de las perspectivas futuras.

1. Enwere Dike: «Food Import and Agriculture Decline: Some Evidence from Nigeria» en *Eastern Africa Economic Review* vol. 5 N° 2, 1989, pp. 133-159; Emeterio Gómez: *Dilemas de una economía petrolera*, Panapo, Caracas, 1991; Ademola Oyejide: *The Effects of Trade and Change Rate Policies on Agriculture in Nigeria*, informe de investigación N° 55, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC, 1986; y Sara Scherr: «La agricultura en una economía de auge de las exportaciones. Análisis comparativo de las políticas de Indonesia, México y Nigeria» en *Comercio Exterior* vol. 41 N° 1, 1991, pp. 92-106.

■ La evolución del sistema agroalimentario desde los 70

En la década de 1970 los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, salvo algunas excepciones circunstanciales, eran más bajos que los precios internos en Venezuela. Como resultado, las importaciones se fueron incrementando y, en la medida en que se fue acentuando esta práctica, la producción agrícola nacional se mostró incompetente para regular la demanda de productos importados. En general, los productos agrícolas que procedían del exterior eran mucho más baratos por haber sido producidos en condiciones de altísima productividad y por los subsidios que aplicaban muchos países.

Esto ocasionó el estancamiento relativo e incluso la disminución de la producción nacional, lo que a su vez alimentó un círculo perverso de características similares al que se venía observando en otros países de América Latina: al no poder expandirse la producción interna se incrementaban

**El Estado venezolano
estimuló y amplió
los mercados de alimentos
procesados con un fuerte
componente importado.
Esto dio como resultado
el afianzamiento del poder
económico de las empresas
transformadoras, muchas de
ellas vinculadas a los grandes
traders internacionales ■**

las importaciones, lo que contribuía a profundizar el estancamiento del sector agroalimentario nacional, lo que a su vez acentuaba la dependencia de los productos importados².

Durante este periodo, el Estado venezolano estimuló y amplió los mercados de alimentos procesados con un fuerte componente importado, en contra de los mercados de alimentos nacionales, a través del mejoramiento de los precios relativos de los primeros respecto a los segundos. Esto dio como resultado el afianzamiento del poder

2. A. Morales: *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al Sistema Agroalimentario Internacional*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Maracay, 1985. Los datos estadísticos que avalan esta conclusión general pueden ser consultados en la p. 148 de ese trabajo. Este fenómeno de estancamiento de la producción de algunos cultivos en algunos países de América Latina es referido también por Manuel Lajo: *Alternativa agraria y alimentaria*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Lima, 1983; Ruth Rama y Raúl Vigorito: *El complejo de frutas y legumbres en México*, Nueva Imagen, México, DF, 1979; y Mario Valderrama: «Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia» en *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos* vol. 2 N° 2, 5-7/1979, pp. 173-197.

económico de las empresas transformadoras, muchas de ellas vinculadas a los grandes *traders* internacionales³.

Este proceso de fortalecimiento de la producción basada en importaciones de materias primas se realizó mediante la acción del ente gubernamental creado para poner en práctica la política de abastecimiento agroalimentario: la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA). Esa empresa estatal otorgó al mercado externo un papel preponderante para el abastecimiento de alimentos básicos. Durante el lapso comprendido entre 1975 y 1980, importó directamente o por delegación a terceros volúmenes y cantidades monetarias sencillamente impresionantes. Estas enormes cantidades de alimentos importados⁴ se vieron beneficiadas por dos clases de subsidios: por un lado, los otorgados por el Estado venezolano; por otro, aquellos prestados por los países de origen interesados en exportar sus excedentes agrícolas.

Mediante el otorgamiento de subsidios, el Estado, a través de la CMA, se convirtió en la práctica en un agente financiero y abastecedor de materias primas baratas para las empresas agroindustriales radicadas en Venezuela. En efecto, desde su creación, la CMA recibió y administró un total de 36.000 millones de bolívares. No obstante haber generado recursos propios, la CMA no solo llegó a endeudarse por cerca de 500 millones de bolívares en 1981-1982 mediante la suscripción de créditos a corto plazo con el exterior, sino que experimentó pérdidas por más de la mitad de los recursos administrados y tuvo que ser liquidada en 1984⁵.

A pesar de la enorme cantidad de subsidios, no se logró satisfacer la demanda alimentaria y nutricional de la población. Por el contrario, durante los años referidos se empezó a desatar un alarmante incremento del precio de los alimentos⁶. En esta situación crítica se encontraba el sector agroalimentario cuando comenzaron a adoptarse las políticas de ajuste económico y apertura neoliberal.

■ La apertura neoliberal: los cambios ocurridos entre 1989 y 1999

Cualquier referencia a los cambios operados a partir de la aplicación de las medidas de ajuste macroeconómico, así como a las consecuencias que se derivaron

3. A. Morales: «Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982» en *Revista Tierra Firme* año 10 vol x N° 39, 7-9/1992.

4. Por razones de espacio, no se señalan en este artículo, pero pueden ser consultadas en A. Morales: *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al Sistema Agroalimentario Internacional*, cit.

