

Políticas económicas y sectoriales agrícolas: efectos sobre la situación de la seguridad alimentaria en Venezuela, 1970-2000

Daniel Anido

Resumen

A partir del concepto de seguridad alimentaria de la FAO, el autor analiza los principales efectos que las políticas (económicas, en general, y agrícolas, en particular) aplicadas en Venezuela durante el periodo 1970-2000, han tenido sobre la situación de la seguridad alimentaria del país. Con base en información sobre consumo y disponibilidad alimentaria, sobre ingreso per cápita y su concentración y en indicadores antropométricos, el análisis realizado permite señalar la ausencia de seguridad alimentaria en la población venezolana entre 1970 y 1989, así como la persistencia de valores críticos en las variables previamente señaladas, con relación los valores mínimos sugeridos. Esta situación sugiere un elevado riesgo para la seguridad alimentaria del país a finales de los noventa, especialmente en los estratos socioeconómicos más pobres. Del análisis efectuado se desprende que los programas sociales implementados en los últimos años para reducir temporalmente ese riesgo no han sido ni serán suficientes, a menos que se sean diseñados de forma tal que participen en ellos todos los actores involucrados en el problema y se reduzca en ellos el enfoque paternalista tradicionalmente presente.

Descriptor: *Venezuela, seguridad alimentaria, políticas económicas, políticas agrícolas, consumo alimentario*

Abstract

Based on the FAO concept of Food Security, this paper analyzes the effects of the main policies, not only general economic policies but also agricultural and social, applied to Venezuela during the period 1970-2000, to the food security situation. To this end, by using the food consumption and availability figures, per capita income and its concentration, in addition to anthropometric indicators, the author points out the absence of food security between 1970 and 1989, and the prevalence of critical values in the previously named variables. This suggests a greater risk for Venezuelan food security towards the end of the 90's, especially in the poorest stratum of the population. Consequently, there would not be enough social programs to reduce temporarily such risk, but well-designed programs with the participation of all the involved actors, and particularly, programs capable of stopping the paternalistic approach traditionally present in most of them.

Key words: *Venezuela, food security, economic policies, agricultural policies, food consumption*

I. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1996) define la seguridad alimentaria en términos de lograr que todos los individuos, todo el tiempo, tengan acceso a la cantidad adecuada de alimentos y nutrientes que necesitan, tanto en términos de cantidades físicas como de acceso económico. De esta manera se puede deducir que una situación de seguridad alimentaria es aquella en la que tanto la oferta como la demanda

efectiva son suficientes para satisfacer los requerimientos alimentarios de la población de un país, localidad o región, sobre una base continua y estable.

Durante la década de los setenta (particularmente luego del primer *Boom petrolero*), y hasta mediados de la de los ochenta, Venezuela mostró una tendencia creciente en el consumo de alimentos (Tabla 1). Sin embargo, esta situación tiende a cambiar cuando las contradicciones inherentes al modelo de acumulación capitalista basado en la renta petrolera se hacen evidentes, obligando al país a introducir cambios en las políticas y formas de funcionamiento de la economía. Algunos indicadores relacionados con la disponibilidad para consumo humano (DCH) de calorías *per cápita*, muestran una tendencia decreciente en esta variable en los últimos años, además de una disminución de la adecuación de la disponibilidad (Abreu y Ablan, 1996). Tal situación evidencia el deterioro de la situación alimentaria y nutricional del habitante promedio venezolano, durante un periodo caracterizado por el acelerado y constante crecimiento de los precios (y principalmente los de los alimentos), así como por el marcado deterioro del ingreso real *per cápita* y su mayor concentración.

Tomando como referencia el escenario antes descrito, el presente trabajo tiene como propósito evaluar la situación de la seguridad alimentaria en Venezuela, con énfasis en las tres últimas décadas del siglo XX. Específicamente, se trata de analizar los efectos que las distintas políticas implementadas en el país durante el lapso 1970-2000, tanto del tipo económico general, como las sectoriales agrícolas y de corte social han tenido sobre la seguridad alimentaria del país. Con este fin en la primera parte, luego de una puntualización conceptual, se describen las distintas políticas implementadas a lo largo de diversos subperiodos, divididos según el criterio de la orientación ortodoxa o heterodoxa que los gobernantes de turno dieron a las mismas. Con este marco referencial, en la segunda parte se evalúa el impacto que tales políticas tuvieron sobre la situación de la seguridad alimentaria del país, con base en diversos indicadores de suficiencia alimentaria, de acceso de la población a esas disponibilidades y de la estabilidad en el abastecimiento de alimentos. Para ello emplean estadísticas básicas oficiales, la mayoría de ellas provenientes de fuentes secundarias. Por último, se emplean indicadores antropométricos calculados para niños menores de 15 años (relaciones *peso-talla*, *peso-altura* y *talla-edad*), como variables *proxy* de la prevalencia de la desnutrición en la población venezolana, por considerarse este estrato uno de más vulnerables dentro de las situaciones de inseguridad alimentaria.

II. Elementos conceptuales sobre la seguridad cronología y de las principales políticas generales y sectoriales implementadas en Venezuela durante el periodo 1970-2000

II.1. Algunas consideraciones conceptuales sobre la seguridad alimentaria

Es difícil establecer un concepto unívoco sobre la seguridad alimentaria (SA), debido al carácter multidimensional de ella tiene: político, higiénico, científico, técnico, jurídico, de seguridad, entre otras. Este hecho plantea la necesidad de abordarla desde un punto de vista multidisciplinario, buscando un consenso en cuanto a los elementos básicos que la componen (Losada, 2001, p. 27). En este orden de ideas, en la Conferencia Internacional FAO/OMS sobre nutrición celebrada en Roma en 1992 se acordó una definición internacional sobre seguridad alimentaria, según la cual “todas las personas han de tener, en todo momento, acceso material y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y sana. Para alcanzar esa seguridad se requiere de una acción concertada a todos los niveles: individual, familiar, regional, nacional y mundial” (Losada, 2001, p. 29).

En el caso de los países no desarrollados, la seguridad alimentaria puede entenderse en el sentido de necesidad de aumentar la producción y la eficacia con el fin de conseguir la seguridad del abastecimiento de toda su población. En el marco de la política, la seguridad alimentaria presupone establecer aquellas estrategias que, llevadas a cabo por los gobiernos (principalmente en países desarrollados), tienen por finalidad tanto el suministro de alimentos a los habitantes de su país como la prevención de enfermedades transmitidas por estos alimentos (Losada, 2001, p. 29).

En una publicación del año 1993, Maxwell y Frankenberger (citados por Dehollain, 1995) señalan que existían entonces más de ciento ochenta definiciones sobre la seguridad alimentaria de los hogares. Y según los autores esta diversidad se debía, en cierta medida, a que cada investigador involucrado en el tema tiene su propia concepto sobre lo que es la Seguridad Alimentaria (SA). Pero, no obstante el elevado número, la mayoría de ellas coinciden en que la SA se refiere al acceso seguro y permanente (por parte de los individuos y/o los hogares) a alimentos suficientes en cantidad y calidad, para una vida sana y activa (Dehollain, 1995, p. 55). En este primer concepto de SA se pueden considerar algunas nociones adicionales en él implícitas (Dehollain, 1995: 55), que pueden facilitar su comprensión plena: 1) la *suficiencia alimentaria*, que hace referencia a la cantidad de energía (expresada en kilocalorías) y nutrientes

ingeridos, que debe estar en concordancia con los requerimientos de los integrantes del hogar para tener una vida sana y productiva; 2) el *acceso* de la población a los alimentos, que depende del conjunto de recursos (monetarios, principalmente) con los que cuenta cada hogar o familia para producir, comprar e intercambiar alimentos, así como para recibirlos como transferencias o regalos; 3) la seguridad o el *balance entre la vulnerabilidad, el riesgo y los recursos con los que cuenta el hogar*, donde la primera se refiere a características del hogar, tales como número de infantes del hogar, situación de lactancia de los mismos, o presencia de madres embarazadas, que son los individuos nutricionalmente más vulnerables; y el segundo depende de variables externas que atentan contra la posibilidad de acceso, como por ejemplo las políticas de precios y/o salarios, que incrementan el riesgo en aquellos hogares de menores recursos; y 4) el factor *tiempo*, ya que de existir inseguridad ésta puede ser crónica (caso de los hogares más pobres), transitoria (*por ejemplo*, en familias donde el sostén del hogar queda desempleado temporalmente), o bien cíclica (como en el caso de familias rurales ubicadas en zonas remotas, que dependen de sus cosechas).

En un sentido similar la FAO (1996) se refiere a la *seguridad alimentaria* (SA) como “asegurar, a todos los seres humanos, todo el tiempo, el acceso físico y económico a los alimentos adecuados que necesitan” (p. 4). Según este criterio la SA es una situación en la que tanto la oferta como la demanda efectiva de los individuos son suficientes para cubrir la totalidad de los requerimientos, sobre una base continua y estable en el tiempo. Caso contrario, la inseguridad alimentaria ocurriría cuando en algún momento, ya sea la oferta o la demanda efectiva de alimentos o ambas simultáneamente, sean insuficientes para cubrir los requerimientos alimentarios de la población. Tal definición es válida tanto al nivel del individuo como al de los hogares o de un país, a pesar que los métodos de medición y evaluación de la SA difieren en cada uno de estos casos (Aker y Lemtouni, 1999).

Sintetizando varios de los elementos antes mencionados, el legislador venezolano ha incluido en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículo 305) el concepto de seguridad alimentaria en los términos siguientes: “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 acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará

desarrollando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola (...)

Con base en las anteriores definiciones, de manera general se reconoce que la seguridad alimentaria tiene tres componentes principales: i) disponibilidad; ii) acceso; y iii) estabilidad. El primero de ellos se refiere a la cantidad total de alimentos realmente disponibles para el consumo humano. El valor que tome este componente dependerá, al nivel nacional, de la producción nacional, de los inventarios agregados de alimentos, de la balanza comercial alimentaria y de las transferencias alimentarias, una vez descontados los usos no alimentarios de este total. El segundo de los componentes hace referencia a la capacidad de transformar las necesidades alimentarias en “demanda efectiva”, y que se incluye en el concepto de SA para tomar en cuenta el hecho que la disponibilidad agregada de alimentos no implica necesariamente el acceso (por parte de los individuos o de los hogares) a esa oferta disponible. Finalmente, el tercer componente hace referencia a las variaciones (y también deficiencias) de la producción, oferta y demanda alimentaria efectiva en el tiempo. De modo particular este componente enfatiza en las consecuencias de la inseguridad alimentaria, que se traducen en que patrones cíclicos o estacionales de déficit alimentarios pueden conducir a una caída temporal del acceso a la alimentación. Más aún, si estos ciclos se repiten constantemente, pueden resultar en un estado de inseguridad alimentaria crónica (Aker y Lemtouni, 1999, pp. 13-14).

El concepto anterior permite asimismo entender los aspectos principales que comprende la SA. No obstante, es necesario tener en cuenta que la consecución de la SA está condicionada por una serie de factores que pueden ayudar a conseguirla. Esos factores, a grandes rasgos, pueden agruparse en externos e internos (al hogar), y que pueden conceptualizarse de manera jerárquica. Los primeros se refieren a aquellos que los hogares no pueden influenciar o controlar directamente; incluyen los sistemas y estructuras ecológicas, económicas y socioculturales de una comunidad, región o país, que forman a su vez la base contextual donde los factores sociales y de comportamiento se interrelacionan para determinar los patrones de consumo de alimentos y el nivel de seguridad alimentaria. Este marco influirá sobre las variables endógenas del hogar (segundo tipo de factores), i.e., sobre las características específicas del hogar y de sus integrantes, y condicionarán entonces los comportamientos relacionados con la alimentación de éstos.

Dentro de la primera categoría señalada en el párrafo precedente pueden mencionarse, además, los procesos de industrialización y de urbanización, los que al mismo tiempo influyen

sobre las posibilidades de empleo, los niveles de ingreso y su distribución, y las oportunidades educacionales (especialmente para las mujeres). Estas variables, a su vez, determinan el acceso de los individuos y los hogares a los alimentos, y por tanto participan en la definición de la seguridad alimentaria de los hogares.

