

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Estado promoverá la agricultura tropical sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, garantizará la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola.

La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la nación...

Artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En el período que cubre este Informe, el derecho a la alimentación experimentó un comportamiento que evidencia avances en algunos aspectos y retrocesos en otros. Los avances se sitúan en un plano normativo, es decir, están relacionados con la aprobación de algunas leyes que protegen la seguridad alimentaria y con algunas medidas prácticas destinadas a concretarla. Específicamente hay que hacer mención a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que contiene disposiciones vinculantes entre el uso de la tierra y los planes agroalimentarios del país; y la ley de Pesca, que busca resguardar el equilibrio ecológico en la realización de esta actividad, lo que tendría un impacto positivo en la preservación de este producto alimenticio. Igualmente, se vislumbra una preocupación en la gestión gubernamental por dar mayor presencia al tema agrícola y alimentario, al volver a instaurar un espacio de atención específica a este campo en el ámbito ejecutivo, como fue la creación del Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) y al tratar de concretar programas de asistencia alimentaria y de producción agrícola, aunque los esfuerzos en este sentido siguen estando dispersos y no se encuentran relacionados con planes adecuadamente definidos. En definitiva, podría afirmarse que en el marco normativo actual continúan dándose pasos para visibilizar un componente fundamental del derecho a la alimentación, como es la seguridad alimentaria, y darle la prioridad que requiere.

En contraposición con estos avances, las cifras disponibles (que están referidas a la población menor de 15 años que asiste a los centros públicos de salud y corresponden a las estadísticas del Sistema de Vigilancia Alimentaria - Sisvan) relacionadas con la situación nutricional de la población venezolana muestran un retroceso en todos los grupos de edad que, aunque pudiera pensarse no significativo, rompe con una tendencia al descenso que venía produciéndose desde hace al menos dos años. Efectivamente, en el Informe pasado se reseñaba una disminución de la desnutrición del 1% en promedio en todos estos grupos etáreos, mientras que este año, el incremento ha rondado también este porcentaje. En algunos indicadores como el déficit agudo (desnutrición actual) y los déficit crónico compensado y descompensado (desnutrición prolongada), se trata del quiebre de una tendencia al descenso que venía produciéndose, en porcentajes bajos, desde 1997 y 1998.

Los informes de organismos de Naciones Unidas correspondientes al año 2002 y que reportan cifras del año 2000, como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indican que el porcentaje de desnutrición general (que afecta a toda la población), es superior al 20%, lo que ubica a Venezuela en la categoría 4 (países con déficit nutricional entre 20% y menos de 35%). Esto significa un descenso en una categoría con respecto a años anteriores, cuando se ubicaba en la categoría 3. Sobre la base de estos resultados, se señala a Venezuela como uno de los países que alcanzó los peores resultados en los compromisos para disminuir los índices

de desnutrición. Por lo demás, los planes destinados a la preservación del consumo de micronutrientes como el hierro, el yodo y el flúor, perdieron fuerza, entre otras cosas, por la debilidad institucional en la que se encuentra el Instituto Nacional de Nutrición (INN); esta situación constata el riesgo de que se reviertan logros tan importantes como la declaración de la que fuera objeto Venezuela hace dos años, por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como país virtualmente libre de las deficiencias de Yodo.

En el plano del acceso a los alimentos, se señalaba en el Informe anterior que, por primera vez en muchos años, se había producido un incremento salarial superior a la inflación, lo que significó una leve recuperación del poder adquisitivo de la población. En este período, la situación se revirtió notablemente, pues la devaluación de la moneda venezolana en los primeros ocho meses del año 2002, fue superior al 80%, con lo que el aumento salarial del 20% decretado en el mes de mayo, quedó afectado negativamente. Por lo demás, la adopción de algunas medidas económicas entre las que destaca el aumento de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 14,5% a 16%, así como la extensión de productos no exonerados de este tributo, ha tenido hacia el mes de septiembre de 2002, un impacto negativo en el comportamiento del consumo de alimentos que ya venía experimentando durante el año, una tendencia a la disminución (entre el 6 y el 10% hasta mediados del año 2001).

Finalmente, los programas sociales que ejecuta el INN han sufrido una parálisis importante. Esta parálisis está relacionada con la situación interna del INN, que por tercer año consecutivo se encuentra en proceso de reorganización y tiene un presupuesto deficitario. Es cierto que la crisis política tuvo efectos paralizantes en un conjunto de iniciativas y programas no sólo en el área alimentaria sino en general; sin embargo, ello no puede ser argumento para reconocer que, frente a una crisis social y económica como la que se ha desatado en el país en los últimos meses y que seguramente afectará los niveles de nutrición de la población, no se dé una respuesta gubernamental decidida y focalizada¹ tendiente a sostener los logros alcanzados y a proteger a la población más vulnerable.

Por lo demás, el contexto nacional se enmarca en la situación mundial de la alimentación que reporta resultados poco alentadores, como pudo evidenciarse en la Segunda Cumbre Mundial sobre Alimentación, celebrada en Roma entre los días 10 al 13.06.02. Como suele ocurrir en este tipo de foros, se revisaron las metas establecidas hace cinco años (1996) y se concluyó que los esfuerzos realizados son insuficientes y muestran un progreso muy lento. Efectivamente, la meta general establecida en 1996 planteaba reducir el número de desnutridos en el mundo a la mitad para el año 2.015. Esto implicaba una disminución de 20.000.000 de hambrientos al año, cifra que difícilmente logró ubicarse en 6.000.000. Aún cuando se alcanzaron índices de disminución, este magro logro puede desdibujarse en el cortísimo plazo dado el alarmante crecimiento del desempleo a nivel mundial y por ende, la extensión de la exclusión y la pobreza. La Cumbre reiteró que ante una realidad que indica que el problema no es insuficiencia de alimentos sino mala distribución de los mismos, que existan más de 800.000 personas que pasan hambre, es absolutamente inaceptable. Aún así, las perspectivas no lucen alentadoras. Reconocer que no se alcanzarán las metas previstas y renovar estos compromisos tal y como ocurrió en el mencionado foro, no parecen ser las medidas más convenientes. Como lo establece la propia FAO la solución del problema alimentario en el mundo, es una cuestión de voluntad política que debe traducirse en hechos.

Situación nutricional

En el Informe pasado, el análisis reportó una leve disminución del déficit nutricional de la población infantil menor de 15 años, con base en las cifras que ofrecía el INN, a través del

Sisvan. En esta oportunidad, la misma fuente revela un incremento del déficit en el año 2001, en relación con el año anterior para todos los grupos de edad y en todos los indicadores antropométricos.

Es necesario contextualizar el comportamiento de la situación nutricional de la población venezolana en atención a lo que revelan diversos informes de organismos especializados, como el denominado “Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo” correspondiente al año 2001, elaborado por la FAO. Si bien este Informe reporta cifras correspondientes al año 1999, lo que importa destacar es que para ese momento, se cataloga a Venezuela como uno de los países que alcanzó peores resultados en la protección nutricional de su población.

De acuerdo con los parámetros de la FAO, los países que alcanzaron peores resultados son aquellos en los que “...la proporción de subnutridos aumentó más de un punto porcentual al año”². Venezuela acompaña a otros 9 países, y con Cuba y Guatemala, son los únicos países de América Latina mencionados.