5. *Ibíd.*

6. A. Morales: «Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982», cit., pp. 287-290.

de ellas, no puede dejar de tomar en cuenta dos aspectos. El primero es el hecho de que la agricultura, tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea (a pesar de los acuerdos a los que se llegó en la penúltima Ronda de Negociaciones del GATT), constituye uno de los sectores económicos más protegidos e intervenidos por los respectivos Estados. En efecto, los Estados de los países centrales, a través del otorgamiento de subsidios, facilitaron la colocación en el mercado internacional de los excedentes generados por las políticas de sostén de los ingresos de los productores agrícolas⁷. El segundo aspecto a considerar son los compromisos contraídos en la referida Ronda de Negociaciones del GATT (mejoramiento del acceso, reducción de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación), que resultaron muy modestos en comparación con las expectativas de muchos países⁸.

Por ser ampliamente conocidos, no vamos a dar cuenta en este artículo de los objetivos estratégicos de las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas en Venezuela a partir de 1989, ni de las medidas adoptadas para lograr esos objetivos. Nos limitaremos a destacar los hechos relacionados con el sector agrícola y luego a analizar la forma en que los principales planteos se fueron concretando.

En ese sentido, lo primero por destacar es la inexistencia de una política agrícola en el programa de gobierno presentado a la población, aspecto que fue reconocido por el propio ministro del área⁹. Esta omisión, aunque significativa,

**El conjunto de estrategias
y acciones desarrolladas
a partir de 1989 buscó como
objetivo final la apertura
del sector agrícola
al comercio internacional
de productos alimenticios ■**

no impide percibir que el conjunto de estrategias y acciones desarrolladas a partir de 1989 buscó como objetivo final la apertura del sector agrícola al comercio internacional de productos alimenticios. De esa manera, se logró alcanzar parte de las metas planteadas al poner en práctica las medidas económicas de corte neoliberal impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el sector agrícola,

las medidas implementadas –que en apariencia lucían inconsistentes y, según la opinión de algunos analistas, fueron decididas al margen de la política económica global– se correspondieron plenamente con los objetivos planteados por el gobierno en materia económica.

7. Joachim Zietz y Alberto Valdés: «Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to Reform», Informe de Investigación N° 70, IFPRI, 1988, pp. 18-19.

8. FAO y Banco Mundial: *Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: El caso de la agricultura*, FAO, Santiago de Chile, 1996.

9. Este hecho fue reconocido por el ministro al asumir su cargo el 28 de agosto de 1998.

No resulta difícil percibir una clara tendencia a limitar la superficie cultivable propiciando el abandono, por parte de los productores, de rubros específicos de la producción. La disminución del área sembrada determinó obviamente una reducción significativa de la producción agrícola nacional, que a su vez reforzó el incremento de las importaciones y produjo un fuerte deterioro de la balanza comercial agroalimentaria¹⁰. Finalmente, lo que es más importante, los alimentos importados empezaron a desempeñar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, un papel primordial en el abastecimiento alimentario¹¹.

En junio de 1993, el presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido por la Corte Suprema de Justicia. En esas circunstancias, el Congreso designó un gobierno interino a fin de que concluyera en febrero de 1994 el periodo de gobierno iniciado en 1989. El presidente interino, Ramón José Velásquez, nombró como ministro de Agricultura y Cría a un miembro de la dirección de la principal organización gremial de los productores agrícolas del país, la Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios (Fedeaagro). Bajo la nueva gestión, se implementó una serie de medidas: entre otras, se apuntó a convertir al Ministerio en la institución para promover y estimular la producción nacional de alimentos y materias primas para su procesamiento agroindustrial mediante la fijación de precios mínimos de garantía a los cultivos denominados «sensibles», además de establecer el financiamiento oportuno y preferencial, junto con medidas destinadas a enfrentar la competencia externa desleal.

Tales políticas, en especial la de concertación de precios mínimos, suscitaron serias reacciones de los empresarios vinculados a las principales agroindustrias, quienes consideraron que afectaban sus intereses. En los años anteriores, en efecto, estas empresas se habían visto beneficiadas con la política de apertura y la correspondiente desarticulación de aranceles para las importaciones de las materias primas para su procesamiento agroindustrial. La nueva política los afectaba de manera directa.

En 1994 asumió el poder un nuevo presidente, Rafael Caldera. En junio de ese año, el nuevo ministro de Agricultura, que al igual que su antecesor se encontraba vinculado a los gremios agropecuarios, anunció una «política de emergencia». Esta incluyó una ley de refinanciación a los agricultores con la banca,

10. A. Morales: «Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano» en Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes): *Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI*, Mendieta, Quito, 1993.

11. *Ibid.*; Edgar Abreu et al.: *La agricultura: componente básico del sistema agroalimentario venezolano*, Fundación Polar, Caracas, 1993.

una política de concertación en las relaciones con la agroindustria, la armonización de la denominada «franja de precios» con la que se había acordado en el seno del Pacto Andino y la creación de una «economía solidaria» sustentada en la consolidación de la red de distribución de alimentos a precios subsidiados para los sectores urbanos de menores recursos¹².