Dentro de la segunda categoría de factores, algunos estudios realizados en diferentes países señalan que el ingreso familiar; el tamaño, la composición y el sexo del jefe familiar, así como el nivel educacional de las mujeres y su condición laboral son las variables más fuertemente relacionadas con la SA (Dehollain, 1995, p. 56). No obstante la diversidad de factores que la condicionan, lo que queda en evidencia es que la importancia relativa de cada factor varía de un país a otro, así como entre regiones de un mismo país; de una comunidad a otras, y de un hogar a otro, en el mismo país. Pero a pesar de ello la identificación de los factores exógenos y endógenos de la seguridad alimentaria, de sus interrelaciones y de los mecanismos o procesos básicos que explican el comportamiento de los hogares son conocimientos claves para el diseño de alternativas más eficientes y efectivas que buscan la seguridad alimentaria de los hogares más pobres (Dehollain, 1995, p. 57).

II.2. Cronología de las principales políticas económicas y sectoriales agrícolas implementadas en Venezuela entre 1970 y el año 2000

II.2.1. La década de los setenta

El periodo en estudio se inicia prácticamente con llegada de Rafael Caldera a la presidencia (diciembre de 1968), con una economía caracterizada por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, el uso de procedimientos intensivos en capital y la escasa generación de empleo. Existían además elevadas tasas de marginalidad en el sector medio urbano y rural, así como una inadecuada distribución del ingreso. A este cuadro se suma la persistencia de limitaciones institucionales y operativas tanto en el sector público como en el privado. En este escenario se puso en marcha el IV Plan de la Nación que proponía, entre otros aspectos, los siguientes: i) aumento sistemático de las inversiones y de la productividad en los distintos sectores; ii) búsqueda de mercados internos; iii) expansión de los servicios sociales; iv) búsqueda sistemática del pleno empleo. Todos estos lineamientos contemplaban tres grandes objetivos: la incorporación de la población a los procesos de producción; la participación de las masas populares en las tareas de organización; y la organización y funcionamiento de los

servicios sociales. Los resultados más importante de este lapso (1968-1973) puede resumirse en el auge económico debido al *Boom Petrolero* de 1973, la ejecución de un programa de viviendas de interés social a través del Banco Obrero (convertido luego en el INAVI), el crecimiento de los programas de salud y de educación y logros importantes con la reglamentación de la Ley del Trabajo de 1936. No obstante, a pesar de las medidas adoptadas no se suceden cambios importantes, y continúa manifestándose la pobreza y la distribución desigual del ingreso, con un solapamiento de las contradicciones y desigualdades sociales (Mandato, 1998).

Con relación al sector agrícola, las políticas más importantes pueden resumirse en la implementación entre 1971 y 1976 del Programa de Reforma Agraria Integral (o PRIDA, rebautizado en la década de los ochenta como ARDI). Este programa perseguía fortalecer la economía de los pequeños productores, a fin de satisfacer la creciente demanda de alimentos que no podía ser cubierta por los grandes y medianos productores empresariales. En 1974 se creó el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), orientado a la recapitalización de empresas agropecuarias que se habían afectado negativamente por la política de precios mínimos, y que había reducido la rentabilidad de los cultivos (al incrementarse los precios de los insumos, mientras los de los productos se mantenían congelados). En 1975, el Banco Agrícola y Pecuario (BAP) se transformó en Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP), organismo que fijó en 3% la tasa máxima a cobrar por créditos al sector (Llambí, 1998).

Durante el Gobierno subsiguiente, encabezado por Carlos Andrés Pérez (1973-1979), se implementa el V Plan de la Nación o “marco referencial (...) de base para la construcción de la ‘Gran Venezuela’, económicamente independiente, y política y socialmente, auténticamente democrática” (Pulido y Durán, citados por Mandato, 1998, p. 57). Este Plan, sin embargo, implicó el endeudamiento del país. Contemplaba inversiones en carreteras, ferrocarriles, puertos, flota mercante, aeronavegación, entre otros, que requería miles de millones de bolívares.

A pesar del apoyo político recibido desde el Congreso Nacional, las condiciones sociopolíticas del país impidieron la deseada “democratización”. La política seguida sólo fue posible gracias a los ingresos extraordinarios al presupuesto nacional, derivados del incremento de los precios petroleros. A pesar de ello la economía nacional se había paralizado. Continuó la desigual distribución del ingreso y aumentaron las importaciones. Aumentó también la burocracia, sector que absorbía la mayor proporción del presupuesto y limitaba los recursos para el financiamiento de los programas previstos. Con la Nacionalización de la Industria Petrolera

(en 1976) hubo que indemnizar a las empresas concesionarias, significando esto importantes erogaciones de recursos.

A pesar de todo lo anterior este gobierno tuvo un logro importantísimo: el programa de becas Gran Mariscal de Ayacucho, dirigido a la formación de profesionales al nivel del pre y postgrado en las principales universidades del mundo. Empero, en este lapso se engendraron la mayor parte de los desajustes y desequilibrios que condujeron luego en un largo estancamiento de la economía venezolana. La administración realizada en él generó la aceleración del declive económico, social y moral de la sociedad venezolana, producto del despilfarro de los ingresos de la bonanza petrolera (Mandato, 1998, p. 58).

II.2.2. Los inicios de la década de los ochenta: ausencia de ajustes en la economía

Con la llegada al poder de Luis Herrera Campins (1979-1984) se delineó un plan orientado a “mejorar las condiciones y calidad de vida de los venezolanos, en especial la de aquellos en situación de pobreza crítica. Este plan estaba expresado en las ideas de mantener el empleo y la ampliación de los programas de atención a las áreas marginales, tanto urbanas como rurales. Pero, a pesar del diagnóstico situacional acertado, en la práctica se terminaba haciendo lo inapropiado. Esta práctica condujo a fines de la década a una crisis generalizada, que llevó al colapso del sistema económico venezolano. En 1983 ocurre la devaluación de la moneda, a la que suceden controles del tipo de cambio, de las tasas de interés, de las importaciones y de los precios, lo que impidió reconstruir una economía incapaz de crecer en ausencia de la renta petrolera (Hausman (1995), citado por Mandato, 1998, p. 60).

Los efectos más importantes al final de este lapso pueden sintetizarse en el aumento de la delincuencia, el deterioro del poder adquisitivo del salario, el aumento del número de familias en situación de pobreza, aumento del desempleo y subempleo, la proliferación de viviendas inadecuadas (ranchos), la deficiente atención de la salud y la instauración de un sistema educativo desfasado de la nueva situación.

II.2.3. Periodo 1983-1988: vigencia de los ajustes "no ortodoxos" (o heterodoxos)¹

Al igual que en el resto de América Latina, durante la década de los ochenta la economía venezolana estuvo marcada por el signo de la crisis. Los desequilibrios macroeconómicos así como las contradicciones inherentes al patrón de acumulación capitalista rentístico se hicieron

¹ Esta sección, que resume las políticas económicas y sectoriales agrícolas implementadas durante la mayor parte del período en estudio, se basa casi por completo en la obra de Gutiérrez (1995, pp. 43-51).

presentes, anunciando el colapso de un modelo que descansó básicamente en el aprovechamiento para los fines del crecimiento económico, de unos excedentes no producidos por la economía interna: la renta petrolera (Baptista y Mommer, 1989; Baptista, 1989). Este modelo de acumulación conformó un patrón de producción semiabierto, que era altamente dependiente de las importaciones y cerrado para las exportaciones no petroleras. Estaba además caracterizado por las dificultades que presentaba para absorber productivamente el capital invertido, lo que en su momento se manifestó en disminuciones de las tasas de ganancia y desestimuló a las inversiones privadas (Gutiérrez, 1995, p. 43).

En este escenario se sucede el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), cuyas políticas contenidas en el VII Plan de la Nación tenían como ejes de acción el crecimiento económico y la justicia social. En el marco del primero se elaboraron proyectos estratégicos orientados al fortalecimiento de los sectores petrolero, minero e industrial nacional; a la consolidación de la agricultura como actividad económica prioritaria; a la transformación del turismo en actividad dinámica y generadora de divisas; al desarrollo y modernización del sistema monetario financiero; y a la descentralización y desconcentración de actividades económicas. Con relación al segundo eje, los proyectos de acción perseguían principalmente generar empleos productivos y bien remunerados, enfrentar la pobreza crítica y mejorar la atención de la salud y la educación.

El éxito más palpable de la política en este lapso fue la reducción de la inflación, así como del déficit fiscal en 1985. A medida que los controles de precios e importaciones congelaron la asignación de recursos reales, se redujo la producción de bienes transables (como por ejemplo el arroz, que entre 1985-1989 decreció al 5,1% como promedio interanual), el desempleo se mantuvo alrededor del 10% y el salario real continuó disminuyendo. Con la caída de precio petrolero en 1986 se agudizó la crisis, reapareció el déficit fiscal, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se hizo negativo y la inflación prácticamente se triplicó (Mandato, 1998). En el caso particular del sector primario venezolano, a finales del periodo Lusinchi la tasa de inflación alimentaria se situó por encima de la general (Gutiérrez, 1995).

Durante ese lapso, específicamente entre 1983 y 1985, se adoptó un programa de ajustes basado en el control gubernamental de los precios, de los salarios, de las tasas de interés, del tipo de cambio y del comercio exterior, mientras que se mantenía una rígida disciplina fiscal y sobre el crecimiento de la oferta monetaria, sin sujeción a los fuertes condicionamientos del FMI y del BM. Era un programa de ajustes que Gutiérrez (1995) ha denominado "no ortodoxo" o

heterodoxo, atendiendo a la terminología utilizada por Sachs y Larraín (1994). La política agrícola se caracterizó en ese sub-periodo por el contingentamiento de importaciones con base en la adquisición directa de la cosecha nacional, el otorgamiento de créditos a productores con intereses preferenciales, la fijación de precios internos exageradamente superiores a los internacionales, el crecimiento de la inversión pública en áreas rurales así como subsidios a los principales renglones alimentarios importados (basado en la política de controles de cambio y cambios diferenciales, conocida como RECADI). Todas ellas se orientaban a paliar los efectos del ajuste sobre la población de menores ingresos.

Desde el punto de vista general, era una política de carácter restrictiva en lo fiscal y en lo monetario, mientras que paralelamente se devaluó el bolívar, se estableció un control de cambios, se adoptó un sistema de cambio múltiple y se impusieron también fuertes controles a los precios, a las tasas de interés y a las importaciones (principalmente por la vía de prohibiciones, contingentamientos y aranceles). El objetivo era reducir la demanda agregada interna, el déficit fiscal y mejorar la situación de la balanza de pagos. Sin embargo, este programa no produjo cambios sustanciales en la estructura del aparato productivo y del consumo, puesto que fueron poco importantes las modificaciones que se introdujeron en los precios relativos de la economía.

Debe señalarse además que para el subperiodo 1983-1985 no se planteó como objetivo de política el crecimiento, sino ajustar la economía para lograr un superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en la gestión fiscal e incrementar el ahorro del sector público. De esta manera sería posible cumplir con los compromisos internacionales relacionados con el pago de la deuda externa (Fajardo y Lacabana, 1989). La magnitud del ajuste fue considerable, pues afectó la capacidad de consumo y los niveles de bienestar de la población, la cual continuó empobreciéndose. Los resultados más importantes se evidenciaron en el aumento del desempleo y la caída del producto interno bruto (PIB) total y por habitante; la del PIB de naturaleza no petrolera, que decreció a una tasa promedio del 4,1%; y el aumento del desempleo, que pasó de 7% en 1982 a 12,1% en 1985.