Los datos que reporta este Informe indican que entre 1992 y 1999, Venezuela pasó de 2.300.000 a 4.800.000 personas subnutridas³, lo que representa un incremento de 9 puntos porcentuales al pasar de 11% en 1992 a 20,6% en 1999. Por su parte, Andrés Carmona, Secretario de la Comisión Nacional de Alimentación (CNA) ha reconocido que para el año 2001, “...unos 3 millones de personas en el país, sufren de algún grado de desnutrición, que afecta su desarrollo físico e intelectual, [agregando que]... hay un déficit de 200 kilocalorías por persona promedio”⁴.

Sobre la base de estos datos, el informe denominado “Nuevos retos para la consecución de los Objetivos de la Cumbre Mundial sobre Alimentación” preparado por la FAO, reporta un descenso de Venezuela de la categoría 3 a la 4, por tener un porcentaje de población subnutrida que se ubica entre el 20 y el 35%⁵. Según este mismo informe, países como El Salvador y Colombia se encuentran en la categoría 3, por encima de Venezuela, lo que demuestra que es posible tener mayor éxito en el control de la situación nutricional de la población a pesar de una situación interna grave (mayores índices de pobreza en el caso de El Salvador y el conflicto armado, en el caso de Colombia).

Por su parte, el Informe sobre Desarrollo Humano preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente al año 2002, reporta que Venezuela, en el objetivo N° 1, referido a la erradicación del hambre y la pobreza extrema, ha retrocedido⁶. Este mismo Informe indica que, el porcentaje total de habitantes desnutridos en Venezuela, alcanza el 21%, mientras que el porcentaje de niños con bajo peso al nacer (por debajo de los 2,5 Kg.) es del 6%; los niños menores de cinco años con peso insuficiente para la edad se ubican en 5% y los que presentan baja estatura para su edad (también menores de cinco años), constituyen el 14%.

Las cifras que reportan los organismos oficiales para 2001, como se menciona al principio, indican que la situación de deterioro se está profundizando y que la leve mejoría experimentada el año anterior, no logró sostenerse.

Efectivamente, el comportamiento de los principales indicadores antropométricos reporta un aumento con respecto al año anterior, que se ilustra en los siguientes gráficos:

Porcentaje de Déficit agudo	
Grupo etáreo/indicador	Años

	1992	1997	1998	1999	2000	2001
< de 15 años	12,7%	11,6%	12,5%	11,7%	11,3%	12,3%
2-6 años	11%	10,5%	11,4%	10,7%	10,7%	11,7%
7-14 años	9,9%	8,6%	9,0%	8,6%	8,1%	8,6%

Fuente: Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN). 2001.

El déficit agudo mide la desnutrición actual o reciente y muestra, para el total de la población menor de quince años, un incremento de un punto porcentual con respecto al año 2000. Este incremento rompe con una tendencia a la disminución que venía presentándose durante dos años consecutivos. Al desagregar el déficit por grupos de edad (2 a 6 años y 7 a 14 años), también se verifica un incremento de un punto porcentual en el primer grupo y 0,5% en el segundo. Si se comparan estos porcentajes con los de 1992, puede constatarse que 10 años después, el déficit nutricional se mantiene prácticamente igual para el total de la población menor de 15 años (12,7% en 1992 y 12,3% en 2001), experimenta una mejoría de un 1,3% en la población entre 7 y 14 y desmejora en 0,7% en la población de 2 a 6 años.

Por su parte, el déficit crónico compensado, es decir aquel que muestra una desnutrición prolongada y en el cual se evidencia una talla baja para la edad pero un peso adecuado para esa talla, muestra el siguiente comportamiento:

Porcentaje de déficit crónico compensado						
Grupo etáreo/indicador	Años					
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
2-6 años	12,6%	12,5%	11,7%	11,3%	10,4%	10,5%
7-14 años	20,4%	16,5%	15,5%	15,5%	14,9%	15,1%

Fuente: Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN). 2001.

Este tipo de déficit muestra un incremento muy leve con respecto al año anterior que alcanza el 0,1% para el grupo de 2 a 6 años y 0,2% para el grupo de 7 a 14 años. Sin embargo, también rompe la tendencia al descenso que se venía presentando durante todo el decenio, aunque aún mantiene una mejoría marcada con respecto a los porcentajes de 1992.

El déficit crónico descompensado que indica una talla baja para la edad y un peso bajo para esa talla baja, se comportó de la siguiente forma:

Porcentaje de déficit crónico descompensado						
Grupo etáreo/indicador	Años					
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
2-6 años	1,7%	1,5%	1,6%	1,4%	1,3%	1,4%

7-14 años	2,9%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	1,5%
-----------	------	------	------	------	------	------

Fuente: Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN). 2001.

También aquí se refleja la misma tendencia de interrupción del descenso, experimentada en los indicadores anteriores.

El déficit en los niños menores de dos años calculado sobre el indicador peso para la edad, que es el indicador idóneo para medir a este grupo de edad, también muestra un incremento en el déficit nutricional.

Porcentaje de déficit global						
Grupo etáreo/indicador	Años					
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
< de 2 años	13,6%	14,1%	14,5%	13%	11,7%	12,7%

Fuente: Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN). 2001.

En conclusión, se presentó en este período una interrupción de la tendencia decreciente que presentaba el déficit nutricional de la población menor de 15 años que acude a los centros hospitalarios públicos, desde hace al menos dos años en algunos indicadores y hasta más de cinco en otros. El incremento en el déficit, alcanza un promedio (entre los diversos indicadores), de un 1% con respecto al año 2000, retrocediendo en la recuperación señalada en el período anterior, que sigue estando por debajo de los porcentajes existentes en 1992.

Por su parte, otra forma de malnutrición como es el sobrepeso⁷, mantiene su tendencia ascendente en todos los grupos de edad como lo refleja el siguiente cuadro:

Porcentaje de Sobrepeso						
Grupo etáreo/indicador	Años					
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
< de 2 años	20,5%	20,5%	20,9%	23,2%	25,7%	25,2%
< de 15 años	9,5%	9,8%	9,9%	10,5%	11,3%	11,4%
2-6 años	9,5%	9,4%	9,4%	10,1%	10,8%	10,8%
7-14 años	11,5%	11,8%	13%	13,2%	14,4%	15%

Fuente: Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN). 2001.

Tal como se señaló en el Informe anterior, esta forma de malnutrición es una enfermedad que está en ascenso en el subcontinente latinoamericano desde 1980⁸.

Sectores vulnerables

Al igual que todos los años, al analizar en forma desagregada las cifras sobre desnutrición, se evidencia una mayor incidencia del problema en los grupos más vulnerables. De acuerdo con

la FAO, un grupo vulnerable es aquel “*Grupo de personas con características comunes, una elevada proporción de las cuales padece inseguridad alimentaria o se hallan en riesgo de padecerla*”⁹. En Venezuela, califican dentro de estos grupos los sectores más pobres de la población que, según la estratificación que utiliza Fundacredesa, serían los estratos IV y V, y la población ubicada en zonas de difícil acceso geográfico y sin adecuadas vías de penetración como las poblaciones indígenas y algunas campesinas.