No obstante los esfuerzos desplegados por el gobierno para conciliar los intereses de la agricultura y de la agroindustria a fin de lograr un adecuado comportamiento de la producción agrícola nacional, esta continuó descendiendo de manera aún más marcada que desde 1989. El análisis de los datos estadísticos permite apreciar la magnitud de esta contracción durante los años que siguieron a 1989¹³, en los que no solamente la producción de cereales¹⁴ sino la de la mayoría de los rubros que conforman el sector agrícola continuó cayendo hasta alcanzar, en el ciclo productivo 1995-1996, un cuadro de absoluta postración¹⁵.

La situación se agrava por el hecho de que a pesar de la apertura comercial, de la sobrevaluación del bolívar (que ocurrió durante los últimos años de esta etapa) y de la tendencia declinante de los precios de los alimentos en el mercado mundial¹⁶, la inflación continuó en ascenso: el índice de precios correspondiente a los alimentos, salvo algunos meses, siguió situándose por encima del índice general de precios¹⁷. A pesar de los intentos del gobierno para mitigar la crisis social, alimentaria y nutricional, la pobreza continuó incrementándose hasta alcanzar niveles alarmantes: nada menos que 14 millones de personas (79% de la población) se ubicaba en los estratos de pobreza relativa y pobreza crítica¹⁸.

12. *Boletín Agroplan*, Caracas, 1994.

13. A. Morales: «Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano», cit., y «El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica» en *Indicadores Socioeconómicos* N° 9, 1/1995.

14. Estos productos, junto con la soya, constituyen los bienes agrícolas más dinámicos en el comercio internacional de alimentos.

15. Fedea: «La situación actual del sistema agroalimentario: análisis y perspectivas», Caracas, marzo de 1997, mimeo.

16. Banco Mundial y FMI: *Quarterly Review of Commodity 1991 Markets*, 1/1990 y 3/1991; Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA).

17. Fuente: Banco Central de Venezuela.

18. Este dato se fundamenta en una respuesta pública de parte de los investigadores de Fundacredesa al representante del Ministerio de la Familia, quien unos días antes había sostenido que la cifra correspondiente a la pobreza crítica debía ubicarse en 25%. Fundacredesa es el Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana, institución de mucho prestigio y de reconocida solvencia en la materia que nos ocupa. El dato fue tomado de *El Nacional*, 9/10/1991. Los datos publicados por la Fundación Cavendes y la Universidad Johns Hopkins coinciden con los de Fundacredesa; v. Fundación Cavendes y Johns Hopkins University: «Venezuela entre el exceso y el déficit», trabajo presentado en el V Simposio Nacional de Nutrición, Caracas, 27 al 29 de octubre de 1993.

En este contexto de contracción de la producción nacional, incremento de la inflación y crisis social, el sector agroindustrial, luego de una breve fase recesiva, logró expandirse significativamente. En 1991 registró un crecimiento de 8%, una recuperación relevante con respecto a 1989 y 1990, años en los cuales se habían registrado tasas negativas de -18% y -2% respectivamente¹⁹. Esta expansión puede ser también apreciada al considerar el ya referido incremento de las importaciones de materias primas para su procesamiento agroindustrial, y se verifica también si se considera el volumen de ventas, que se ubicaron entre 7% y 20% por encima de las de 1990²⁰.

Mientras el sector agroindustrial crecía, la producción agrícola, sobre todo de bienes para el procesamiento agroindustrial, no mostraba el mismo comportamiento. Esto confirma que el apreciable dinamismo y el enorme potencial de transformación de la referida industria no se correspondieron con un incremento sustantivo de la producción agrícola del país. En otras palabras, el supuesto carácter dinamizador de la agricultura venezolana por parte de la industria agroalimentaria no se manifestó en la práctica. Por el contrario, la expansión agroindustrial impulsó la agricultura de los países de los que provenían la mayor parte de las importaciones, al tiempo que, en Venezuela, se producía una total desarticulación de los respectivos «circuitos» agroalimentarios. Paralelamente, la transnacionalización de la industria agroalimentaria se incrementaba notablemente²¹.

Las transformaciones ocurridas durante la etapa neoliberal que estamos analizando no se limitaron a la producción sino que también afectaron la estructura de distribución urbana de alimentos. En efecto, desde la instauración del

**En este contexto de
contracción de la
producción nacional,
incremento de la
inflación y crisis social,
el sector agroindustrial,
luego de una
breve fase recesiva,
logró expandirse
significativamente ■**

19. Agroplan: *El sector agroalimentario. Balance 1991*, Jornada de Trabajo, Caracas, noviembre de 1991.

20. Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea): «La estrategia agroalimentaria a los dos años de su formulación», elaboración técnica de Agroplan, Caracas, 1991, mimeo, p. 14. La evidencia del relativo dinamismo de las más importantes agroindustrias del país fue referida también por Yanira Muñoz: *La industria de grasas y aceites durante el periodo de ajuste estructural en Venezuela*, ucv / Facultad de Agronomía, Maracay, 1997 y María Rivas: *Una contribución al estudio de las transformaciones de la industria venezolana de productos lácteos*, ucw / Facultad de Agronomía, Maracay, 1997.