Desde finales de 1985 y durante el trienio 1986-1988 se abandonó la disciplina fiscal y monetaria. Se inició una política de expansión del gasto, aumentó la inversión pública, se amplió la oferta monetaria y se aumentaron los salarios nominales. Este cambio en la orientación de la política económica tenía como finalidad lograr la expansión de la demanda agregada, el crecimiento económico y la disminución de la tasa de desempleo. La política expansiva se

ejecutó a pesar de que los precios y las exportaciones petroleras disminuyeron. Además, continuaron pagos ingentes por concepto del servicio de la deuda. El resultado de esta política expansiva se manifestó en el aumento del PIB total, del PIB de carácter no petrolero, del PIB *per cápita*, del consumo, así como la disminución del desempleo, aunados al registro de elevadas tasas de inflación y disminución de las reservas monetarias internacionales. Al finalizar el lapso 1986-1988, pese al crecimiento económico y del empleo, se generaron graves desequilibrios macroeconómicos, expresados en el déficit en la balanza de pagos y en cuentas fiscales, tasas de interés reales negativas, desequilibrio en los mercados financieros, aumento de la brecha entre el tipo de cambio del mercado libre y el oficial y sobrevaluación del bolívar (Gutiérrez, 1995).

Con relación al sector primario, entre 1983 y 1988 la producción agrícola creció al 4,2% como promedio anual (hecho conocido como el “Milagro Agrícola”), siendo los cereales la rama más favorecida (Llambí, 1998, p. 41). Esas tasas sólo se habían visto en el sector agrícola a finales de los sesenta, cuando creció entre 4,4% (lapso 1969-1969) y 5,6% (lapso 1969-1969) (Pinto, citado por Llambí, 1998, pp. 36-37).

II.2.4. Período 1989-1993: los ajustes de naturaleza "ortodoxa"

Debido a la situación planteada en el lapso precedente, a partir de 1989 el nuevo gobierno adoptó un programa de ajustes, sujeto a los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Este programa tuvo una orientación de tipo ortodoxa, ya que los objetivos y las políticas de estabilización y ajuste estructural que entonces se instrumentaron estaban basados en la liberación de los precios de los bienes y servicios, la apertura de los mercados, la libre flotación del tipo de cambio, las reformas financieras, de tipo fiscal y de la política comercial, los fuertes estímulos a la inversión extranjera, un agresivo programa de privatizaciones y la reducción del papel del Estado en la economía.

Este programa, iniciado en 1989, intentaba transformar el modelo de desarrollo de la economía venezolana, caracterizado hasta entonces por una elevada dependencia del petróleo y los síntomas de la enfermedad Holandesa. El modelo de acumulación llevaba implícito un sesgo antiexportador para los bienes diferentes al petróleo, un elevado proteccionismo, la sobrevaluación del signo monetario, la distorsión en los precios relativos, bajos niveles de productividad, y la excesiva intervención del Estado. Se buscaba restablecer los equilibrios macroeconómicos, para iniciar así el proceso de crecimiento en un contexto de baja inflación. Los objetivos de las políticas de ajuste a ejecutar pueden resumirse como sigue: a) reducción de

los desequilibrios internos y externos; b) restitución de una tasa sostenible de crecimiento económico en un clima de estabilidad financiera; c) diversificación de la economía, de forma tal que disminuya la vulnerabilidad de Venezuela ante los impactos externos; y d) desarrollo de programas efectivos de lucha contra la pobreza, para amortiguar el impacto del ajuste sobre los grupos de más bajos ingresos y e) incorporarlos a las actividades económicas productivas (Gutiérrez, 1995).

Para alcanzar tales objetivos se diseñó una estrategia que consistió básicamente en la liberación de los mercados, la disminución y/o eliminación de subsidios generalizados, la fijación de los precios de los bienes públicos con base en sus costos de oportunidad (caso de bienes transables) y con base en los costos marginales de largo plazo (caso de los no transables²). Así mismo, se unificó el tipo de cambio bajo un sistema flexible, y se implementó una reforma de la política comercial para aumentar la eficiencia, reorientar el aparato productivo y la asignación de recursos hacia la producción de bienes con ventajas comparativas y competitivas. También se diseñó y aplicó una reforma fiscal, aunada a la privatización y la eliminación y/o reestructuración de empresas y organismos públicos.

Con relación al sector externo, se renegoció la deuda externa y se instrumentó una política de apertura y de estímulo tributario a la inversión extranjera. Finalmente, se produjo la reforma del sistema financiero, al mismo tiempo que se instrumentó una política monetaria destinada a garantizar tasas de interés reales positivas y el crecimiento de la oferta monetaria acorde con los requerimientos de la economía real. La adopción de estas políticas se hizo sin embargo con retraso, especialmente la privatización y la reforma fiscal y financiera, debido principalmente al estallido social ocurrido en febrero de 1989. A pesar de ello, sí hubo adelantos importantes con respecto a la apertura comercial y la reducción del nivel de sobrevaluación del tipo de cambio. Entre 1992 y 1993 aumentaron las tasas de interés para impedir la fuga de capitales, debida en parte a la inestabilidad política del país.

² Otros autores emplean en su lugar las denominaciones de “comerciables” y “no-comerciables”. En general, la primera categoría abarca aquellos bienes cuyo precio viene determinado básicamente por consideraciones de los mercados mundiales, y esencialmente al nivel internacional, como en el caso del petróleo y los microcomputadores. La segunda categoría corresponde a aquellos cuyo mercado depende básicamente de consideraciones internas o domésticas (por ejemplo, servicio de peluquería o de un notario). Como una aproximación podría decirse que los productos agrícolas e industriales (salvo contadas excepciones) tienden a ser comerciables, y los servicios y la construcción (vivienda) a ser no-comerciables (Tugores, 1994, p. 71).

Los efectos más importantes fueron la caída de la inversión, del PIB total y del no petrolero, así como una importante pérdida de reservas internacionales y la reducción de la demanda agregada en general. No obstante, se generaron importantes modificaciones en el entorno macroeconómico, si bien persistían elevados niveles de pobreza y de desempleo (Gutiérrez, 1995).

II.2.5. Período 1993-2000: transición al nuevo milenio

Durante el lapso 1994-1998, la economía venezolana continuó su inestabilidad y sufrió las consecuencias de una fuerte caída en su sistema financiero en 1994, al igual que el establecimiento de un control de cambios hasta abril de 1996. En el ámbito comercial, Venezuela suscribió los acuerdos del GATT y firmó su adhesión a la Organización Mundial de Comercio en 1995. También en 1994 pasó a formar parte del Grupo de los Tres (G-3), y continuó cumpliendo con los acuerdos de integración de la ALADI, CARICOM y otros. De igual forma, en 1995 inicia la Unión Aduanera Andina (conocida hoy como Comunidad Andina de Naciones, CAN), y en 1997 se estableció un acuerdo de libre comercio con Chile, similar al que existe con Centroamérica y la CARICOM. Ya en este año las prohibiciones y licencias de importación se habían reducido a cero. En 1999 se firmó un acuerdo de complementación económica con Brasil. No obstante, persistió un entorno macroeconómico caracterizado por la volatilidad y la ausencia de una visión estratégica en las políticas adoptadas para enfrentar la apertura y la globalización, en el que la agricultura continuó sin alcanzar la senda del crecimiento sostenido (similar a la economía en términos agregados).

En el sector agrícola se estableció la práctica de fijar precios mínimos para algunos rubros, al igual que la retardar la entrega de permisos sanitarios para impedir las importaciones; así mismo, se refinanció la deuda agrícola. En 1996, debido a la severa crisis económica, se implementó un nuevo programa de ajustes. Éste se conoció como la Agenda Venezuela, con similar orientación al mercado como aquél emprendido en 1989. En este mismo año se inició el programa de extensión agrícola, con financiamiento del BM. No obstante, la producción de este sector decreció entre 1993 y 1998 a la tasa promedio interanual del 1,4%. Aunado a esta merma debe señalarse el descenso ocurrido en la acumulación del capital en la agricultura, al igual que en el resto de la economía (Gutiérrez y Fontana, 2001, pp. 515-516).

Los resultados más importantes de este lapso dan cuenta de aumentos en la producción del sector, así como expectativas favorables para continuar produciendo bienes agroalimentarios

en los que el país tiene ventaja comparativas y competitivas. Estos rubros serían esencialmente arroz, frutas tropicales, banana y plátanos, musáceas, hortalizas, palma africana, cacao, café, ganado bovino y productos de la pesca), evidenciado así un proceso de reestructuración del sector agroalimentario nacional. No obstante, los efectos sociales de esos ajustes en la población rural aún no han sido suficientemente evaluados, y las cifras del último censo agrícola (realizado entre 1997 y 1998) revelan que persiste una iniquidad en la distribución de tierras agrícolas (Gutiérrez, 2001, pp. 518-519).

En el ámbito social, la Agenda Venezuela mantuvo básicamente los programas sociales implementados en 1989, si bien adoptó adicionalmente el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), para subsidiar al consumidor de escasos recursos el costo de siete alimentos básicos, junto al Programa de Alimentación Escolar (Lorenzana, 2001). En 1998, el gasto con orientación social (educación, vivienda y servicios, salud, seguridad social y otros) representaba aproximadamente el 37% del gasto público presupuestado en el país, que si bien en términos porcentuales tiende a mantenerse a lo largo de la década de los noventa, en términos nominales crece vertiginosamente: en 1998, este renglón representaba 950% del gasto social de 1993 (cálculos propios; con base en Mandato, 1998)³. En 1996 el Gobierno promulgó las normas conocidas como “Buenas prácticas de fabricación, almacenamiento y transporte de alimentos para consumo humano” (República de Venezuela, 1996). Las disposiciones en ellas contenidas tenían por objeto establecer los principios básicos y prácticas orientadas a la eliminación, prevención y/o reducción, a niveles aceptables, de los peligros para la inocuidad y salubridad que ocurren durante el proceso de fabricación y manejo de alimentos destinados al consumo humano (artículo 1°).

Más recientemente, las políticas aplicadas a partir del año 2000 pueden enumerarse como sigue: i) reducción de la tasa del impuesto al valor agregado, IVA, del 15,5% al 14,5%, así como la reducción de cerca de 1/3 de sus exenciones; ii) eliminación del impuesto al débito bancario (IDB)⁴; iii) tasa de cambio basada en un sistema de bandas; iv) política monetaria anti-

³ Para todo el período 1970-1998 el gasto social medido en términos reales (a partir del deflactor implícito del PIB, base 1984) creció al 2,72% como promedio interanual, que es aproximadamente igual a la tasa media de crecimiento interanual de la población para ese mismo periodo. Esto indica que, tanto al nivel agregado como en términos *per cápita*, el gasto real con fines sociales se ha mantenido constante a lo largo del lapso en estudio (cálculos propios del autor).

⁴ No obstante, por sus atributos de fácil recaudación y costos administrativos reducidos, con fecha 07/03/2002 la Asamblea Nacional de Venezuela sancionó la *Ley que establece el impuesto al débito bancario*, fijando entonces

inflacionaria; aumento de las compras gubernamentales como incentivo a la producción nacional de bienes y servicios; v) apoyo financiero estatal a nuevas inversiones; vi) desarrollo y rehabilitación de los parques industriales; vii) apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas (empleando más tarde como instrumentos a los bancos *De La Mujer y Del Pueblo*); viii) rescate de la infraestructura agrícola (sistemas de riego, vialidad, electrificación, viviendas rurales, etc.); ix) reactivación de obras paralizadas (autopistas, viviendas, hospitales); x) reconstrucción y recuperación del estado Vargas, devastado en 1999; y xi) incentivos fiscales para la construcción y las cadenas agroproductivas “bandera”: palma africana, arroz, caña de azúcar, café, cacao, entre otras, y a las actividades “aguas abajo” de las mismas (Chávez, 2000).

De manera más detallada, dentro de los lineamientos del actual Gobierno destaca por su importancia la implementación del Programa Agroalimentario Nacional para el Siglo XXI, inmerso en el denominado Plan Bolívar 2000. Este último genera a su vez cuatro planes de desarrollo, a saber: i) Pro-país, orientado a la protección social de los más necesitados y a la atención de situaciones de emergencia, con vigencia durante 1999; ii) Pro-Patria, concebido como un plan para la organización social y el trabajo; su objetivo era la reactivación económica y su duración estimada en dos años; iii) Pro-nación, que contempla planes estructurales con cinco años de duración; y iv) Plan de largo Plazo, que corresponde a la visión del nuevo país a construir por este Gobierno (MPC, 2002).