Un análisis de las cifras ofrecidas por el Sisvan sobre los ingresos hospitalarios graves por desnutrición en las entidades federales del país, permite evidenciar estas diferencias. Los ingresos hospitalarios graves asumen tres formas clínicas: marasmo, Kwashiorkor y mixta. Son las formas más extremas de desnutrición en las cuales los enfermos presentan cuadros como piel reseca, cabello ralo, ojos agrandados y contextura esquelética, además de un estado físico que les impide valerse por sí mismos. El reporte del Sisvan sobre 19 entidades federales (no presentaron cifras los estados Amazonas, Carabobo, Vargas y Zulia), indica que en el año 2001 se produjeron 896 ingresos hospitalarios. El Sisvan clasifica los ingresos hospitalarios graves por desnutrición en tres categorías; alta con una incidencia superior al 1,5%; media entre 1 y 1,5% y baja, menor de 1%. Los estados que poseen una incidencia alta son: Trujillo con 5,6%; Barinas con 2%; Portuguesa con 3,3%; Guárico con 3,5%, Bolívar con 1,8%, Miranda y Delta Amacuro con 1,7%. Como puede verse, se trata de entidades federales que en su mayoría son estados agrícolas donde se concentra gran cantidad de población campesina y en el caso de Delta Amacuro, indígena.

Por su parte, el estudio sobre Indicadores de Situación de Vida y Movilidad Social 1995-2001, elaborado por Fundacredesa y presentado en septiembre de 2001, muestra claramente cómo los estratos sociales más bajos son los que presentan los mayores índices de desnutrición.

En sus hallazgos, este informe señala que “*En los lactantes el déficit por peso-edad y talla-edad fue de 16% y se incrementó a 18% en el estrato V, mientras que, por peso-talla fue 9%. Los niños preescolares presentaron 18% de déficit peso-edad, 15% por talla-edad y 10% por peso-talla, encontrándose que estos valores en el estrato V se incrementaron a 22%, 19% y 12% respectivamente*”¹⁰. Igual ocurre con los niños y niñas de 7 años en los que “*...del estrato IV 16% presentaron déficit en su crecimiento en estatura, mientras que en el estrato social V la proporción de niños con déficit fue de 28%. El porcentaje de niños con déficit en las reservas calóricas presentó diferencias entre estratos: 12% en el ESE IV y 20% en el estrato V*”¹¹.

Al analizar la actuación del Estado en lo que a políticas de atención a este sector se refiere, se encuentra que incumple con la obligación de satisfacer el derecho a la alimentación a estos sectores vulnerables, por cuanto los programas existentes no llegan de manera efectiva a los mismos. El estudio de Fundacredesa evidencia que los programas sociales alimentarios que adelanta el gobierno no benefician en la magnitud requerida, a los sectores que más los necesitan. Así por ejemplo, para el año 2001, tal y como se aprecia en los siguientes cuadros, los programas asociados a la alimentación fueron insuficientes en los estratos III, IV y V.

Área Metropolitana de Caracas			
Programa	% de cobertura por estrato social		
	III	IV	V
Merienda Escolar	-	-	0,2%
Canasta Alimentaria o Cesta Básica	-	0,7%	0,2%
Comedor Escolar	-	1,9%	1,5%
Lactovisoy	-	0,2%	0,2%

Fuente: Estudio Situación de Vida y Movilidad Social. FUNDACREDESA/FUS. 2001.

Principales ciudades del país			
Programa	% de cobertura por estrato social		
	III	IV	V
Merienda Escolar	2,3	1,6	3,1%
Canasta Alimentaria o Cesta Básica	-	0,3%	0,2%
Comedor Escolar	7,6	4,5%	6,4%
Lactovisoy	-	-	0,4%

Fuente: Estudio Situación de Vida y Movilidad Social. FUNDACREDESA/FUS. 2001.

Como puede apreciarse en los cuadros, se trata de una cobertura ínfima especialmente en lo que se refiere a los programas alimentarios. En relación con otros programas sociales como la dotación de útiles escolares, suministro de medicinas, entre otros, la cobertura es algo mayor, más no sobrepasa el 31,3% según Fundacredesa.

Esta situación demuestra que las estrategias para incidir sobre la población más vulnerable, no son del todo adecuadas. Por ejemplo, si la red escolar constituye el canal más importante que se está utilizando para hacer llegar los programas alimentarios, habría que tener en cuenta que los sectores más pobres de la población quizás no estén accediendo a las escuelas y se están quedando sin recibir esta compensación. Por otro lado, habría que investigar si este tipo de programas está teniendo el adecuado apoyo y los recursos suficientes y oportunos en las ciudades del interior del país y especialmente en las localidades rurales lo que a juzgar por las cifras, no está ocurriendo.

Deficiencia de micronutrientes

Los micronutrientes constituyen un indicador muy importante del estado nutricional de la población. Su presencia en el organismo humano es fundamental para alcanzar un adecuado desarrollo físico y mental; es por ello que son objeto de atención por parte de los organismos que vigilan la situación nutricional de la población y son objeto de programas especiales, cuando se detecta su carencia. Es el caso del programa de iodación de la sal que se llevó a cabo en Venezuela y que permitió, hace dos años, declararlo como país virtualmente libre de las deficiencias de Yodo. Sin embargo, en el Informe anterior, se alertó sobre la desatención de este programa y sobre el riesgo que ello significaba para la sostenibilidad de esta meta, especialmente porque se estaba comenzando a importar sal sin los adecuados niveles de iodo. En el presente período, el ex presidente del INN, Ronald Evans denunció que la Comisión Nacional para la Yodación y Fluoración de la Sal (Conyflusal) "...prácticamente dejó de funcionar. Su presidente renunció por falta de apoyo de las autoridades de Nutrición y Salud"¹². Por su parte, la Cámara de Productores e Industriales de la Sal (Cavinsal) denunció que "...hasta el 30% de la sal que se consume en Venezuela, directa o indirectamente no contiene yodo ni flúor"¹³, por lo que dirigieron una comunicación al Presidente de la República exponiéndole la situación. Pero además, expertos en esta área han denunciado que "...la concentración de flúor que se indica en los empaques se encuentra por debajo de 90 miligramos, lo cual no beneficia la salud bucal. En pocas palabras, dicha cantidad es más de un 50% menor a la que establece la normativa."¹⁴. De esta manera, este importante logro está corriendo un serio peligro que no se justifica de ningún modo, pues lo que se requiere es

simplemente que se apliquen medidas de control y vigilancia de la normativa ya existente sobre iodación de la sal.

Otro micronutriente que ha sido objeto de especial atención en Venezuela, por las implicaciones que su carencia tiene sobre la población, lo constituye el hierro, cuya falta es responsable de la anemia.

El estudio de Fundacredesa mencionado anteriormente revela que los porcentajes de anemia y deficiencia de hierro se expresan de la siguiente manera:

Prevalencia de Anemia y Deficiencia de Hierro en Caracas y Ciudades del interior. 2001		
Grupo etáreo	Anemia	Deficiencia de hierro
< de 2 años	50,1%	48%
3 – 6 años	36,2%	33,9%
7 años	16,6%	22,6%
Total	34,4%	34,8%

Fuente: Estudio Situación de Vida y Movilidad Social. FUNDACREDES. 2001.