21. A. Morales: «El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 8 N° 2, 5-8/2002.

primer establecimiento de la empresa Makro SA, dicha estructura comenzó a registrar importantes transformaciones. El primer local de Makro se instaló en mayo de 1990 como resultado de la asociación de Empresas Polar con la compañía holandesa Steenkolen Handels Vereeniging (shv), asociación que dio lugar

**La creación de Makro
implicó una transformación
muy importante en
el sistema de distribución
urbana de alimentos ■**

a Makro Automercados Mayoristas SA. La creación de Makro, que posee muchas de las características de los hipermercados de Europa, implicó una transformación muy importante en el sistema de distribución urbana de alimentos²². El plan inicial, que consistía apenas en la apertura

de cinco establecimientos en Caracas, Valencia, Maracaibo y Barquisimeto²³, fue prácticamente desbordado, debido a que se abrieron rápidamente nada menos que 20 establecimientos en las ciudades más importantes del país: un número significativo que da cuenta del acelerado proceso de transformación de la estructura de distribución urbana de alimentos.

Posteriormente, Cativen, consorcio integrado por el grupo francés Casino, el colombiano Éxito-Cadenalco y el Grupo Polar de Venezuela, asumió el control total de operaciones de Supermaxy's. En su primera etapa, en 1995, el consorcio había adquirido los supermercados CADA y las tiendas Maxy's, y de esta forma emprendió un programa bastante agresivo de modernización de los establecimientos, que empezaron a denominarse CADA 2000. Sin embargo, las fuertes pérdidas que arrojaron los referidos establecimientos determinaron el cese de operaciones de muchos de ellos. En junio de 2000 el grupo Casino ingresó al consorcio e hizo un importante aporte de capital de 100 millones de dólares. Una de las primeras acciones que emprendió este consorcio consistió en adquirir los locales que pertenecieron a Construcción (del grupo Corimón) para instalar, a partir de 2001, los hipermercados Éxito. La expansión fue también significativa.

Pero más allá de los movimientos empresariales, lo central es que una evaluación de los datos estadísticos²⁴ revela el significativo crecimiento de los llamados hipermercados (grandes distribuidores) y el notable decrecimiento de

22. A. Morales: «Transformaciones en el sistema de distribución urbana de alimentos: El caso venezolano» en *Revista Cuadernos del CENDES* año 13 N° 32, segunda época, 5-8/1996.

23. Grupo Editorial Producto: «Futuro a lo grande» en *Producto* año 21 N° 255, 2005, p. 57.

24. Estos datos forman parte del soporte documental del Proyecto Sistema Agroalimentario Venezolano que se ejecuta en la Unidad de Investigaciones Agroalimentarias de la Facultad de Agronomía de la ucv.

los abastos, supermercados independientes y cadenas de supermercados. En la medida en que se manifestaba la expansión de los hipermercados, el poder de mercado de estas empresas se incrementaba: no solo la mayoría de los establecimientos detallistas estaban siendo paulatinamente sustituidos, sino que el conjunto de los agentes económicos que participan del sector agroalimentario comenzaban a sufrir las consecuencias de este proceso. En esas condiciones, no resultaba difícil prever que la concentración iba a consolidarse, con las consecuencias en el funcionamiento de las «leyes del mercado».

En esta misma línea de razonamiento, hay que señalar que las mencionadas transformaciones generaron significativas repercusiones sobre el conjunto del sistema agroalimentario venezolano, ya que el núcleo que define ese sistema y permite la reproducción de la mayoría de los complejos agroindustriales comenzaba a experimentar una significativa transformación. En efecto, el complejo agroalimentario nacional se había configurado, en la mayoría de los complejos sectoriales (comúnmente llamados «complejos agroindustriales») alrededor de la industria agroalimentaria, desde la cual se irradiaban decisiones que garantizaban y aseguraban la reproducción de esos complejos. A partir de las transformaciones registradas tanto en la producción como en el abastecimiento, el complejo agroalimentario nacional comenzó a perder paulatinamente la capacidad de definir la reproducción de los diferentes complejos agroindustriales. Esta se trasladó a los grandes distribuidores, como los hipermercados, que ostentaron una nueva hegemonía a partir de su capacidad para jerarquizar, organizar y dirigir la dinámica del sistema agroalimentario. Este rol de los grandes distribuidores para asegurar la reproducción de esos complejos se explica por su independencia económica y tecnológica y su capacidad para ejercer un condicionamiento relativo sobre las restantes etapas productivas que conforman los referidos complejos agroindustriales.

En una apretada síntesis, podemos concluir que, durante esta etapa, el Estado jugó un rol determinante en el proceso de reforzamiento de la vinculación de los llamados circuitos agroalimentarios venezolanos al sistema agroalimentario configurado a escala internacional. A esa conclusión de carácter general se pueden añadir otras dos: en primer lugar, la estructura y la dinámica del sector agroindustrial no garantizaron un eficiente grado de aprovechamiento del potencial productivo del ecosistema tropical ni estuvieron en condiciones de asegurar un adecuado nivel de autoabastecimiento alimentario²⁵.

25. A. Morales: «El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo», cit.

La segunda es que la presencia de Makro y Éxito determinaron una transformación importante de la estructura de distribución urbana de alimentos que generó –y reatualizó– efectos en el sistema agroalimentario.