El Programa Agroalimentario Nacional fundamenta su diseño en el rescate y relanzamiento de la base productiva del país, para así adecuar el sector agrícola nacional a los mercados globalizados, sobre la base del interés nacional. Con este fin, como lineamientos generales se persigue promover el desarrollo competitivo del sector, garantizar la seguridad alimentaria de la población, generar mayor riqueza y empleo, mejorar las condiciones de vida de la población rural, mejorar y ampliar los programas sociales dirigidos a la atención de la pobreza y lograr una balanza comercial agroalimentaria positiva, entre otros. Las áreas políticas para el logro de los objetivos planteados son fundamentalmente la tenencia de la tierra, el

una alícuota del 0,75% con vigencia desde ese mismo mes. Las transacciones objeto de este impuesto son los débitos o retiros efectuados en cuentas corrientes, de ahorros, depósitos en custodia u otra clase de depósitos a la vista, fondos de activos líquidos, fiduciarios y en otros fondos del mercado financiero o en cualquier otro instrumento financiero; el pago en efectivo de cualquier letra de cambio, pagaré, carta de crédito u otro derecho o valor efectuado por los bancos y otras instituciones financieras; el rescate, liquidación, cesión y cancelación de inversiones financieras en efectivo; los endosos o cesiones de cheques o valores que se efectúen a partir del segundo endoso o

financiamiento, la tecnología, la infraestructura y la comercialización. A modo de ejemplo de este programa puede mencionarse el objetivo orientado a incrementar la productividad de las cadenas agrícolas antes indicado (MPC, 2002).

Desde el punto de vista general, los primeros análisis de la actividad económica venezolana relativos al año 2000 dan cuenta de una recuperación del crecimiento económico (3,2%)⁵, la reactivación económica de la industria petrolera, mejoramiento en los niveles de inversión pública, incremento sustancial de las exportaciones no petroleras (15,8% en términos reales), aumento general de salarios del 20%, crecimiento de la demanda agregada interna (5,8%, *versus* la caída del -5,9% en 1999), descenso de las tasas de inflación (13,4%, *versus* 20% de 1999), el registro de un saldo positivo en la balanza de pagos, aumento de las reservas internacionales, crecimiento continuo del Fondo de Inversiones para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), descenso en la depreciación del tipo de cambio respecto del año 1999, política monetaria expansiva contrarrestada por el mantenimiento de elevadas tasas de interés, relativa estabilidad del sistema financiero, e implementación una política fiscal expansiva. Dentro de esta última cabe destacar que el gasto social presupuestado destinado a atender las demandas sociales fue alrededor del 40% del gasto total acordado en el presupuesto anual (González, 2001).

III. Principales efectos de las políticas económicas y sectoriales sobre los indicadores de la seguridad alimentaria en Venezuela

III.1. La “estabilidad” de las disponibilidades alimentarias, 1970-2000

Con el fin de caracterizar la disponibilidad alimentaria a lo largo del periodo 1970-2000, el análisis posterior se limitará a dos de los principales componentes de esta variable: la producción nacional de alimentos destinados al mercado interno y las importaciones alimentarias. Esa caracterización se realiza para distintos subperiodos, dependiendo del comportamiento mostrado por los dos componentes antes señalados, que se presenta a continuación.

De acuerdo con Abreu y otros (1993) entre 1970 y 1976 la producción nacional destinada al consumo interno, medida en términos agregados, se mantuvo relativamente estable con un

cesión; los endosos o cesiones de títulos valores o depósitos en custodia pagados en efectivo; la adquisición de cheques de gerencia en efectivo, entre otras (<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=361>).

⁵ Cifras del Informe Económico del Banco Central de Venezuela (2001), expresadas en términos reales.

valor aproximado de 8,3 billones de calorías iniciales⁶ por año. Entre 1979 y 1983 esta variable también presentó valores estables, pero más altos que los precedentes (cerca de 10,1 billones); entre 1984 y 1988 creció vigorosamente, para alcanzar este año cerca de 15 billones de calorías iniciales/año; y luego decreció progresivamente hasta alcanzar alrededor de 18,8 billones Kcal/año en 1992.

La tendencia mostrada por la producción nacional de alimentos, tanto en la década de los setenta como en la de los ochenta es creciente, si bien ocurren leves caídas en 1972, 1976, 1978 y 1979 (luego de las cuales se recupera), así como en 1989-1990, cuando comienza a caer bruscamente. Del lado de las importaciones alimentarias, si bien éstas han desempeñado siempre un papel importante en el abastecimiento alimentario del país, sólo entre los años 1976-1985, al igual que en 1991, dicha variable medida en términos agregados (en billones de calorías/año) resultó superior a la producción nacional (Abreu y otros, 1993; INN-Fundación Polar, varios años; INN-ULA, varios años). De la caracterización anterior se puede destacar que, si se excluyen los años 1972, 1978 y 1979, durante las dos primeras décadas del lapso en estudio las disponibilidades alimentarias agregadas en Venezuela mostraron una tendencia predominantemente creciente, justamente similar al comportamiento mostrado por la producción nacional. Si a esto se agrega que para ese lapso (con excepción de los años 1971 y 1972) el abastecimiento aumentaba cuando lo hacían las importaciones alimentarias, se puede asegurar que la base de la estrategia de ese abastecimiento en aumento durante ambas décadas fue la importación, fortalecida por el hecho que la producción nacional prácticamente no decreció en ese período (Abreu y otros, 1993, pp. 33-35). Como consecuencia, durante el periodo comprendido entre 1970 y 1992 se verifica una relativa estabilidad en las disponibilidades alimentarias; incluso tiende a crecer levemente por encima del crecimiento vegetativo de la población (medidas ambas por la tasa media interanual), no obstante la existencia de aumentos y disminuciones sucesivos (cálculos propios).

En las tres últimas décadas la producción nacional resultó ser más estable, pero a partir de 1989 decreció constantemente (a la tasa interanual del 8% en 1989, del 10% en 1990 y del 4% en 1992, respecto del año anterior). En 1989, casi paralelamente a la implementación del Programa de Ajustes Estructurales, ocurrió un movimiento de explosión social denominado “el Caracazo”,

⁶ Para mayores detalles sobre esta denominación de las calorías, ver Malassis L., 1986, *Economía Agroalimentaria*, Tomo III, Paris, Edit. Cujas.

como respuesta popular al programa económico que se comenzaba a aplicar en el país. No obstante, ya a finales de 1988 se desataron en el país procesos agudos, masivos y generalizados de acaparamiento y especulación de productos de primera necesidad. Todo ello derivó en críticas situaciones de desabastecimiento e inflación. Las causas que las explican se encuentran en la expectativa de los productores y expendedores por una liberación de precios, además de utilizar tal medida como mecanismo de presión ante el gobierno para obtener dólares a tipos de cambio preferencial y realizar ganancias extraordinarias (Mandato, 1998).

El papel relevante de la producción nacional en el abastecimiento alimentario durante el las décadas de los setenta y los ochenta contrasta con los valores correspondientes de esta variable para el decenio 1990-1999. Durante este último lapso, la producción nacional representó en promedio cada año 56% de las disponibilidades totales del país. Si bien esta proporción es mayor al promedio de la misma variable en la década de los ochenta (54%), el análisis detallado año por año revela que durante aquél decenio la producción nacional pierde sistemáticamente importancia en el abastecimiento alimentario. Así, por ejemplo, del 64,4% que representaba en 1989, en 1995 apenas representó el 52,8%, proporción casi idéntica a la de 1999 (último año del que se dispone información). Excepción importante en esta tendencia es el año 1997, cuando la producción nacional representó el 58,1% de la totalidad de alimentos disponibles para el consumo al nivel nacional.

La caracterización anterior permite apreciar el comportamiento errático de la producción nacional en el último decenio del siglo XX, lo que aunado a su tendencia decreciente permiten observar una importante dependencia externa del abastecimiento alimentario y la existencia de vulnerabilidad en la población venezolana durante este período⁷. Esa tendencia decreciente contrasta con los estímulos que recibió el sector agrícola, particularmente con las políticas de precios mínimos y el contingentamiento de las importaciones vía retraso de los permisos sanitarios, así como con el aumento experimentado por algunos rubros competitivos del país a partir de 1996 con la puesta en marcha de la Agenda Venezuela. Probablemente la eliminación de las prohibiciones y licencias de importación, junto con las dos fuertes devaluaciones durante el quinquenio 1994-1999 y el proceso inflacionario persistente de este último lapso, favorecieron la importación de alimentos. En conjunto, estas políticas provocaron un aumento de los costos de

⁷ Cálculos propios, a partir de INN-Fundación Polar (varios años) e INN-ULA (varios años).

producción internos al mismo tiempo que elevaron el diferencial entre los precios internos y los internacionales, estimulando en consecuencia el aumento de las importaciones.

III.2. Acceso de la población a la disponibilidad alimentaria

La dieta del habitante promedio de un país determinado, entendida como la combinación de diversos alimentos que ingiere para satisfacer la totalidad de sus necesidades de energía y nutrientes, está determinada en buena medida por las variables que constituyen la economía familiar: empleo, sueldos y salarios, precios relativos de los alimentos, entre otras. Por ser estos componentes de carácter cambiante a través del tiempo, es posible que si se emplea una sola variable representativa de las mismas, se pueda representar la evolución de la situación económica familiar para un lapso deseado. Esa variable es el denominado Poder de Compra Alimentario (PCA), que expresado en bolívares por persona/día (o por año), mide la capacidad adquisitiva de alimentos para el individuo promedio de una nación determinada (Abreu y Ablan, 1996, p. 17). Una variable *proxy* de ese PCA puede ser el ingreso personal disponible real, que se obtiene una vez descontadas las correspondientes erogaciones por concepto de impuestos e incluidas las transferencias que reciben los consumidores de parte del sector público.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el PCA así estimado para Venezuela creció al 1,3% como promedio anual (periodo 1950-1999), en tanto para ese mismo lapso la población venía creciendo al 3,3% en promedio anual. Limitando el análisis al período en estudio (1970-2000), se observa que si bien el PCA crecía, lo hacía a una tasa apenas perceptible (del 0,5% como promedio anual), mientras la población venezolana crecía al 2,8%. De manera desagregada, entre 1970 y 1980 el PCA creció al 1,6%, y la población lo hizo al 3,4%; entre 1980 y 1990 estas variables crecieron al 1,97% y 2,5%, respectivamente. Este comportamiento permite concluir que, a pesar del bajo ritmo, el PCA medido en términos reales tiende a crecer paulatinamente; esto, aunado al ligero decrecimiento en la tasa vegetativa de la población venezolana, sugiere la posibilidad de estrechar cada vez más la brecha entre ambas variables, y por consiguiente, mejorar la capacidad de la población venezolana para acceder a las disponibilidades alimentarias. Como ejemplo puede mencionarse que en 1950 el ingreso personal disponible *per cápita* era de Bs. 9.750 (en valores constantes de 1984) por persona y año; en 1970 era de 16.026 Bs/persona/año, cantidad similar a la de 1980, y que en 1990 era ya de 17.890 Bs./persona/año. El mayor valor del PCA se observó en 1988, si bien durante la década de los noventa el valor medio tiende a estabilizarse alrededor de los 18.000 Bs/persona/año (Tabla 1).