Aunque el INN reporta entre sus actividades del año 2001, el control de la aplicación de los programas de enriquecimiento alimentario en las 23 entidades federales (lo que incluye el análisis de hierro), no se trata de una actividad que se enmarca en un programa de fortificación de hierro permanente, como lo hubo en el pasado reciente. Si se toman en cuenta los elevados índices que presenta esta deficiencia y que rondan el 50% en los niños y niñas menores de dos años, Venezuela debería dar prioridad a un programa integral que abarque no sólo la aplicación de controles en los alimentos, sino asegurarse que estén siendo consumidos por quienes están más afectados por esta situación.

En lo que se refiere a la Vitamina A, como se ha señalado en informes anteriores, existe una ausencia de data sobre la incidencia de la misma. En su Memoria y Cuenta de 2001, el INN anuncia el inicio de un estudio para determinar su incidencia pero manifiesta que *“... lo planificado para esta actividad no se podrá cumplir en su totalidad, en el presente año, debido a las limitaciones presupuestarias confrontadas por el INN”*¹⁵

Situación alimentaria

Consumo e ingesta alimentaria

Durante el período en estudio el CNA, preparó un informe que daba cuenta del cumplimiento de las metas sobre agricultura y alimentación por parte de Venezuela.

Consumo Kcal/persona/día	
Área Metropolitana de Caracas	Principales ciudades del Interior
Estratos	Estratos

	Total	III	IV	V	Total	III	IV	V
Kcal/persona/día	2.191,7	2.395,3	2.232	2.156	2.076,9	2.140	2.107,6	2.034,3

Fuente: Estudio Situación de Vida y Movilidad Social. FUNDACREDESA/FUS. 2001.

En lo que se refiere a la energía alimentaria¹⁶, dicho informe revela que debido a los cambios estructurales habidos en la población venezolana (decrecimiento, aumento de la expectativa de vida y cambios en la población económicamente activa), se produjo, a finales de la década de los noventa, una adecuación del consumo de kilocalorías estimándose "...que el valor de referencia ponderado de energía de la población venezolana era de 2.300 Kcal/persona/día. Esto representa un incremento del 4,5% con respecto al valor de referencia establecido en 1.993"¹⁷, cuando el valor de referencia se ubicaba en 2.197 kcal/persona/día. Este incremento del valor de referencia implicó una adecuación del consumo de nutrientes y energía que, de acuerdo con el CNA "... se encuentra en zona de 'insuficiencia' y 'suficiencia precaria' para la energía y la proteína alimentaria respectivamente y la del calcio, ya deficitaria, disminuye a valores de franca insuficiencia"¹⁸. Expresado en cifras, el comportamiento del consumo de kcal/persona/día "... revela que la disponibilidad de energía alimentaria per cápita de los venezolanos alcanzó un máximo en 1992 (2.377 Kcal/persona/día). Desde entonces se ha observado un marcado descenso, situándose para el año 1999 el valor más bajo de toda la década (2125 Kcal/persona/día) y una ligera recuperación para el año 2000 (2210). Por su parte, durante el período 1990-2000, la disponibilidad de proteínas fluctuó entre 57 y 66 g/persona/día, alcanzando en el año 2000 (65gr/persona/día) el máximo valor de la década"¹⁹. Si bien se nota una recuperación para el año 2000, al encontrarse por debajo de los valores de referencia, se califica como situación de seguridad alimentaria crítica.

A su vez, este consumo de kilocalorías es menor en los estratos más bajos de la población y en las ciudades del interior del país, según lo reporta el estudio de Fundacredesa.

Retrocede el consumo de alimentos

El comportamiento que presentó el consumo de alimentos en este período, no permite pensar que haya una recuperación del consumo de energía hasta los niveles de referencia (2.300 Kcal/persona/día), pues debido a la reducción del poder adquisitivo se experimentó una caída importante del consumo de alimentos.

En el Informe pasado se hizo referencia a que por primera vez en muchos años, se había logrado un incremento salarial superior al índice de inflación, lo que permitió una leve recuperación del poder adquisitivo de la población. En este período estos logros se revertieron de forma pronunciada al punto que, al cierre de este Informe (septiembre 2002), existe una inflación acumulada cercana al 25% (según el Banco Central de Venezuela, BCV) estimándose para finales de año en 30 ó 35%. El impacto de esta situación es inmediato en los niveles de consumo de la población y afecta de forma importante la adquisición de alimentos y los patrones de alimentación.

De acuerdo con los estudios de la empresa consultora Datanálisis, la pérdida de la capacidad adquisitiva de la población venezolana se dio en todos los estratos socioeconómicos en un porcentaje que ronda el 70%, entre diciembre de 2001 y junio de 2002.

Poder adquisitivo mensual			
Estratos	Variación del poder adquisitivo mensual		Pérdida
	Dic. 2001	Jun. 2002	

	6.807 \$	3.985 \$	66%
A-B			
C	1.306 \$	763 \$	67%
D	462 \$	276 \$	70,38%
E	218\$	131 \$	70,34%

Fuente: Datanálisis.

En lo que se refiere a la adquisición de alimentos, la capacidad de la población con respecto a la canasta alimentaria sigue estando por debajo de su costo total. Los estudios de empresas como Datanálisis y el Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores (Cenda), con amplia experiencia en este tema, señalan que el promedio de la familia venezolana sólo puede adquirir un 60% de esta canasta con los ingresos que percibe: “[esta canasta] *en enero alcanzaba sólo para adquirir 65,5% de los productos. En marzo la cifra se ubicó en 63%, para experimentar su punto más bajo en abril, cuando con el ingreso mínimo de un venezolano alcanzó para comprar apenas 59,3% del grupo básico*”²⁰.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por el CNA, la relación entre salario mínimo y canasta alimentaria en los últimos siete años fue la siguiente:

Salario mínimo y costo canasta alimentaria							
Años 1995 al 2001							
	Años						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Salario Mínimo	15.000	15.000	75.000	100.000	120.000	144.000	158.000
Canasta Alimentaria	31.384,20	60.995,4	84.802,9	115.305	124.709	131.817,7	153.358,4

Fuente: BCV-INE-MPD-HBA.

Esta relación muestra que en los años 2000 y 2001 hubo una leve recuperación del poder adquisitivo de la población, al sobrepasar el salario mínimo el costo de la canasta alimentaria. Las cifras para 2002 vuelven a ser desalentadoras pues el aumento de sueldos que entró en vigencia el 01.05.02 y que coloca el salario mínimo en Bs.190.080 mensuales, fue sobrepasado por el costo de la canasta alimentaria que, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el mes de agosto alcanzó los Bs.193.806.

La caída del consumo se refleja en todos los sectores de la población y se puede evidenciar a través del comportamiento del consumidor en el momento de realizar la compra de alimentos. Según lo expresan los propios vendedores de los mercados populares, en un sondeo de opinión realizado por periodistas, se evidencia una caída de las ventas que se ubica entre 30 y 50%²¹. En los automercados también se observa un descenso que hasta el mes de septiembre de 2002 se calculaba en 12%, esperándose para finales de año un 15% menos de ventas.