■ Las transformaciones ocurridas desde 1999

En diciembre de 1998 fue elegido presidente por una amplia mayoría Hugo Chávez. Al asumir el poder, Chávez convocó a una Asamblea Constituyente para refundar la república. En tres meses, la Asamblea emitió un proyecto de Constitución que fue refrendado por el voto popular el 15 de diciembre de 1999. Luego de la entrada en vigor de la nueva Constitución, se produjo una crisis de gobernabilidad como consecuencia de la aprobación y aplicación de 49 decretos-leyes con los que se pretendía llevar adelante el denominado «proceso revolucionario». El paro general del 10 de diciembre de 2001, que marcó el inicio

La política agrícola del gobierno fue resumida en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación con el objetivo de rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable, promover el desarrollo del medio rural y garantizar la seguridad alimentaria ■

de la crisis política, constituyó un movimiento general de rechazo a ese conjunto de decretos-leyes. Este hecho significativo será retomado más adelante; antes, se considera conveniente analizar las acciones del nuevo gobierno en materia agrícola durante sus primeros años.

La política agrícola del gobierno fue resumida en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación preparado por el Ministerio de la Producción y el Comercio²⁶, con el objetivo de rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable, promover el desarrollo del medio rural y garantizar la seguridad alimentaria.

De acuerdo con las estadísticas, durante el año 2000 el sector agrícola primario registró un crecimiento cercano a 5% con relación al año anterior. Aunque por razones de espacio no es posible analizar de manera pormenorizada el comportamiento de todos los cultivos, la situación puede ilustrarse con el análisis de dos rubros: el maíz blanco y el café. El primero constituye la materia prima para el procesamiento de uno de los alimentos que conforman la dieta básica

26. Ministerio de la Producción y el Comercio: *Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación 2000*, Caracas, 2000.

de la población, mientras que el segundo podría constituirse, por sus características, en uno de los principales productos de exportación. La producción de ambos cultivos registró una expansión significativa, básicamente debido a las políticas de financiamiento y a las expectativas de precios y recepción de las cosechas convenidas entre los productores agrícolas y las agroindustrias. A pesar de los acuerdos, la industria de harina precocida de maíz y un importante sector de la industria de café se resistieron a adquirir esa producción. El argumento fue, en el caso del maíz, una supuesta contracción de la demanda y suficientes inventarios hasta octubre de 2001 y, en el caso del café, las limitaciones en los flujos de caja para cancelar la cosecha y mantener inventarios.

¿Cuál fue la solución a esta situación difícil de entender en un país que buscaba desesperadamente un abastecimiento estratégico de materias primas para su procesamiento agroindustrial? Como en los viejos tiempos, el Estado tuvo que intervenir para resolver el problema. En el caso del café, el Estado decidió solicitar un crédito adicional por la cantidad de 8.600 millones de bolívares con cargo al presupuesto de la Corporación Casa SA a fin de constituir un fondo rotatorio para adquirir esa producción de café. En el caso del maíz blanco, se decidió solicitar al Ministerio de Finanzas la exoneración de los impuestos de importación de harina de soya y de maíz amarillo, materias primas utilizadas por la Industria de Alimentos Balanceados (IABA); de este modo, la producción de maíz blanco fue adquirida por esa industria (que también procesa harina precocida de maíz) a cambio de que el Estado otorgue a la IABA preferencias arancelarias para la importación de maíz amarillo, harina de soya, fríjol de soya y aceite de soya. Si bien la salida fue viable, las preferencias arancelarias para la adquisición de soya en el exterior pusieron en riesgo a los productores nacionales de maíz amarillo y de oleaginosas.

En los primeros años de gobierno de Chávez, es decir entre 1999 y el paro de 2002, el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), según las cifras reportadas por el Banco Central de Venezuela, experimentó las siguientes variaciones: -2,1% en 1999; 2,4% en 2000; 2,6% en 2001 y -1,6% en 2002.

Pero analizar las acciones emprendidas y la evolución de la agricultura durante este periodo permite ver solo una parte del cuadro de situación del sector agroalimentario venezolano. Para completar la pintura, es necesario dedicar algunas líneas al comportamiento de las importaciones de bienes agroalimentarios y a la inflación en el rubro de los alimentos y bebidas no alcohólicas y, por ende, el consumo de alimentos. En relación con el primer aspecto, hay que destacar que, pese al aumento del PIBA, las importaciones continuaron siendo

muy importantes: 1.627 millones de dólares en 1999, 1.748 en 2000, 1.958 en 2001 y 1.660 en 2002. Respecto a la inflación, esta continuó en ascenso y el índice de precios de alimentos, según las cifras del Banco Central de Venezuela, continuó situándose por encima del índice general de precios: 10,6% en 2000; 16,1% en 2001 y 28,3% en 2002.

La segunda etapa del gobierno chavista comenzó en 2002. Al poco tiempo de haberse superado la ruptura del hilo constitucional que tuvo lugar el 11 de abril de 2002, ocurrió un «paro económico» que, entre otras cosas, hizo que muchas empresas decidieran detener su producción. Pero eso no fue todo: a los pocos días de haber ocurrido ese suceso, los empleados de la principal empresa del país, Petróleos de Venezuela (PDVSA), se declararon en huelga. Una vez superado el paro, el gobierno adoptó una serie de medidas que generaron cambios en la política económica: el control de cambios y de precios; la decisión de participar en la importación directa de mercancías; el incremento del salario mínimo; y la aplicación de nuevos impuestos al valor agregado, al débito bancario y a los activos empresariales. Estas medidas se enmarcan en lo que el gobierno definió como el «Plan de Desarrollo Endógeno» para orientar su política económica, que, según los representantes más connotados del gobierno, descansa en una visión del «desarrollo hacia adentro» que daría prioridad a la producción interna, apoyándose en el control de cambio y de precios como instrumentos de incentivo industrial. De esta forma comenzó a fortalecerse la participación del Estado en la economía, y en particular en los procesos de producción, transformación, distribución y consumo de bienes agroalimentarios.