Tabla 1
Venezuela: algunos indicadores económicos y alimentarios, 1970-1999
(en valores constantes de 1984)

Año / Indicador	Disponibilidad (de alimentos) para el consumo humano, DCH (Kcal/p/d)	Poder de Compra Alimentario (Bs. Persona/año)	Índice del precio relativo de los alimentos (alimentos/todos los bienes y servicios)	Coefficiente de Gini
1970	2.282	16.026	65,8	ND
1971	2.105	15.111	66,1	ND
1972	2.099	16.187	67,4	ND
1973	2.218	16.784	69,6	ND
1974	2.005	16.006	72,5	ND
1975	2.221	17.039	75,3	0,596
1976	2.255	18.532	76,1	0,593
1977	2.521	19.065	79,6	0,581
1978	2.518	19.403	81,2	0,572
1979	2.527	17.909	84,2	0,578
1980	2.516	16.364	92,3	0,572
1981	2.599	15.972	93,8	0,566
1982	2.408	15.425	94,3	0,563
1983	2.469	13.341	95,5	0,566
1984	2.587	17.208	100,0	0,580
1985	2.486	17.368	109,9	0,584
1986	2.267	18.286	117,4	0,579
1987	2.418	18.677	129,6	0,581
1988	2.586	20.003	140,1	0,575
1989	2.187	16.823	171,5	0,585
1990	2.204	17.890	179,5	0,588
1991	2.307	18.238	184,2	0,577
1992	2.377	18.596	182,9	0,573
1993	2.248	18.867	176,6	0,572
1994	2.260	17.601	173,7	0,592
1995	2.296	18.356	173,7	0,590
1996	2.259	ND	163,4	0,624
1997	2.140	ND	159,1	0,606
1998	2.190	ND	162,7	0,594
1999 (*)	2.100	ND	154,0	0,595

Fuente: INN (2001); Abreu (1991); INN-Fundación Polar (varios años); ULA-INN (varios años); Baptista (1997, 2001); BCV (varios años).

(*) Datos preliminares

No obstante el crecimiento de poder adquisitivo del venezolano a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, cuando se analiza la distribución del ingreso (para medir el PCA través de los distintos estratos de la población), se observa que la tendencia a la iniquidad se mantiene año tras año. A partir de datos del Banco Central de Venezuela organizados por Baptista (1997, 2001), se pueden precisar algunas características importantes con respecto a la distribución del ingreso en Venezuela. En 1962, por ejemplo, el 50% de los hogares recibían apenas el 11,18%; el 90% de la población, el 55,76%, y el 5% de los venezolanos más ricos, el 27,21% del ingreso total. En 1975, el 50% de los venezolanos recibía el 10,54% del ingreso, mientras que el 90% de la población recibía el 55,76% y el 5% más rico de la población, el 27,22% del mismo. A inicios

de la década de los ochenta, el 50% de la población recibía el 11,65%, en tanto el 90% de la población el 73,98%, y el 5% más rico de la población, el 26,02%. Finalizando el siglo, en 1998 (último año con información disponible), el 50% de la población recibía ahora el 10,7%; el 90% de la población total el 55,14%, y el 5% más rico se adueñaba del 27,20% (Tabla 2). Estos resultados evidencian que, si bien a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (en particular durante el lapso cubierto por el presente estudio) no existen cambios significativos en los niveles de concentración del ingreso, los niveles de iniquidad en la distribución del ingreso tienden a mantenerse, con una reducida tendencia hacia el aumento.

Similares conclusiones pueden obtenerse si se estudia la concentración del ingreso mediante el coeficiente de Gini⁸. Así, por ejemplo, en 1975 el valor del mismo era de 0,596, mostrando una tendencia decreciente hasta 1983. A partir de entonces, ese coeficiente mostró un comportamiento creciente, hasta 1990. En 1991, decrece nuevamente, mostrando cierta estabilidad hasta 1993; desde entonces empieza a mostrar un comportamiento errático, con valores entre 0,59 y 0,62. En promedio, durante el lapso 1975-1999, el coeficiente de Gini mostró un crecimiento medio anual del 0,14%, que si bien en valores absolutos resultó ser bastante estable, corrobora la persistente iniquidad en la distribución del ingreso en el país. Como resultado de lo anterior se puede aseverar que, si bien el ingreso real de los trabajadores tiende a incrementarse cada año (salvo contadas excepciones), los estratos más pobres reciben cada vez menores ingresos.

Cuando se estima la relación entre consumo alimentario (a partir del consumo aparente, medido en Kcal/persona/día) y la distribución del ingreso (medida a partir coeficiente de Gini) para el lapso 1975-1999, se obtiene una relación inversa, señalando que en la medida en que el ingreso tiende a concentrarse en los estratos más ricos de la población, la ingesta de alimentos tiende a reducirse en términos agregados. Así, en promedio para el lapso señalado, cada vez que el ingreso se concentraba en 1% más, la ingesta alimentaria disminuyó entre 1,2 y 1,4%; *i.e.*, el efecto es más que proporcional y negativo⁹.

⁸ Medida empleada para medir el grado de concentración de algunas variables económicas, entre ellas el ingreso (caso de este estudio). Puede adoptar valores entre cero y uno: mientras más cercano a cero, indica una distribución más igualitaria del ingreso; y en caso contrario, una mayor concentración del ingreso en pocas manos (Sabino, 1991, p. 49).

⁹ En muchos casos el coeficiente de elasticidad así calculado no resultó ser estadísticamente significativo. No obstante, cuando se estimaron modelos semi-logarítmicos para el consumo, en efecto resultaron significativos, y los valores que aquí se presentan fueron calculados a partir de estos últimos.

Tabla 2

Venezuela: distribución del ingreso nacional entre familias, 1962-1998
(expresada como % por percentil de la población)

	5% más pobre	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	95%	5% más rico
1962	0,57	1,09	2,42	4,38	7,20	11,18	16,74	24,62	36,31	55,76	72,79	27,21
(...)												
1975	0,49	0,93	2,13	3,96	6,67	10,54	16,02	23,86	35,58	55,33	72,78	27,22
1976	0,54	1,01	2,25	4,11	6,84	10,72	16,20	24,02	35,71	55,41	72,82	27,18
1977	0,64	1,21	2,58	4,56	7,41	11,38	16,95	24,86	36,59	56,23	73,41	26,59
1978	0,63	1,22	2,71	4,82	7,81	11,93	17,65	25,67	37,44	56,39	73,35	26,65
1979	0,62	1,18	2,56	4,57	7,45	11,48	17,13	25,14	37,04	56,95	74,22	25,78
1980	0,65	1,21	2,62	4,66	7,56	11,63	17,33	25,42	37,45	57,62	75,11	24,89
1981	0,67	1,27	2,75	4,86	7,86	12,03	17,84	26,05	38,21	58,43	75,74	24,26
1982	0,71	1,35	2,94	5,16	8,25	12,51	18,36	26,55	38,54	58,19	74,84	25,16
1983	0,65	1,27	2,84	5,06	8,16	12,42	18,28	26,44	38,33	57,67	73,99	26,01
1984	0,67	1,24	2,61	4,56	7,36	11,31	16,83	24,71	36,48	56,32	73,81	26,19
1985	0,63	1,18	2,58	4,59	7,45	11,44	17,01	24,86	36,47	55,74	72,51	27,49
1986	0,64	1,23	2,69	4,78	7,71	11,79	17,42	25,34	36,97	56,12	72,61	27,39
1987	0,65	1,23	2,67	4,71	7,58	11,59	17,15	24,99	36,55	55,69	72,29	27,71
1988	0,69	1,32	2,82	4,93	7,87	11,94	17,57	25,46	37,06	56,17	72,64	27,36
1989	0,67	1,23	2,59	4,52	7,28	11,18	16,64	24,42	36,02	55,58	72,89	27,11
1990	0,66	1,18	2,44	4,27	6,92	10,72	16,11	23,89	35,64	55,82	73,98	26,02
1991	0,61	1,12	2,38	4,25	6,99	10,92	16,51	24,58	36,79	57,77	76,35	23,65
1992	0,67	1,29	2,81	4,94	7,94	12,08	17,79	25,81	37,54	56,83	73,35	26,65
1993	0,74	1,39	2,92	5,04	8,01	12,09	17,74	25,68	37,60	56,68	73,36	26,64
1994	0,66	1,21	2,51	4,39	7,10	10,91	16,27	23,93	35,37	54,69	71,92	28,08
1995	0,64	1,17	2,45	4,31	7,01	10,84	16,25	24,01	35,63	55,37	72,99	27,01
1996	0,57	0,95	1,90	3,38	5,66	9,05	14,03	21,39	32,79	53,09	72,42	27,58
1997	0,53	0,96	2,09	3,81	6,37	10,06	15,34	22,95	34,44	54,09	71,85	28,15
1998	0,48	0,93	2,16	4,04	6,86	10,70	16,22	24,10	35,70	55,14	72,76	27,24

Fuente: Baptista (2001)

Nota: la información del lapso 1993-1998 corresponde al segundo semestre de cada año

El efecto negativo que experimenta la capacidad de acceso del venezolano promedio a las disponibilidades es todavía más severo cuando junto al análisis precedente se estudia la asignación de su presupuesto en las distintas categorías de bienes. A modo de ejemplo, entre 1950-1958, el venezolano promedio destinaba 37% de su ingreso a la adquisición de alimentos, proporción que entre 1968 y 1984 llegó a ser en promedio del 40,6% cada año. Durante el período de ajustes heterodoxos (1984-88) es cuando ese porcentaje muestra su valor más bajo (31,6%), pero durante la vigencia de los ajustes (1989-1992) e incluso después (1992-1995) tiende a crecer sucesivamente: 32,3% y 34,4%, respectivamente (Anido, 1998, p. 66). Este hecho permite apreciar la creciente importancia del gasto alimentario como proporción del gasto total.

Cálculos recientes (CENDA, 2001) señalan que en abril del 2001 una familia venezolana promedio (formada por 5 individuos) que devengara 2 salarios mínimos, tendría un déficit de Bs. 365.495 (aproximadamente US\$ 510 nominales) cada mes, de una canasta básica¹⁰ con un costo estimado de 563.495 para ese mismo mes (unos US\$ 790); es decir, un déficit del 65%. En el caso específico de los alimentos adquiridos cada mes, la canasta alimentaria por parte de esa familia promedio absorbía el 77% de su presupuesto mensual. En consecuencia, el acceso de la población venezolana a las disponibilidades alimentarias se ha visto limitado debido particularmente al incremento relativo del precio de los alimentos respecto de los restantes bienes y servicios, así como a lo reducido de sus ingresos y al aumento de la iniquidad. Más recientemente, cifras oficiales (Díaz, 2001) señalan que la canasta básica entre el año 2000 y el primer semestre del 2001 aumentó de 258.000 a 288.000 bolívares mensuales por familia, no obstante el hecho que no incluya otros 7 rubros considerados por la canasta anteriormente referenciada.

Otra forma de analizar el acceso de la población venezolana es el denominado poder de compra internacional (PCI), por la importancia que tienen las importaciones alimentarias en el aumento del abastecimiento alimentario durante el periodo del estudio. Esta variable expresa el PCA del venezolano promedio, dada la disponibilidad de divisas del país y los precios internacionales, para adquirir fuera de él cualquier bien (incluidos los alimentos). A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, a modo de referencia, esta variable mostró una tendencia claramente decreciente. En 1950 cada venezolano contaba en promedio con 21,6 US\$ anuales como PCI; en 1960 su PCI creció ligeramente (26,2 US\$/año), pero una década más tarde su PCI era casi la mitad que en 1950 (12,8 US\$/año). No obstante, durante la década de los setenta (período de ausencia de políticas de ajuste) ese PCI fue creciendo progresivamente, recuperando valores similares a los de 1950. Así por ejemplo, en 1974 (durante el “*Boom*” de precios petroleros), el PCI era de 33,3 US\$/persona/año, que nuevamente desciende a cerca de los 20 US\$/persona/año durante el resto de años la década de los setenta. Esa notable recuperación se explica en parte porque, en ausencia de ajustes, el tipo de cambio (aunado al escaso crecimiento de los precios

¹⁰ La *canasta básica* considerada por la Oficina Central de Estadística e Informática de Venezuela (hoy INE) está compuesta por 50 alimentos. Otros organismos, como el Centro de Estudios y Documentación para los Trabajadores (CENDA) agregan a la anterior los productos siguientes: bistec, queso amarillo, detergente, pasta dental, toallas sanitarias y pañales desechables). Oficialmente, a partir de consideraciones de la CEPAL, se considera que el costo de la *canasta básica* es el doble del de la alimentaria (Díaz, 2001).

internos) se vio ostensiblemente sobrevaluado. Luego, a partir de 1980 ese PCI entraría en una tendencia de franco deterioro: de 22,2 US\$/persona/año en 1980 pasa a 19,6 en 1981, para seguir cayendo a 13,7 en 1982 y a 10,7 US\$/persona/año en 1984. En 1985, cuando se inician los ajustes no ortodoxos, el PCI desciende a 6,22 US\$/persona/año, y una década más tarde era apenas igual a 1,28 US\$/persona/año¹¹.