Algunos signos de las dificultades que tiene la población para adquirir alimentos, no sólo en los estratos sociales más bajos, sino también en los medios se pueden evidenciar en algunos hechos: “*En los últimos tres meses del año se han duplicado las compras de alimentos con*

tarjeta de crédito, lo que es reflejo de la caída del poder adquisitivo del venezolano. En ese mismo período también se duplicaron las devoluciones de productos en caja, debido a que en muchas ocasiones el presupuesto destinado a la compra en los supermercados no alcanza por el incremento de precios. Anteriormente el 40% de las compras que se hacían en los supermercados eran impulsivas, lo que se ha reducido sólo a un 10% aproximadamente. Actualmente las compras son más reducidas y de manera más frecuente. Además los consumidores adquieren productos de empaques más pequeños. El surtido de productos en los supermercados continúa igual; sin embargo, el volumen de productos se ha reducido²².

Según Datanálisis, “...entre enero y julio de este año [2002] la demanda de alimentos disminuyó en 10,3% si se compara con el mismo período de 2001...”²³, mientras que los alimentos han experimentado un incremento de 18,7%. “Esta es la disminución más importante en el renglón de los alimentos desde 1996, lo que refleja el impacto devaluacionista de las medidas tomadas por el gobierno”²⁴. En promedio, las familias venezolanas están dedicando 41% de sus ingresos a la compra de comida lo que significa un incremento de tres puntos con respecto a meses anteriores²⁵.

Para la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea), la caída en la demanda de alimentos en el primer semestre de 2002, fue de 6,1% con respecto al año 2001, siendo que “Los consumidores se están concentrado en comprar sólo lo que forma parte de la canasta básica, pero sobre todo lo más barato de la canasta”²⁶.

El cambio en los patrones de consumo continúa centrándose especialmente en el consumo de harinas, pastas y granos, dejando por fuera alimentos importantes en la adecuada ingesta de energía y nutrientes, como la carne y sus derivados y los productos lácteos; “Un estudio realizado por Datanálisis a mil familias en un lapso de diez semanas indica que ante el aumento de los precios la población se ha visto en la necesidad de cambiar sus hábitos alimentarios permanentemente, en la mayoría de los casos con pérdida de la calidad de la ingesta”²⁷. Dicho estudio da cuenta de que el estrato E de la población no consume ningún tipo de productos cárnicos y muy poco lácteos, mientras que en los estratos D y C, hay un mayor acceso a estos productos y mayores posibilidades de balancear la alimentación.

Políticas agroalimentarias: buenas intenciones y poco consenso

Como se menciona en informes anteriores, Venezuela cuenta desde 1999 con un marco normativo que protege explícitamente el derecho a la alimentación. Específicamente el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), habla de la seguridad alimentaria como un derecho de los venezolanos y una obligación del Estado. En estos dos años se crearon algunas instancias y se anunció un conjunto de leyes tendientes a proteger este derecho. Sin embargo, es poco lo que se logró en la práctica pues se mantienen presentes factores de carácter estructural que obstaculizan su concreción.

Un primer elemento a destacar en la aplicación de las políticas agroalimentarias en este período es la creación del Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT). En la reestructuración del Poder Ejecutivo, el anterior Ministerio de Agricultura y Cría fue absorbido por el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC), el cual creó el Viceministerio de Agricultura. Para algunos sectores se trató de una medida equivocada que restó prioridad al tema agrícola y pecuario. El nuevo Ministerio tiene a su cargo “... los institutos responsables del desarrollo rural, reorganización de las tierras agrícolas, desarrollo de infraestructura rural, entre otras, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural”²⁸.

Durante el período en estudio el CNA presentó un informe de Seguimiento a los Compromisos adquiridos por Venezuela en la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA), celebrada en

Roma en 1996. Dicho informe revela que *“La valoración de los diversos parámetros que conforman la seguridad alimentaria, señala que Venezuela, durante la última década, se ha mantenido en situación crítica”*²⁹. Las razones por las cuales se mantiene esta calificación son ya conocidas. En primer lugar, la población no está consumiendo el porcentaje de nutrientes y energía que corresponde a los valores de referencia establecidos en 2000 (2.300 Kcal/persona/día); en segundo lugar no existe una política de seguridad alimentaria consolidada, dado que Venezuela mantiene una dependencia importante de las importaciones para alimentos que constituyen la base de la dieta diaria de la población. Como lo ha señalado el propio CNA *“Uno de los factores condicionantes de la seguridad alimentaria del país es la dependencia de las importaciones de alimentos que, en 2000, contribuyeron con el 40% del suministro total de energía”*³⁰. Igualmente, la producción agrícola no tiene una presencia clave en la economía del país.

Efectivamente, la actividad agrícola en Venezuela sigue teniendo una baja contribución al Producto Interno Bruto (PIB) total, lo que es un indicativo de que las políticas nacionales no están tomando en cuenta con suficiente prioridad, el desarrollo de este sector. De acuerdo con la Federación Nacional de Agricultores (Fedeaagro), *“En los últimos años la participación del PIB agrícola en el PIB total ha venido disminuyendo, producto de una reducción en la superficie de siembra y en el rendimiento de las cosechas de muchos rubros”*³¹.

Un estudio realizado a finales del año 2001, por el entonces Viceministerio de Agricultura, durante ese año, arrojó que de 56 rubros agrícolas, 36 experimentaron reducción en su producción destacando algunos de consumo masivo como el maíz, el arroz, el sorgo, la palma aceitera, el café, el cacao, la caña de azúcar y el tabaco. Según este estudio, entre los factores que contribuyeron a este descenso se encuentran *“Condiciones ambientales, falta de definición a tiempo de la cartera de crédito, exceso de importaciones y contrabando y problemas de comercialización...”*³².

El sector ganadero también experimentó una reducción notable. Según Carlos Canelón, asesor de la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga), *“El rebaño venezolano ha retrocedido en los últimos años casi un 10% en su tamaño [...] En la actualidad tenemos cerca de 12,5 millones de reses y el rebaño nacional debería estar por encima de 15 millones para satisfacer la demanda nacional”*³³. De acuerdo con los ganaderos, las razones que produjeron este descenso son de carácter estructural, como por ejemplo, la falta de incentivos para la inversión en la cría de animales, lo que pasa por implementar una política de financiamiento adecuada para este sector.

Venezuela mantiene su condición de país importador, no sólo de alimentos sino de gran cantidad de insumos como lo muestra el siguiente cuadro:

Monto de las importaciones.						
Años 1997 al 2002						
	Años					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Millones de dólares	13.159	14.250	12.669	14.589	16.435	5.529

*Comprende el período Enero- Mayo 2002

Fuente: INEBCV-INE-MPD-HBA.

Como puede verse, para el año 2001 las importaciones alcanzaron su punto máximo de los último 6 años, y aunque en lo que va del año 2002 muestran una leve disminución (en mayo de 2001, se habían importado 1.000 millones de dólares más que en mayo de 2002), la composición de estas importaciones en lo que se refiere a los rubros agrícolas y alimenticios, se mantiene prácticamente igual; esto significa aproximadamente 700.000.000 de dólares para los rubros agrícola vegetal e industria de alimentos, bebidas y tabaco, en un período de 5 meses en los dos años.

Con respecto a la dependencia de las importaciones la situación no varió desde el período anterior a éste calificándose de crítica, pues el 40% de la energía alimentaria que requiere la población es objeto de importaciones. Por su parte, *“... las cifras que maneja el Ministerio de Producción y Comercio arrojan que las importaciones de alimentos superan el 75%, pese a que la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos ha indicado que sus afiliados consumen 88% de la producción nacional”*³⁴, lo que indica una insuficiencia importante en la producción de productos nacionales que se requieren para la fabricación de alimentos procesados.