La situación económica y social era crítica. Según los datos del Banco Central de Venezuela, la tasa de desempleo fue 15,4% en 1999, 12,3% en 2000, 12,8% en 2001, 16,2% en 2002 y 16,8% en 2003. El índice de salarios reales (considerando como base 1995 = 100) fue de 96,8 en 1999, 98,3 en 2000, 100,6 en 2001, 90,5 en 2002 y 75,4 en 2003. En la misma línea, según la encuesta de adquisición de alimentos correspondiente al estudio relativo a las Condiciones de Vida en el Área Metropolitana de Caracas, se registró una tendencia a la disminución de la ingesta de calorías en todos los estratos²⁷.

En este marco se creó la empresa estatal Mercal CA, en un momento en el cual, según el gobierno, la seguridad alimentaria de la población de menores recursos –debido al elevado índice de desocupación y la preocupante disminución de la

27. Fossi (2003), citado por Maritza Landaeta: «Pobreza, nutrición, seguridad alimentaria y desarrollo humano» en Leonardo Taylhardat, Ricardo Castillo y A. Morales: *Globalización, integración económica y seguridad alimentaria*, Tropykos, Caracas, 2005, p. 275.

capacidad adquisitiva de los consumidores– era una necesidad inaplazable. Esta nueva empresa pública surgió, además, en circunstancias caracterizadas por un drástico cambio en la esfera jurídica y política como consecuencia de la aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución, que en su artículo 305 considera las premisas fundamentales de la seguridad alimentaria.

Mercal CA fue creada con el propósito de efectuar el mercadeo y la comercialización (mediante puntos de comercio fijos y móviles), al por mayor y al detal, de productos alimenticios y otros de primera necesidad, a precios «solidarios» y significativamente subsidiados, con el fin de mantener abastecida a la población de escasos recursos. La magnitud de las ventas fue significativa. En una entrevista periodística, el presidente de Mercal manifestó en julio de 2004

que «en la actualidad Mercal promedia una venta de 2,5 millones de kilos de alimentos diarios para toda la población venezolana, en una red que difiere de acuerdo al tipo de expendio que se instaló en todo el país»²⁸. También anunció que, al concluir 2004, Mercal debería estar atendiendo a 10 millones de personas. Pero este objetivo no fue suficiente. En marzo de 2005 operaban más de 13.000 puntos de venta y más de 4.000 casas de alimentación, en los que expendían un promedio de 4.000 toneladas mensuales de alimentos a unos diez millones de consumidores²⁹.

Estos datos permiten calificar el proceso como un verdadero cambio que abrió una nueva dimensión de la estructura de la distribución urbana de alimentos. Mercal CA logró captar un importante segmento del mercado debido probablemente al nivel de precios con los que opera, a los enormes recursos financieros con que cuenta, a la llamada «competencia desleal», al aprovechamiento de los precios internacionales, a la exoneración de aranceles, al apoyo

**Mercal fue creada
con el propósito
de efectuar el mercadeo
y la comercialización,
al por mayor y al detal,
de productos alimenticios
y otros de primera
necesidad, a precios
«solidarios» y subsidiados,
con el fin de mantener
abastecida a la población
de escasos recursos ■**

28. Citado en Virginia Lizalsado: «Mercado de Alimentos Mercal CA», UCV, Facultad de Medicina, Escuela de Nutrición y Dietética, Posgrado en Planificación Alimentaria y Nutricional, Cátedra Sistemas Agroalimentarios, 2004.

29. Ministerio de Alimentación: «Misión Mercal-Nacional. Avances al primer trimestre 2005» en <www.minci.gov.ve/imagenot/Programa%20Alo%20N%C2%BA%20220.pdf>.

de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), a la estructura que la sustenta y posiblemente a los bajos costos de funcionamiento por punto de venta. Más allá de los motivos que explican su crecimiento, lo cierto es que la empresa estatal se encontraba en óptimas condiciones para dirimir sus posibilidades frente a sus competidores. De ese modo, Mercal se encontraba en inmejorables condiciones para participar progresivamente en la jerarquización, organización y dirección del sector agroalimentario del país; en otras palabras, constituirse en parte importante del núcleo del cual se irradiarían decisiones que garantizarían la reproducción de las bases económicas y sociales de los diversos complejos agroindustriales que conforman el sector agroalimentario venezolano, antes bajo control de las grandes cadenas privadas³⁰.