En síntesis, a pesar del deterioro que ya mostraba antes de la implementación de los ajustes, como resultado de las políticas ejecutadas entre 1975 y 1995 (las de corte ortodoxo inicialmente, y las heterodoxas, a finales de los ochenta) el venezolano promedio experimentó una merma cercana al 95% en su PCI. Este hecho permite concluir que a lo largo del periodo de estudio la capacidad de compra de alimentos (y de otros bienes y servicios) de procedencia importada se ha ido mermando progresivamente, en buena parte debido a la persistente inflación en el país, particularmente notoria a partir de la década de los ochenta. Además, explica el papel protagónico que ha debido asumir la producción nacional para recuperar el deterioro de las disponibilidades alimentarias, y por consiguiente, de la ingesta alimentaria en los últimos años.

Si se comparan simultáneamente el desempeño de ambos indicadores, tanto del PCI como del PCA, se puede afirmar que para el lapso en estudio mientras el PCI ha venido descendiendo paulatinamente, el PCA ha mostrado cierta tendencia a crecer. Tal comportamiento se debe en buena medida al carácter rentístico petrolero del ingreso nacional, que ha permitido ajustar los salarios hacia el alza (y el ingreso, en general) en términos nominales para la mayoría de la población. En los casos de estratos de menores ingresos, buena parte del aumento que han experimentado en su PCA se ha debido al efecto atenuante (amortiguador) que han tenido las políticas sociales, tales como subsidios y transferencias directas de alimentos (en dinero y en especie) hacia estos sectores. No obstante, algunos investigadores (Blanco y Suárez, citados por Lorenzana, 2001), al evaluar los distintos programas sociales señalan que estos programas han presentado una serie de debilidades tales como falta de impacto sobre el bienestar de los ciudadanos menos privilegiados, la incapacidad de los mismos para llegar a los más pobres, el manejo ineficiente, la focalización inadecuada y su incapacidad para abordar la pobreza desde sus causas estructurales. A pesar de ellas reconocen como fortalezas su contribución a aliviar la pobreza, así como estímulos positivos a la asistencia escolar, la generación de empleo y su aceptación generalizada al nivel público y político.

¹¹ Cálculos propios, a partir de datos del BCV (varios años).

Aquéllos resultados desfavorables ya fueron advertidos por Gutiérrez, Ablan y Abreu (1995) cuando señalaban la disminución de la disponibilidad energética promedio por habitante en Venezuela durante la vigencia de los ajustes macroeconómicos (1989-1993). Esta tendencia declinante puede ser explicada en parte por el deterioro del salario real, en términos de su capacidad de compra, así como por la inoperante capacidad compensatoria de los programas sociales y de ayuda alimentaria. Similares resultados fueron revelados por los estudios de FUNCREDESA (en los años 1990, 1991 y 1992) realizados en el Área Metropolitana de Caracas y el resto del país, señalando un deterioro del consumo de energía alimentaria en los estratos socioeconómicos III (clase media baja), IV (obreros, clase en pobreza relativa) y V (estrato en pobreza crítica), los que varían de acuerdo con la zona geográfica de la que se trata (Gutiérrez, Ablan y Abreu, 1995, pp. 35-36).

De manera más reciente estudios realizados en los años 2000 y 2001 con énfasis en los estratos III y V del país señalan un retroceso con respecto a la inseguridad alimentaria de los hogares venezolanos (Cifras Encuestadora C.A., 2001). Según esta fuente, el porcentaje de *hogares en situación de pobreza crítica* entre marzo y mayo del 2001 (i.e., aquellos con ingresos superiores a la canasta básica concertada, pero inferiores a la línea de pobreza o el doble de la canasta anterior) descendió de 44,6% a 44,1% de la población. De éstos, casi a una cuarta parte (23,5%) han recibido asistencia del gobierno a través del denominado Plan Bolívar 2000, que ha consistido en entrega de alimentos, atención médico-odontológica, viviendas y empleos temporales. Este mismo estudio señala que la reducción del tamaño del segmento menos favorecido de la población (estrato V ó E) tiene estrecha correlación con la inversión del Estado en sus programas sociales. No obstante, deben hacerse algunas “observaciones” pertinentes a raíz de la implementación de estos programas: en algunos casos, las ayudas entregadas por el Estado no fueron más que un subsidio al sector informal, que experimentó un importante aumento. Así la economía informal pasó del 53,1% en el año 2000, a representar el 56,3% de la población económicamente activa del país, en tanto el sector formal de la economía del país apenas representa el 43,7%. Si a esto se agrega el hecho que dentro de este último alrededor del 55% de la población empleada corresponde a trabajadores asalariados¹², el nivel de ingresos en 3/5 partes de la población venezolana es, además de reducido, de comportamiento incierto a lo largo de los

¹² Indicadores calculados a partir de Baptista (1997, 2001).

años. Además, ese porcentaje tiende a decrecer paulatinamente: 69,7% en 1980; 67,7% en 1990; 56,3% en 1999.

Con relación al empleo, durante el periodo en estudio se puede apreciar un elevado deterioro en los indicadores corrientemente empleados para evaluarlo. En ausencia de ajustes, en Venezuela se registraron tasas de desempleo similares a las de países desarrollados: en 1970, *por ejemplo*, la tasa de desempleo fue del 6,9%; en 1975, del 6,5%; en 1980, del 5,91%; y en 1985, del 7,8%. El crecimiento promedio anual del desempleo durante el lapso 1970-1978 fue del 1,5%. Durante la vigencia de ajustes no ortodoxos (heterodoxos), el desempleo registrado en el país tiende agudizarse. De esta manera, durante el lapso 1983-1989 la variable en cuestión creció en promedio al 2,8% anual, siendo 1984 y 1985 los años con mayor desocupación, donde se registraron tasas del 13,0% y 13,1% respectivamente. Tal comportamiento podría explicarse por el control de salarios vigente entre 1983 y 1985, así como por el escaso efecto de los ajustes implementados relacionados con la estructura del aparato productivo. Esto último se explica a su vez por las escasas modificaciones en los precios relativos de la economía. La otra razón de la caída en el empleo puede encontrarse en la contracción de la demanda agregada, a pesar del aumento de los salarios nominales entre 1986 y 1988.

En el lapso siguiente (1989-1993) durante la vigencia del PAE, el desempleo aumentó solamente de 1989 a 1990, al pasar de 9,2% al 10,4%. A partir de éste año, y hasta 1994, existe una clara tendencia decreciente (disminuyendo en 10,5% como promedio anual). Orientado a transformar el modelo de desarrollo venezolano y el restablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos, el PAE introdujo fuertes estímulos a la inversión extranjera, así como a las privatizaciones y a la consiguiente reducción del papel del Estado dentro de la economía. Estos cambios favorecieron la mayor contratación de mano de obra, y de modo particular, el aumento de su productividad. A estas transformaciones se agregan la política de salarios basada en la productividad vigente durante este lapso, cuando eran fijados como resultado de la concertación entre empleadores y sindicatos (Gutiérrez, 1995, p. 47).

Entre 1994 y el año 2000 los avances logrados en materia del empleo prácticamente se diluyeron. La tasa de desempleo aumentó durante el lapso 1993-2000 aproximadamente al 11% como promedio anual, llegando a ubicarse en los últimos años (incluso en los primeros meses del año 2000) alrededor del 15%. Si a esto se agrega el exacerbado crecimiento del empleo

informal¹³, resulta evidente el deterioro que han experimentado tanto el nivel como la estabilidad de los ingresos derivados del trabajo en una gran proporción de la población del país, no obstante la orientación anti-inflacionaria de la política económica emprendida por el gobierno de Hugo Chávez.

III.3. Evaluación del Estado nutricional de la población venezolana 1990-2000

Uno de los métodos comúnmente empleados para evaluar el estado nutricional de la población consiste en utilizar indicadores antropométricos de la población infantil en el país específico, y contrastarlos con lo que se consideran “valores norma” para un país determinado¹⁴. En el caso de Venezuela existe una organización gubernamental que desde 1989 efectúa un exhaustivo seguimiento a estos indicadores, con énfasis en los menores de 15 años: el Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional, SISVAN, adscrito al Instituto Nacional de Nutrición. De manera similar que en otros países, con base en el patrón de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se evalúa el estado de desnutrición (malnutrición) a través de indicadores como la relación peso por talla (PpT), peso por edad (PpE) y talla por edad (TpE). Así, con base en las estadísticas de pacientes atendidos por los distintos centros de salud en todo el país adscritos al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (antes Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, MSAS), se calculan para cada año los percentiles de la población infantil que se encuentran en estado de desnutrición (i.e., se calculan los tres hexaciles que corresponden a los valores de desnutrición leve, moderada y crítica) dentro del total de infantes atendidos en las instituciones públicas de salud.

¹³ Cifras no oficiales, sugeridas principalmente por sectores no gubernamentales (asociaciones de comerciantes, el CENDA y otros) señalan una proporción cercana al 65% de la población ocupada.

¹⁴ La antropometría continúa siendo la prueba de diagnóstico más empleada y confiable para evaluar el estado nutricional de la población, a pesar de no ser un indicador específico del mismo. Los indicadores antropométricos han experimentado cambios en los últimos años, especialmente en cuanto al método de clasificación, las técnicas y los patrones de referencia en uso. Así por ejemplo, hasta finales de la década de los setenta, la relación peso/edad era la más utilizada para medir el grado de desnutrición. Pero, debido a la sobrestimación de la prevalencia de desnutrición, a partir de los ochenta fue sustituido por las relaciones peso/talla y talla/edad (Dehollain y Pérez, 1991, p. 46).

Tabla 3**Venezuela: Prevalencia de desnutrición en la población infantil, 1990-2000
(como porcentaje del total)**

Año / Indicador	Peso-por-Talla (PpT)	Peso-por-Edad (PpE)	Talla-por-Edad (TpE)
1990	16,06	24,77	31,08
1991	13,66	22,52	30,42
1992	12,75	20,28	30,29
1993	12,17	18,22	28,43
1994	11,44	17,87	28,65
1995	11,57	13,88	29,75
1996	11,89	19,58	29,95
1997	11,60	19,64	30,80
1998	12,51	20,06	29,95
1999	11,74	18,79	29,10
2000 (*)	11,29	17,67	28,04

Fuente: INN (2001)

(*) Cifras preliminares

Como puede observarse en la Tabla 3, los tres indicadores señalados en el párrafo anterior muestran durante el lapso 1990-2000 una tendencia decreciente en el porcentaje de población infantil en situación de desnutrición (INN-Fundación Polar, INN-ULA, varios años). No obstante, es importante hacer algunas puntualizaciones para cada uno de ellos.

En el caso del indicador *Peso por Talla*, se observa que durante el periodo de vigencia del PAE (1989-1993), la proporción de niños en situación de pobreza al nivel nacional tiende a disminuir progresivamente, incluso hasta el año 1994. Entre 1994 y 1998 esa proporción tiende a aumentar ligeramente (con excepción de la caída de 1997), para luego volver a decrecer hasta valores cercanos al 11%, similares a los que prevalecían en 1994. De hecho, durante todo el lapso 1990-2000 el porcentaje de infantes desnutridos medido por la relación *Peso por Talla*, disminuye a un promedio anual del 2,3%. Esto indica que, en términos promedio, existe menor desnutrición infantil en Venezuela. En este sentido, tales cifras parecen corroborar la tan defendida eficacia de los programas sociales de los gobiernos en cada uno de los lustros comprendidos en la década de los noventa, en el sentido de paliar los efectos de los ajustes en los estratos de menores ingresos en el país.