Las principales dependencias se expresan en rubros como el trigo, que alcanza un 99% de importación, aceites, leches y productos lácteos (que alcanzan un 40%) y alimentos concentrados para animales. Según señala Andrés Carmona, Secretario del CNA, en el caso de los aceites se trata de *“...una de las dependencias más grandes, porque las grasas tienen un contenido calórico alto y contribuyen a la ingesta energética total de la dieta”*³⁵.

Nuevamente se registraron situaciones que evidencian la profundidad de esta problemática y la insuficiencia o poca pertinencia de las medidas gubernamentales que se toman al respecto. Por ejemplo, la colocación de cosechas nacionales en rubros tan básicos como el maíz, tuvo dificultades para tener una salida directa hacia la población, ya que la sobreproducción existente obligó a utilizar un maíz de primera para alimentar animales. Efectivamente, en el mes de diciembre de 2001, se conoció que existían 300.000 toneladas de maíz blanco sin colocación; se trata de un maíz que es utilizado para la fabricación de harina de maíz precocida para consumo humano. De acuerdo con las explicaciones ofrecidas por la Industria de Alimentos Procesados para Animales (Afaca), el MPC, les propuso que este excedente fuese absorbido por ellos debido a que las empresas fabricantes de harina de maíz, no cumplieron con sus compromisos de compra. Este hecho es ilustrativo de la distorsión existente en la política agrícola nacional pues evidencia cómo un producto de la dieta diaria de la población venezolana, de alta calidad termina siendo destinado a consumo animal. Se conoció que parte de este maíz iba a ser destinado al Programa Estratégico de Alimentos (Proal), y debido a dificultades de orden administrativo con el gobierno, no se concretó esta negociación. En la práctica Afaca, compró el maíz a un precio superior, lo que significó un incremento en los precios de alimentos como el pollo y los huevos, resultando afectado el consumidor.

Otro rubro muy ilustrativo de las distorsiones de la política agrícola que terminan por impulsar las importaciones, lo constituye la producción de leche y sus derivados. Este producto, que podría considerarse insustituible en la dieta de toda persona, experimentó en 10 años una baja del 30%. Según lo expresa el representante de la Cámara Venezolana de la Industria Láctea (Cavilac), Rodrigo Agudo, en 1992 una persona en Venezuela consumía 120 litros promedio al año y en 2002 consume sólo 80. La razón es que la leche venezolana es una de las más caras del continente. En el caso de este rubro las distorsiones que impiden un precio adecuado y un nivel de producción conveniente están derivadas de una política incorrecta que se arrastra desde hace muchos años, sin que se hayan adoptado las medidas para contrarrestarla. Según Cavilac, el costo de la leche pasteurizada es 300% más caro en Venezuela que en el resto de los países de la Comunidad Andina; mientras que lo que recibe el productor y lo que termina pagando el consumidor, presentan una diferencia abismal *“...el productor recibe un promedio*

*de entre 275 y 280 bolívares por litro de leche a puerta de corral, mientras que en el mercado se cotiza el producto pasteurizado en más de 800 bolívares*³⁶. Pero además, la producción lechera nacional sólo abastece el 65% del mercado, del cual más del 50% se utiliza para la fabricación de quesos, por lo que el consumo de leche necesita ser suplido con importaciones.

Por su parte, la cartera agrícola de los bancos sigue decreciendo siendo sus condiciones poco favorables sobre todo para los pequeños productores. De acuerdo con Fedeaagro, *“La cartera agrícola no ha alcanzado en términos nominales, las colocaciones logradas en 1997. El financiamiento no cubre 50% de la demanda crediticia del sector”*³⁷. El Gobierno anunció que durante 2002, esperaba un aumento de la cartera crediticia de los bancos comerciales para el sector agrícola de 17,3%. Sin embargo, la banca comercial reaccionó de manera negativa al señalar que se trataba de un monto muy elevado y que no existían garantías para realizar estos préstamos, entre otras razones porque la nueva Ley de Tierras impide ofrecer las propiedades como aval ante los bancos. Por su parte, los productores objeto de créditos continúan denunciando las condiciones desventajosas en las que son otorgados éstos y las consecuencias que les generan las dificultades para honrar los compromisos. En el período en estudio se pudo conocer la denuncia de la Fuerza Bolivariana de Productores Agropecuarios según la cual la banca privada ejecutó *“...acciones de embargo masivo a fincas y tierras de forma irregular y abrupta y sin agotar el mecanismo de la negociación y el diálogo”*³⁸. Esta organización solicitó al gobierno nacional que se refinancien las deudas y se establezcan tasas de interés razonables pues las actuales oscilan entre el 25 y el 40%.

A pesar de su optimismo en relación con el desempeño de la producción agrícola el propio presidente de la República, reconoció que los resultados no habían sido los esperados. En una reunión sostenida con Fedeaagro, en la que este gremio presentó un informe sobre los problemas que experimentan, *“El presidente reconoció su frustración por el desempeño agrícola y se comprometió a estudiar la propuesta [presentada por Fedeaagro]”*³⁹. A tal fin, designó una Comisión integrada por Fedeaagro, el MAT y varios gobernadores y diputados.

Las medidas económicas y su efecto sobre la alimentación

Durante el lapso que abarca este análisis, el Gobierno nacional dio a conocer un conjunto de medidas destinadas a disminuir el déficit fiscal y a balancear la macroeconomía. La primera de ellas anunciada en febrero de 2002, fue básicamente la libre flotación del bolívar frente al dólar y el abandono del esquema de bandas que venía aplicándose desde hace varios años. Esta medida produjo una devaluación de la moneda nacional que se estima según el BCV, entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, en 85%. Si bien la devaluación significó un mayor flujo de bolívares que permitió al gobierno honrar algunos compromisos internos, tuvo efectos devastadores sobre la capacidad adquisitiva en un país cuya dependencia de las importaciones es superior al 75%.

Otra medida económica propuesta por el Ejecutivo Nacional y refrendada en el mes de agosto de 2002, por la Asamblea Nacional fue el aumento de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pasó de 14,5% a 16% y la eliminación de un porcentaje de exoneraciones importante. Al cierre de este Informe los efectos de esta medida se comenzaron a sentir y amenazan con hacer aún más deficitaria la capacidad de consumo de la población. En primer lugar hay que decir que el IVA constituye uno de los impuestos más regresivos que se pueden aplicar pues no toma en cuenta las diferencias en el nivel de ingresos de la población, pechando a todos por igual. En segundo lugar, se trata de una alícuota general, nada despreciable (16%) que elevará en forma sustancial el costo de los productos. En tercer lugar, la eliminación de exoneraciones para productos de la canasta alimentaria, pone en peligro la

seguridad alimentaria de la población, al hacer más difícil el acceso a alimentos que contienen los nutrientes requeridos por la población.