El importante dinamismo y el significativo nivel de aceptación de esta empresa comenzaron a mostrar signos de agotamiento. Esto se debe a que Mercal no estuvo en condiciones de continuar atendiendo la creciente demanda de los consumidores, muchos de los cuales registraron un incremento de sus ingresos provenientes, entre otras

En cuanto a los programas del Estado en materia alimentaria, se intentó resolver los problemas mediante la creación de la empresa Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos, que se sumó a las operaciones desarrolladas por Mercal ■

fuentes, de los diversos programas sociales ejecutados por el Estado, que a su vez se venía fortaleciendo financieramente gracias a la suba de la renta petrolera. En 2007 la demanda de alimentos había aumentado 30% en relación con 2006, pero no fue posible satisfacerla. Como resultado, se produjo una escasez de alimentos, tanto en las tiendas Mercal como en los supermercados e hipermercados, y un incremento de los precios.

Esta situación comenzó a corregirse a partir de marzo de 2008, cuando se produjo una recuperación del abastecimiento ali-

mentario en toda la estructura de distribución urbana. En cuanto a los programas del Estado en materia alimentaria, se intentó resolver los problemas mediante la creación de la empresa Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL), que se sumó a las operaciones desarrolladas por Mercal.

30. La evaluación de los datos estadísticos (correspondientes a los precios promedio de los bienes agroalimentarios expendidos por las cadenas de supermercados y al incremento de los puntos de venta requeridos para atender a los beneficiarios) y el análisis de los hechos que forman parte del soporte documental del Proyecto Sistema Agroalimentario Venezolano mencionado anteriormente (que no se incluyen por razones de espacio) confieren la consistencia necesaria al conjunto de consideraciones presentadas en los párrafos anteriores.

Pero, más allá de los esfuerzos en la creación de nuevas empresas estatales, del numeroso conjunto de medidas diseñadas para encarar el problema del desabastecimiento y el incremento de los precios, se destacan aquellas relacionadas con las importaciones, que consumieron cada vez más divisas provenientes del petróleo. La Cadivi autorizó, durante los primeros meses de 2008, más de 704 millones de dólares³¹ de importaciones de alimentos, suma que representa aproximadamente la cuarta parte de todas las divisas aprobadas por este ente gubernamental entre el 1 de enero y el 5 de marzo de 2008. Como parte de esta estrategia, hay que mencionar también la suscripción de acuerdos sobre alimentos y energía entre Venezuela y Argentina, entre los que sobresale el acuerdo entre PDVAL y la empresa Coto-Cicsa para el abastecimiento de alimentos a Venezuela.

Los propósitos del Estado en materia agroalimentaria, en especial los dirigidos a los sectores de menores recursos, fueron logrados, y la continuidad de la empresa quedó asegurada (al menos hasta 2008, fecha en la cual se concluyó el estudio mencionado). Esto se explica, entre otros factores, por el control cambiario, las escasas posibilidades de una drástica devaluación, la tasa de cambio conveniente para los propósitos del gobierno y la amplia disponibilidad de recursos financieros requeridos para subsidiar la venta de bienes agroalimentarios.

Finalmente, hay que mencionar las últimas medidas adoptadas por el gobierno con el propósito de enfrentar las urgencias fiscales derivadas del marcado descenso de los precios del petróleo. Al comienzo todo indicaba que el gobierno recurriría a una devaluación del tipo de cambio oficial, incrementaría significativamente el impuesto al valor agregado, aplicaría impuestos a las transacciones financieras y optaría por un drástico recorte del gasto público. Pero nada de esto ocurrió. Por el contrario, las medidas anunciadas en marzo de 2009 consistieron en un incremento de los salarios del orden de 20% y la decisión de no recortar el gasto social, sobre todo el relacionado con los programas que garanticen la seguridad alimentaria. Para ello se planteó la necesidad de acudir al incremento del crédito público para las operaciones destinadas a garantizar la soberanía alimentaria y preservar la «inversión social y la seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución»³².

31. ucv, Facultad de Agronomía: «Soporte Documental del Proyecto: 'Sistema Agroalimentario Venezolano'», Unidad de Investigaciones Agroalimentarias, Maracay, 2008.

32. ucv, Facultad de Agronomía: «Soporte Documental del Proyecto: 'Sistema Agroalimentario Venezolano'», Unidad de Investigaciones Agroalimentarias, Maracay, 2009.

■ Perspectivas

Las perspectivas se plantean sobre la base de dos escenarios distintos. El primero, que por su naturaleza no requiere mayores comentarios, se refiere a la imposibilidad del Estado de continuar sosteniendo su actual política mediante el otorgamiento de subsidios, lo cual sería posible por razones fiscales o de otra índole, como las relacionadas con su eficiencia, las mismas que ocasionaron la liquidación de la CMA en 1984.

El segundo escenario se relaciona con las probables repercusiones que pudieran derivarse de la política actual en el caso de que prevalezcan las condiciones que permitieron su establecimiento y posterior desarrollo. Como se señaló, la captación de un importante segmento del mercado por parte de Mercal le permitiría participar de manera decisiva en la definición de la dinámica del sector agroalimentario del país, formando parte del núcleo del cual se irradian decisiones que determinan los diversos complejos agroindustriales. Esto supone una modificación de las relaciones de poder que se habían establecido como consecuencia de la conformación de los grandes distribuidores, principalmente cadenas de hipermercados.