Luego, con relación al indicador *Peso por Edad*, existen durante la década de los noventa dos subperiodos claramente diferenciados: i) uno entre 1990 y 1995, cuando el porcentaje de

infantes cuya relación peso-edad mostraba valores inferiores a la norma decreció a una tasa promedio anual del 101%; es decir, que se redujo en más de la mitad con relación al año 1990; y ii) otro entre 1995 y el año 2000, cuando se observa una tendencia creciente en la proporción de infantes por debajo de la norma, que creció a una tasa media anual cercana al 50%. No obstante, la tendencia para todo el lapso 1990-2000 es decreciente, que indica la disminución del porcentaje de infantes desnutridos (según PpE) a una tasa media anual del 2%.

En último término, con respecto a la relación *Talla por Edad*, pueden apreciarse tres lapsos claramente diferenciados: i) uno con tendencia decreciente, entre 1990 y 1993 (en plena vigencia del PAE) cuando la desnutrición decrece en promedio anual al 2,7%; ii) otro creciente, entre 1993 y 1997 (durante el gobierno de transición de R. Caldera), cuando aumenta a una tasa media anual del 2%; y iii) otro decreciente, entre 1998 y el año 2000 (primeros años del gobierno de H. Chávez), cuando disminuye a una tasa media anual del 3,1%.

Si se analizan estos tres indicadores en términos desagregados por entidad federal, los hallazgos pueden ser alarmantes. En 1970 por ejemplo, mientras el promedio nacional de infantes en situación de desnutrición medidos por la relación *Peso por Talla* era del 16,06%, hubo estados como Barinas (30,08%) y Portuguesa (28,83%) en los que la prevalencia de desnutrición casi duplicaba la media nacional; otros estados como Miranda (24,78), Guárico (21,79%), Apure (21,86%) y Delta Amacuro (19,72%) tenían casi 1/5 parte de su población menor de 15 años en situación de desnutrición, mostrando así el desigual alcance de las medidas paliativas implementadas en 1989 con ocasión del PAE. En 1997, casi finalizando la vigencia de la Agenda Venezuela, el indicador *Peso por Talla* alcanzó su menor valor durante la década de los noventa (11,60%), en tanto los estados que habían mostrado mayor porcentaje de infantes en situación de desnutrición también lograron reducirlo. No obstante, en algunos de ellos todavía prevalecían valores alarmantes de desnutrición (por ejemplo, Portuguesa, que con 17,91% casi duplicaba la proporción media nacional), y sólo siete de las veintitrés entidades federales tenían valores más bajos que la media nacional: el Táchira (8,28%), Nueva Esparta (8,87%), Distrito Federal (8,54%), Bolívar (10,07%), Trujillo (10,18%), Falcón (10,65%) y Monagas (10,82%). Entre éstos destaca el estado Trujillo, donde paulatinamente ha venido decreciendo la proporción de infantes desnutridos, a pesar de ser considerado tradicionalmente uno de los estados más pobres del país. En el año 2000, a pesar del carácter preliminar de las cifras, el indicador en discusión muestra una pequeña reducción con respecto a los años precedentes, si bien persiste la delicada situación

en casi los mismos estados (Portuguesa, con 17,49%; Barinas, 15,67%; Apure, con 14,94%). En síntesis, a pesar de la clara disminución en términos promedio para el país, el indicador *Peso por Talla* revela una situación de prevalencia de desnutrición preocupante, sobre todo si se considera que entre los años 1999 y 2000 tanto el volumen de ingresos fiscales como el del gasto social en Venezuela aumentaron significativamente. Esto último contrasta con la autoproclamada eficacia de los programas sociales antes señalada.

Aunado a lo anterior debe indicarse que, en términos absolutos, el número de infantes en condición de desnutrición muestra una tendencia creciente, aumentando cada año (con respecto al indicador PpE) a una tasa media del 5,3%. Esto podría indicar que, o bien el número de personas que acuden a los centros asistenciales dispuestas a recibir atención crece aceleradamente, debido en parte al importante aumento de la asistencia social; o bien que, a pesar de la disminución porcentual, cada día son más los niños vulnerables a estar desnutridos. En cualquier caso, éstas hipótesis no son excluyentes, y la segunda parece cobrar cada vez más fuerza, a partir de numerosos estudios que desde hace años se realizan en Venezuela. Así, por ejemplo, cifras presentadas por la UCAB (2001) dan cuenta que una de cada cinco defunciones de niños menores de cinco años se produce por enfermedades altamente prevenibles, cuya incidencia está relacionada con condiciones de saneamiento ambiental, con la **insuficiencia en la alimentación**, con el manejo inadecuado de tales enfermedades, así como con la falta de atención por profesionales de la salud. Así mismo, esas cifras señalan que apenas alrededor de 1/3 de la población entre 3 y 6 años de edad asisten a centros educativos convencionales, y 17% de ellos son atendidos a través de programas no convencionales. Esto implica que casi la mitad del estrato señalado de infantes no tiene garantizado el acceso a la educación a ese nivel, a lo que se suma el hecho que existen actualmente unos 2,6 millones de niños entre 0-6 años en situación de pobreza. Estas cifras evidencian el claro deterioro de las condiciones de vida en la población infantil, que junto con las mujeres, constituyen los sectores más vulnerables a la inseguridad alimentaria.

Al analizar el indicador *Peso por Edad* por entidades federales, se observa que en 1970 hubo estados donde la proporción de infantes desnutridos superaba con creces la media nacional. En tal situación estaban Amazonas (con 47,93%), Miranda (43,25%) y Portuguesa (39,25). Los estados con menor proporción de desnutridos fueron Nueva Esparta (14,12%), Distrito Federal (16,51%) y Aragua (20,50%), cuyos valores señalan una delicada situación nutricional en una parte significativa de la población. En 1995, cuando esta variable mostró el menor porcentaje

durante lapso estudiado, dos de los estados que ya presentaban los mayores porcentajes en 1970 se mantienen como los de mayor incidencia de desnutrición: Amazonas (39,64%) y Portuguesa (25,14%), a los que se suman Delta Amacuro (30,90) y Apure (26,33). El estado con menor prevalencia en 1995 fue nuevamente Nueva Esparta (11,04%), seguido por Mérida (15,31%) y Táchira (15,83%). Con excepción de éstos y cuatro más, el resto (16 estados) presentaban proporciones de desnutrición por encima del promedio nacional, es decir, que casi 20% o más de su población infantil se encontraba desnutrida. En 1997 ese porcentaje (medido por PpE) aumenta ligeramente, aunque en algunos de los estados con mayor incidencia bajan las proporciones: Amazonas (27,88%), Delta Amacuro (33,77%), Portuguesa (24,80%), a los que se suma ahora Zulia como uno de los más desnutridos (25,97%).

En el año 2000 de nuevo el indicador PpE promedio nacional se redujo en magnitud y prácticamente son los mismos estados los que mostraron la mayor prevalencia de desnutrición: Delta Amacuro (30,20%), Amazonas (30,63%), Apure (24,84%) y Portuguesa (22,24%). Se agregan a esta lista Lara, que con 23% pasó a ser el cuarto estado más desnutrido al nivel nacional durante este año; y Miranda (22,86%, ocupando el quinto lugar), que junto con Zulia y el Distrito Federal concentran actualmente casi la mitad de la población del país. Esto último añade mayor agudeza al problema de desnutrición, a pesar de la tendencia decreciente arriba señalada. Aunado a esto, el número de infantes en situación de desnutrición (en valores absolutos), con base en la PpE aumentó cada año a una tasa media del 3,8%, lo que apoya la idea que a pesar de la escasa disminución en términos porcentuales sigue en aumento el número de infantes desnutridos.

Al analizar la relación *Talla por Edad* desagregada por entidades federales, la caracterización de la situación de desnutrición es aún más dramática que la de los dos casos anteriores. En 1990, casi 1/3 de los infantes en el país (en términos agregados) presentaban una relación talla-edad por debajo de la norma, y en algunas entidades federales la situación era todavía peor: Amazonas (62,47%), Miranda (41,45%), Lara (40,45%), Portuguesa (37,97%), entre otros. Las entidades con menor prevalencia fueron Nueva Esparta (19,56%) y Distrito Federal (24,79%), que como puede apreciarse es aún elevada. A lo largo de la década, si bien hubo una tendencia decreciente, la situación es bastante similar. Ya en el año 2000, las entidades con relación talla-altura por debajo de la norma fueron de nuevo Amazonas (45,73%), Delta Amacuro (32,63%) y Lara (35,81%). Las de menor incidencia fueron Nueva Esparta (22%) y

Anzoátegui (23,23%). De nuevo, a pesar de la disminución relativa de los infantes en condición de desnutrición, la misma fuente revela un importante aumento en términos absolutos: para el lapso 1990-2000, el número de infantes cuya relación *Talla por Edad* estaba por debajo de la norma creció anualmente a una tasa media del 0,5%.

A manera de síntesis debe señalarse que, a pesar de tendencia decreciente en términos relativos de los infantes en condición de desnutrición al nivel nacional y por entidades federales (ya sea medida a través de las relaciones PpT, PpE o TpE), en términos absolutos sigue aumentando progresivamente. Esto, aunado a la precaria situación socioeconómica de un número creciente de hogares en el país¹⁵, parece augurar una situación de alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en una importante proporción de la población venezolana, distante de ser erradicada, o al menos, parcialmente disminuida.

Conclusiones y perspectivas de la seguridad alimentaria en Venezuela para el nuevo milenio

Con base en la orientación de las políticas económicas implementadas en Venezuela durante las tres décadas finales del siglo XX pueden diferenciarse claramente cuatro subperiodos:

El primero de ellos comprende desde 1970 hasta 1993, que se caracterizó fundamentalmente por la ausencia de políticas de ajuste de tipo general y sectorial. Las medidas entonces implementadas se dirigían en esencia a planes de infraestructura, reforma del régimen de tenencia de la tierra y financiamiento agrícola. En este lapso, la producción nacional de alimentos creció ligeramente, al igual que las importaciones alimentarias, aunque éstas lo hicieron a una tasa mayor. El poder de compra alimentario e internacional del venezolano promedio también experimentó un crecimiento, lo que aunado a lo anterior sugieren que durante este subperiodo no hubo razones para hablar de inseguridad alimentaria en el país.

El segundo subperiodo abarca el lapso comprendido entre 1983 y 1989, de ajustes heterodoxos, caracterizado fundamentalmente por la palicación de controles de precios, de salarios, de las tasas de interés, del tipo de cambio y del comercio exterior, con una rígida política fiscal y monetaria, más tarde abandonada. Estas medidas favorecieron el crecimiento de la

¹⁵ La cifras de la UCAB (2001), calculadas a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares (FES) revelan que en 1975, el 18% de los hogares urbanos, y el 52% de los rurales estaban en situación de pobreza. En 1997 habían aumentado a 56,5% y 80,8%, respectivamente, revelando tanto el progresivo empobrecimiento del hogar medio venezolano como la creciente vulnerabilidad de los sectores rurales del país.

producción nacional de alimentos, a pesar que durante ese lapso el abastecimiento alimentario muestra un comportamiento errático, de igual forma que las importaciones de alimentos. Con relación al acceso a esas disponibilidades, aquéllas políticas fortalecieron el PCA del venezolano promedio, e incluso vía control de cambios fortalecieron también al PCI. No obstante, en este lapso decrece la ingesta alimentaria (medida en Kcal/p/día), a una tasa media anual del 1%.

El tercer subperiodo comprende el lapso 1989-1994, con la vigencia del PAE, si bien éste no se extiende en rigor durante el quinquenio previsto inicialmente, sino hasta mediados de 1992. Las políticas de ajuste estructurales basadas en la liberación de la economía y la apertura comercial tuvieron un efecto importante sobre la situación alimentaria del país, que se evidenció principalmente en la pérdida paulatina de peso relativo de la producción nacional dentro del abastecimiento alimentario total, a pesar que su participación dentro del mismo tiende a estabilizarse en alrededor del 58%.