Antes de la entrada en vigencia de esta modificación del IVA, 55% de los productos que se expendían en los automercados estaban exentos de su pago. Ahora la lista se redujo a 38% y para el mes de enero de 2003, será sólo de 18%. *“Según el proyecto de reforma de la Ley del IVA, elaborado por el Ejecutivo, este año se pagará 16% sobre el precio de la mortadela, salchichas, jamón endiablado, mantequilla o aceites. Pero para 2003, se pagará IVA también por la carne de res, pollo o cerdo; le leche, el queso blanco o la margarina, aunque por lo menos durante ese año el Gobierno propondrá que se aplique a estos bienes de consumo una alícuota menor, por lo menos de 8%”*⁴⁰. De acuerdo con Datanálisis en la actualidad *“...80% de la población venezolana se alimenta sólo con los productos de la canasta básica, y 20% restante verá reducir su consumo luego de la aplicación del IVA”*⁴¹.

Las consecuencias que se prevén para el sector agrícola obligaron al MAT a solicitar a los despachos de Finanzas y Planificación, la exoneración de su pago, al menos en algunos rubros. De acuerdo al Ministro Efrén Andrades *“... eliminar un conjunto de exenciones al pago del impuesto tendrá efectos positivos en las metas de recaudación previstas, pero también generará mayores problemas para los productores del campo”*⁴², por lo que solicitará no se aplique el impuesto a los servicios eléctrico, transporte, insumos y productos químicos.

En lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, el Gobierno presentó un Informe circunscrito a los compromisos 3°, 4°, 6° y 7°, relativos a la adopción de políticas sostenibles de desarrollo alimentario; de políticas comerciales que fomenten la seguridad alimentaria; la asignación de recursos en cantidad suficiente y la vigilancia y monitoreo de estos compromisos, respectivamente.

Resumen de la situación de seguridad alimentaria. Venezuela. 2000				
Parámetro	Indicador	Valor	Calificación	Tendencia
Disponibilidad	Disponibilidad de energía y proteínas	2.210 Kcal./día y 66 g/día, respectivamente	Insuficiente	Mejorando
Suficiencia	Porcentaje de adecuación del suministro de energía alimentaria	96%	Insuficiente	Mejorando
Estabilidad	Evolución de la serie histórica de la disponibilidad de energía alimentaria	Flujo de alimentos con altibajos	Estable	Sin cambios
Autonomía	Proporción de energía alimentaria de origen animal	60%	Crítica	Sin cambios

Accesibilidad	Proporción de la población en situación de pobreza	50%*	Insuficiente	Mejorando
Equidad	Prevalencia de desnutrición	**	Iniquidad	Mejorando

*Metodología: línea de pobreza

**El porcentaje de prevalencia de desnutrición se encuentra dentro de los parámetros establecidos por la OMS, sin embargo existen áreas geográficas afectadas en mayor proporción.

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN. Informe de Seguimiento a los compromisos asumidos por Venezuela en la CMA de 1996. Caracas, 2002.

Los logros referidos en ese Informe se ubican en un plano muy general y excesivamente normativo, es decir, se centran en la aprobación de un conjunto de leyes, en la creación de instancias operativas, en el diseño de los planes agrícolas y en la firma de diversos convenios, los cuales constituyen sin duda pasos necesarios y previos a la ejecución propiamente de los planes y programas. Sin embargo, son pocos los indicadores cuantitativos que permitan medir el alcance logrado.

Marco legislativo

En el período en estudio fueron promulgadas dos leyes dentro del paquete de las leyes habilitantes, directamente relacionadas con el tema de la seguridad alimentaria. Se trata de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola (LTDA), y la Ley de Pesca y Acuicultura (LPA). Igualmente, en el mes de febrero de 2002, se aprobó la Ley de Mercadeo Agrícola que regula la comercialización de los productos agrícolas.

Lo que pudiera considerarse un importante avance normativo se constituyó en un punto de desencuentro entre el gobierno y los sectores agroindustriales, aderezado por la situación de polarización política. En primer lugar, el hecho de que estas leyes fuesen aprobadas por vía habilitante, impidió que hubiese un adecuado proceso de consulta y participación de los sectores involucrados. En segundo lugar, el Gobierno nacional convirtió a la Ley de Tierras en la bandera política de su gestión, presentándola como un punto de honor no sujeto a negociación, lo que cerró las posibilidades de consenso con los sectores agroindustriales. De esta manera, la Ley de Tierras no cuenta con el apoyo de estos sectores.

La Ley contiene disposiciones que vinculan claramente la actividad agrícola con la seguridad alimentaria de la nación lo que, a juicio de Provea, es una perspectiva correcta. Efectivamente, en una de sus disposiciones se establece: «*Tierras privadas: Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional*». Esto se ha interpretado como una amenaza a la propiedad de la tierra y una restricción al libre ejercicio de la actividad económica. Un análisis más detallado de la Ley, muestra que esta disposición se asemeja a las regulaciones que en el ámbito urbano, tienen los reglamentos de zonificación y que no existe tal amenaza pues lo que está previsto son sanciones de orden fiscal para aquellos productores que no den a la tierra un uso acorde con los planes agroalimentarios de la nación. “*En otras*

*palabras, no existe prohibición alguna de destinar la tierra agrícola al uso que desee su propietario: las consecuencias del incumplimiento de los planes agroalimentarios son exclusivamente fiscales*⁴³. La expropiación de tierras que no estén cumpliendo su función social es otro de los puntos álgidos de la Ley, pues en el contexto de enfrentamiento que prevalece, ha sido leída por los propietarios de tierras como una facultad discrecional de los funcionarios gubernamentales que no estará sujeta a los criterios técnicos establecidos para ello.

La reacción inmediata de estos sectores fue pronosticar un estancamiento aún mayor de la actividad agrícola. Según lo expresó Carlos Machado, Coordinador del Centro Internacional de Agronegocios del Instituto de Altos Estudios de Administración (IESA), *“... el resultado inmediato de esta ley será una reducción de la inversión y una caída de la productividad en el campo, efectos opuesto a los que según el Gobierno se busca con esta reforma”*⁴⁴. Una ley de este tipo para que pueda aplicarse realmente y ser efectiva, debe contar con un consenso amplio, pues conlleva decisiones cuyas implicaciones son muy importantes tanto para los productores como para los consumidores. Pero además, el uso de la tierra es sólo uno de los factores que intervienen en el alcance de la producción agrícola. Esta polémica parece olvidar que existen otros aspectos que ameritan igual atención y que son garantía de una mayor productividad, pero que no han sido abordados de forma igualmente prioritaria. *“...el tema de la agricultura y la justicia social va más allá de la propiedad de la tierra y pasa por la inexistencia de facilidades para los campesinos, hasta una red de comercialización distorsionada donde los mayores márgenes de ganancia se los llevan los intermediarios en perjuicio de los productores”*⁴⁵. Sobre este aspecto no parece haberse avanzado en este período puesto que no se conocieron iniciativas destinadas a mejorar los procesos de comercialización directa, mientras que los consumidores finales siguen pagando productos encarecidos por los costos que le incorpora el intermediario. Finalmente, la aplicación efectiva de esta ley se verá determinada también por algunos factores como la liquidación del Instituto Nacional de Tierras (IAN). El 16.01.01, se designó a la Junta Liquidadora de este ente que deberá culminar sus funciones en un período de un año; ello implicará cancelación de deudas, liquidación de funcionarios y transferencia de algunas competencias lo que, debido a las dificultades administrativas y de flujo de recursos, puede experimentar retrasos.