La relevancia económica y el poder de los diferentes agentes socioeconómicos que operan dentro del sector agroalimentario tenderían a reconfigurarse, lo cual generaría un reordenamiento de las relaciones sociales y transformaciones significativas en las estructuras de poder. Esto implicaría la configuración de un nuevo esquema socioproductivo, que supone la incorporación de pequeños y medianos productores nacionales de alimentos como proveedores de Mercal y PDVAL, así como el desarrollo de las economías regionales en condiciones más favorables. Esto incrementaría las oportunidades de los agentes económicos, y la sociedad propendería a una situación que puede definirse como «vía eficiente de adaptación institucional»³³, a menos que los agentes que participen en esas negociaciones –políticos, burócratas, empresarios, etc.– carezcan de incentivos para que las empresas estatales logren consolidarse. En efecto, puede ocurrir que tales agentes no estén interesados o estén incapacitados para conformar una adecuada administración logística³⁴, un conveniente sistema de vigilancia y un eficiente funcionamiento de la denominada «contraloría social».

33. D. North, citado por A. Morales: «Una interpretación del fenómeno Mercal desde la perspectiva teórica de la Economía Neoinstitucional» en *Revista Agroalimentaria* N° 25, 7-12/2007.

34. Al respecto se considera que los enormes volúmenes de mercancías distribuidas por ambas empresas no pueden ser de ninguna manera administrados por métodos tradicionales que incluyen operaciones en general manuales. Esos volúmenes, cuyo manejo implica problemas de mercadeo, intermediación y distribución, requieren necesariamente el uso de la tecnología en informática, una logística sobresaliente y un personal altamente capacitado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que no existen realidades invariables, se concluye este artículo señalando que el fenómeno analizado hasta aquí debe entenderse como un proceso, en tanto articulación entre el presente, un pasado no acabado y un futuro posible. ☐

Bibliografía

- Banco Central de Venezuela: *Anuario de Estadística*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Boletín de Indicadores Semanales*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Boletín Mensual*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Informe Económico*, varios años.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Julio-Agosto de 2009

México

Nº 156

25 AÑOS: SEMBLANZA DE UNA AVENTURA INTELECTUAL

EL COTIDIANO: VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS: *El Cotidiano*: 25 años de historia. Una larga presentación para un largo número de aniversario, **Miguel Ángel Romero, Raúl Rodríguez y Luis Méndez**. COYUNTURA Y ANÁLISIS DE PERIODO: 25 años de coyunturas fallidas y periodos malogrados. Semblanza de una aventura intelectual, **Luis Méndez y Miguel Ángel Romero**. ECONOMÍA NACIONAL: Visión de retrospectiva del campo mexicano, **José Manuel Hernández Trujillo y Edmar Salinas Callejas**. Lo Cotidiano del sector industrial en México: 25 años de cambio estructural, **Beatriz García Castro, Edmar Salinas, Leticia Velázquez, Zoraida Carranco y Andrés Godínez**. ECONOMÍA INTERNACIONAL: Cambio estructural y financiamiento para el desarrollo, hacia una erradicación de la pobreza, **Cristian Leriche Guzmán**. SITUACIÓN INTERNACIONAL: 25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva, **Luis Eduardo Garzón Lozano**. ESTADO Y SEGURIDAD NACIONAL: *El Cotidiano*: la seguridad nacional implícita, **José Luis Piñeyro**. LOS CONFLICTOS OBRERO-PATRONALES: 25 años de sindicalismo en México. Un balance pesimista, **Luis H. Méndez y José Othón Quiroz**. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: As de picas. As de espadas y As de tréboles. El tripartidismo mexicano en retrospectiva. Una visión a los 25 años de *El Cotidiano*, **Miguel Ángel Romero**. LOS PROCESOS ELECTORALES: Elecciones y partidos en *El Cotidiano*, **Juan Reyes del Campillo**. LOS EMPRESARIOS: Empresarios: La construcción de un sujeto social. 25 años de seguimiento e interpretación, **Rafael Montesinos**. EL CAMPO: El tema de las migraciones en *El Cotidiano*, **Francis Mestries**. Movimientos campesinos en *El Cotidiano*, **Armando Sánchez Albarrán**. La cuestión indígena en la historia de *El Cotidiano*, **Jorge Mercado Mondragón**. LA EDUCACIÓN: Los 25 años de *El Cotidiano*: un balance del estudio y reflexión sobre la educación superior, **Adrián de Garay Sánchez y Roberto Sánchez**. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: 25 años de movimientos sociales en la realidad nacional, **Juan Mora, Raúl Rodríguez y Jesús Castañeda**. LA VIOLENCIA SOCIAL: Vasos comunicantes. Breve recuento histórico del intercambio entre la inconformidad y el delirio, **Raúl Villamil**. EL MEDIO AMBIENTE: La dinámica ambiental desde la óptica de la revista *El Cotidiano*, **Miriam Alfie y Oscar Flores**. LOS MOVIMIENTOS DE GÉNERO: Miradas de (una) mujer. Las mujeres en *El Cotidiano* surgieron de los escombros, **Elsa Muñiz**. LA RELIGIÓN: El fenómeno religioso y su importancia para el análisis de una realidad sociopolítica cotidiana, **Nora Pérez-Rayón**. Bajo un manto de estrellas. La iglesia católica vista por *El Cotidiano*, **Mónica Uribe**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.