El último subperiodo se inicia en 1993 y se extiende a los inicios del siglo XXI. En él se restablecen algunos controles (principalmente de salarios, de las tasas de interés y del tipo de cambio), así como limitaciones a las importaciones en general, que sumados a la persistente inflación y continua caída de los precios mundiales del petróleo (al menos hasta 1998), incidieron desfavorablemente en el ingreso real del venezolano promedio y por tanto, en su capacidad de compra alimentaria. Esto puede apreciarse en la tabla 1, donde la ingesta calórica (medida a través de la DCH) muestra desde entonces una tendencia decreciente.

En la última década, si bien el porcentaje de infantes en situación de desnutrición (moderada, severa y crítica) tiende a decrecer progresivamente, en términos absolutos el número de niños en tal condición crece a una tasa anual superior a la vegetativa de la población. Esto, sumado a la persistente iniquidad en la distribución del ingreso entre los distintos estratos, parece indicar la persistencia de una situación de vulnerabilidad en términos de la seguridad alimentaria, especialmente en los estratos más pobres de la población venezolana. Como hecho favorable en la búsqueda de una mejor situación en términos de la SA, destacan la efectividad de la política económica en el control de la inflación, variable ésta que en el año 2000 se acercó a valores de un dígito (13,4% vs. 20% del año anterior). Así mismo, cada vez es mayor la fracción del presupuesto nacional orientada al gasto social, con lo que se pretende atender a los sectores excluidos del país. También cabe mencionar otro de los programas con mayor antigüedad, pero también exitoso en el sentido del tema abordado: el de enriquecimiento de alimentos, que desde

1994 ha permitido compensar significativamente la caída del consumo de alimentos, y con ello paliar la insuficiencia de micronutrientes en la población venezolana, en periodos en los que se deterioraba su PCA (Ablan y Abreu, 1999).

En todo caso, si se pretende garantizar la seguridad alimentaria a todo el país, no será suficiente la implementación de programas directos o indirectos de alimentación y nutrición. En un escenario como el actual, dominado por las fuerzas de la globalización, se hace necesario que todos los actores involucrados: empresas, organismos nacionales e internacionales, Estado, comunidades e individuos, se involucren en programas serios (no improvisados), basados en el saber autóctono de los beneficiarios, que les capaciten en sus destrezas y conocimientos, y que también realcen el poder de la mujer como eje fundamental para conseguir la seguridad alimentaria de los hogares (Lorenzana, 2001). En este sentido, programas que fomenten en lugar de execrar la cultura del paternalismo, la del “recibir sin dar nada a cambio”; programas que no incentiven la cultura del trabajo y de la creación de riqueza y que no consideren como prioridad la creación de oportunidades como condición *sine qua non* para superar la actual condición de los sectores más pobres y excluidos, estarán condenados a ser simples paliativos pasajeros, y en parte responsables de la persistencia de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (pp. 69-71).

Referencias Bibliográficas

- ABLAN, E., ABREU, E., (1999) “The cereal fluor enrichment program in Venezuela. Some results during a decreasing food purchasing power stage”. *Food Policy*, 24, 443-458.
- ABREU, E., ABLAN E., (1996) *Veinticinco Años de Cambios Alimentarios en Venezuela, 1970-1994*, Caracas: Fundación Polar.
- ABREU, E. (1991) *Revisión, Ajuste y Homogeneización Metodológica de las Hojas de Balance de Alimentos del Instituto Nacional de Nutrición 1970-79*. Mimeografiado. Caracas: Fundación Polar.
- AKER, J., LEMTOUNI, A. (1998) A framework for assesing food security in the face of globalization: the case of Morocco”. *Revista Agroalimentaria*, 8 (junio), 11-26.
- ANIDO, D., GUTIÉRREZ, A. (1998) “La demanda de calorías en Venezuela 1970-1995: algunas evidencias empíricas”. *Revista Agroalimentaria*, 6 (junio), 27-42.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, BCV (varios años) *Anuario de cuentas nacionales*, Caracas: BCV.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, BCV (2001) *Informe Económico 2000*, Caracas: BCV.
- BAPTISTA, A., (1989) “Tiempos de Mengua: los Años Finales de una Estructura Económica”. En *Venezuela Contemporánea 1974-1989*, Caracas: Fundación Eugenio Mendoza.
- BAPTISTA, A., MOMMER, B. (1989). “Renta Petrolera y Distribución de los Factores del Ingreso”. En H. P. Nissen and B. Mommer (Coords.) *Adiós a la Bonanza: Crisis de la Distribución del Ingreso en Venezuela*, Caracas: Nueva Sociedad.

- BAPTISTA, A. (1997) *Bases cuantitativas de la riqueza venezolana 1830-1995*, Caracas: Fundación Polar.
- BAPTISTA, A., (2001) “Un buen número = una buena palabra”. En *Venezuela siglo XX: Visiones y Testimonios*, libro 2, Caracas: Fundación Polar, 418-477.
- CHÁVEZ, H. (2000) *Alocución presidencial con ocasión del primer aniversario de gobierno* (cadena nacional televisada), Caracas 02/02/2000.
- CIFRAS ENCUESTADORA C.A. (1997) “Pobreza crítica disminuyó 0,5 puntos por programas sociales del Gobierno”. *El Nacional*, Caracas, Venezuela: 25 de mayo (en <http://www.el-nacional.com/eln25052001/pe1s1.htm>).
- DEHOLLAIN, P. (1993) *El Consumo de Alimentos en Venezuela 1940-1987*, Caracas: Fundación Polar.
- DÍAZ, A. (2001) “El precio de la canasta básica aumentó a Bs. 563.495 en abril”. *El Nacional*, Caracas, Venezuela: 18 de junio (en <http://www.el-nacional.com/eln18062001/ps4s1.htm>).
- DEHOLLAIN, P. (1995) “Concepto y factores condicionantes de la seguridad alimentaria de los Hogares”. *Revista Agroalimentaria*, 1 (septiembre), 53-57.
- DEHOLLAIN, P., PÉREZ, I. (1991) *Venezuela desnutrida hacia el 2000*, Caracas: Alfadil Ediciones, Colección Tropicos 31.
- FAJARDO, V., LACABANA, M. (1989) “Desequilibrio Externo y Políticas Económicas de Ajuste”. En H. P. Nissen y B. Mommer (Coords.), *Adiós a la Bonanza: Crisis de la Distribución del Ingreso en Venezuela*, Caracas: Nueva Sociedad.
- FAO (1996) *Implication of Economic Policy for Food Security: a Training Manual*, Rome, Training materials for agricultural planning.
- GUTIÉRREZ, A., FONTANA, H. (2001) “Ritmos de la Tierra: de las maduras a las verdes”, *Venezuela Siglo XXI: Visiones y Testimonios*, Libro 2, Caracas: Fundación Polar.
- GUTIÉRREZ, A., ABLAN, E., ABREU, E. (1995) “Política de Ajustes y Seguridad Alimentaria en Venezuela 1983-1993”. *Revista Agroalimentaria*, 1 (septiembre), 29-40.
- GUTIÉRREZ, A. (1995) *La Agricultura venezolana durante el Periodo de Ajustes*. Caracas: Fundación Polar.
- GUTIÉRREZ, A., (1992) *Las Relaciones entre el Ingreso, su Distribución y el Consumo de Alimentos: El Caso de Venezuela en la Década de los Ochenta*, Mérida (Venezuela): Universidad de Los Andes, documento de trabajo.
- GUTIÉRREZ, A. (1991) “La Relación entre el Ingreso, su distribución y el Consumo de Alimentos: el Caso de Venezuela en la Década de los Ochenta”, *Cuadernos del Cendes*, 21, 59-81.
- GONZÁLEZ, M. G. (2001) “Principales resultados de la economía venezolana 2000”. *Metroeconómica*, enero, Caracas: Metroeconómica S.C., II.1-II.6.
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN-FUNDACIÓN POLAR (varios años) *Hoja de Balance de Alimentos*, Caracas: Fundación Polar.
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (varios años) *Hoja de Balance de Alimentos*, Mérida (Venezuela): ULA.
- KORNBLITH, M. (1998) “*Venezuela en los noventa: las crisis de la democracia*”, Caracas: IESA.
- LLAMBÍ, L. (1998) “*La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización*”, Caracas: Fundación Polar.
- LOSADA, S. (2001) *La gestión de la seguridad alimentaria*, Barcelona (España): Ariel.

LORENZANA, P. (2001) “Pobreza e inseguridad alimentaria dentro del contexto sociocultural venezolano”. *Revista Agroalimentaria*, 12 (diciembre), 63-72.

MANDATO, E. (2000) “*El Gasto Social en Venezuela durante el siglo XX*”, Caracas: Impregraf.

MÁRQUEZ, G. (1991) “El Salario venezolano ha Retrocedido Treinta Años”, *Diario El Universal*, Caracas, 18/10/1993, 2-2.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO, MPC (2002) *El Plan Agroalimentario Nacional del Siglo XXI* (en <http://www.mpc.gov.ve/venpaipro10.html>).

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.960 del 30/12/1999.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1996) *Buenas prácticas de fabricación, almacenamiento y transporte de alimentos para consumo humano*, Gaceta Oficial N° 36.081 del 07/11/1996.

RODRÍGUEZ, C., BARCIA, J. (1994) “La Economía Venezolana en 1993 y el entorno Económico para 1994”. *Revista Metroeconómica*, Vol. XIII, 1, 23-32.

SABINO, C. (1991) *Diccionario de economía y finanzas*, Caracas: Editorial Panapo.

SACHS, J., LARRAÍN, F., (1994) *Macroeconomía en al Economía Global*, México: Prentice Hall Hispanoamericana.

TUGORES, C. (1994) *Economía internacional e integración económica*, Madrid: McGraw Hill.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO, UCAB-ACPES (2001) *Proyecto Pobreza* (<http://www.manapro.com/pobreza>).

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN (varios años) *Hoja de Balance de Alimentos, Mérida (Venezuela)*: ULA.

Abreviaturas utilizadas:

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

BAP: Banco Agrícola y Pecuario

BM: Banco Mundial

BCV: Banco Central de Venezuela

CARICOM: siglas en inglés de la Comunidad de Estados del Caribe, o *Caribbean Community*

DCH: Disponibilidad para el Consumo Humano (expresa la cantidad de alimentos disponibles al nivel de ventas al detal en un país determinado, generalmente expresada en kg/persona o Kcal/persona para un lapso determinado)

FAO: siglas en inglés que denominan la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FCA: Fondo de Crédito Agropecuario

FUNDACREDESA: Fundación para el Crecimiento y el Desarrollo

FIEM: Fondo de Inversiones para la Estabilización Macroeconómica

FMI: Fondo Monetario Internacional

GATT: siglas en inglés del *General Agreement on Tariffs and Trade*, o Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

ICAP: Instituto de Crédito Agropecuario

INAVI: Instituto Nacional de la Vivienda

INN: Instituto Nacional de Nutrición

Kcal: *Kilocaloría* o caloría, cantidad de energía necesaria para elevar la temperatura de un gramo de agua de 14,5 a 15,5°C

MPC: Ministerio de Producción y Comercio; antes conocido como de Agricultura y Cría (MAC), que fue fusionado con el Instituto de Comercio Exterior; fue nuevamente reestructurado en el 2002 y absorbido en parte por el actual Ministerio de Agricultura y Tierras

OMC: Organización Mundial de Comercio, conocida también por sus siglas en inglés como WTO

PAE: siglas con las que se conoce el Programa de Ajustes Estructurales adoptado en 1999 (segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez).

PCA: Poder de Compra Alimentario

PCI: Poder de Compra Internacional

PIB: siglas del Producto Interno Bruto, o GDP en inglés

PIBPC: siglas del Producto Interno Bruto en términos *Per Cápita*

PpT: relación Peso por Talla (indicador antropométrico para medir desnutrición)

PpE: relación Peso por Edad (indicador antropométrico para medir desnutrición)

PRIDA: Programa de Reforma Agraria Integral, más tarde transformado en ARDI

PROAL: Programa de Alimentos Estratégicos

TpE: relación Talla por Edad (indicador antropométrico para medir desnutrición)

RECADI: Régimen de Cambios Diferenciales (implementado en 1983)

SISVAN: Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional

UCAB: Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela)

ULA: Universidad de Los Andes