Similar situación de rechazo ocurrió con la Ley de Pesca y Acuicultura, la cual establece entre sus disposiciones la protección al medio ambiente y a la pesca artesanal, mientras contiene restricciones para la pesca industrial especialmente la de arrastre. De acuerdo con Guido Solari, presidente de la Federación Nacional de Productores Pesqueros (Fenapesca) esta ley *“...persigue eliminar la pesca de arrastre que, por cierto, se practica en todo el mundo, incluso también por pescadores artesanos en el Estado Sucre y en el Golfo de Venezuela”*⁴⁶. Por su parte, el gobierno ha dicho que lo que se pretende es *“...el cumplimiento del respeto al ambiente y a la biodiversidad, sobre todo en aquellas faenas como la pesca de arrastre. Esta actividad, tal y como se practica en Venezuela, no es un sistema que respete el medio ambiente”*⁴⁷. A juicio de Provea, la orientación de la LPA está orientada a la protección y garantía de la seguridad alimentaria de la población, al preocuparse por la preservación de la fauna acuícola que constituye un alimento de indudable valor nutritivo. Sin embargo, nuevamente el carácter inconsulto de la medida obstaculizó el alcance del consenso que esta Ley necesita para ser aplicada y colocó a la defensiva a las organizaciones que agrupan a los industriales del ramo. Efectivamente, Fenapesca alertó sobre la posibilidad de que la aplicación de la Ley signifique en el corto plazo una reducción de la producción, lo que pone en peligro 12.000 empleos directos y 100.000 indirectos. El 20.12.01, se introdujo un recurso de nulidad ante el Tribunal Supremo de Justicia el cual fue admitido. Dicho recurso busca anular la Ley por considerarla inconstitucional. Esta acción jurídica fue acompañada de una paralización de la actividad pesquera que se extendió por varias semanas.

En definitiva, ambas leyes tuvieron poco impacto práctico en el presente período y su rechazo por parte de los sectores involucrados hace temer por su efectividad. Por lo demás, a pesar de las declaraciones del jefe de Estado en los días posteriores al golpe de estado del 11.04.02, sobre iniciar un proceso de revisión, al cierre de este Informe, no se reportan avances al respecto⁴⁸.

Los programas sociales asociados a la alimentación.

La situación del INN y los programas alimentarios

En el lapso que cubre este Informe, continuó el proceso de reestructuración del INN, que en la práctica significó un desmantelamiento de los programas alimentarios nacionales sin que se concrete una transferencia de los mismos hacia las regiones. Por otra parte, programas nuevos que se anunciaron durante el período pasado como el de las ollas comunitarias, dejaron de funcionar por falta de recursos.

La Memoria y Cuenta del INN correspondiente al año 2001 es reveladora de la situación de parálisis por la que atraviesa ese organismo. Su situación financiera le ha impedido alcanzar los objetivos programados para ese año, pues el presupuesto asignado se mantuvo en el mismo monto del año anterior; es decir, que se operó con un presupuesto deficitario. Se esperaba que la transferencia de los programas a los estados significara una reducción de los gastos de personal y por tanto mayor holgura en la ejecución presupuestaria; pero ello no fue posible “...debido a no disponer de los recursos necesarios para la cancelación de los Pasivos Laborales del personal a desincorporar”⁴⁹. Esta situación provocó que hubiese que reformular el presupuesto, haciéndolo aún más deficitario, lo que llevó al INN a afirmar que “...se pueden inferir los problemas de insolvencia financiera que ha venido atravesando el Instituto, durante el presente ejercicio fiscal y que han afectado considerablemente el cumplimiento de las metas previstas”⁵⁰. Como suele ocurrir en la mayoría de los organismos públicos y especialmente en épocas de reestructuración, la mayoría de los recursos terminan destinándose a gastos de personal y de funcionamiento administrativo, siendo realmente irrelevante lo que se destina a la principal razón del organismo, en este caso la atención a la población vulnerable en materia nutricional. Así se refleja en el hecho de que “...del presupuesto del año 2002, aprobado en la Gaceta Oficial N° 374309 de fecha 21 de marzo de 2002, el 57,2% de lo presupuestado se destinará a gastos de personal (plantilla que alcanza a 8.469 personas entre obreros y empleados a nivel nacional) lo que, sumado a servicios no personales, servicios de la deuda, transferencias y otros gastos, alcanza el 98,8% de dicho presupuesto”⁵¹. Es de hacer notar que esta situación se mantiene desde 1999 cuando se inicia el proceso de reorganización y reestructuración del INN.

Informa también la Memoria y Cuenta que el proceso de descentralización se llevó a cabo en 10 estados para el tercer trimestre de 2001, a través de los Convenios de Transferencia con las gobernaciones. De 2.407 comedores escolares y de educación básica, media y diversificada, se transfirieron 1.202 lo que significa que todavía quedan en manos del INN aproximadamente el 50% de estos comedores.

Pero además, la ejecución de los programas alimentarios por parte del INN se caracterizó en los últimos años por su escasa cobertura frente a un problema cuyas dimensiones aumenta año a año. Por ejemplo, el Programa de Comedores Escolares atiende a 110.000 niños y niñas en edades comprendidas entre 7 y 14 años que se encuentran en la red escolar, cuando la población inscrita en esta red, es de 3.409.173 alumnos. Por su parte, el Programa de Escuelas Técnicas y Liceos atiende a 35.967 adolescentes entre 13 y 18 años de edad, siendo la población total matriculada para este nivel de 305.036 alumnos⁵². En el caso de los

Comedores Industriales y Populares (programa destinado a atender a la clase trabajadora y a los ancianos), la cobertura es realmente ínfima, pues de 27 que existen en todo el país sólo están en funcionamiento 21, atendiendo a unas 12.000 personas cuando la población económicamente activa supera los 10.000.000 y de éstas, casi 2.000.000 se encuentran desempleadas.

El INN también reporta el estado del Plan de Asistencia Alimentaria Popular (PAAP), el cual forma parte del *"Plan de Sobre Marcha"* decretado en agosto de 2000. Este Plan contempló la creación de los comedores institucionales, las cocinas comunitarias y educación nutricional. Los logros señalados en la Memoria y Cuenta hablan de la instalación de 11 comedores institucionales que atienden a 13.300 personas y 100 cocinas o comedores comunitarios en los estados que presentan mayores índices de desnutrición.

La información reseñada en prensa revela resultados muy pobres en la ejecución de estos programas y alerta sobre la parálisis de las unidades que no lograron ser transferidas. Por ejemplo, *"Para 1999, el INN tenía a su cargo 2.407 comedores que funcionaban en escuelas, técnicas y liceos, y beneficiaban a 335.134 estudiantes. Ahora sólo está atendiendo a 159 mil muchachos. Mil 100 comedores, que esperan ser transferidos, dejaron de funcionar en julio del año pasado"*⁵³.

En relación con el programa Ollas Comunitarias, la propia directora del INN, Zaida Carrillo, señaló que *"...el programa arrancó con 159 cocinas, pero los recursos dejaron de llegar y ahora se encuentran fuera de funcionamiento"*⁵⁴; la reactivación de este programa y la apertura de unos 150 nuevos comedores, son metas previstas que dependen de un crédito adicional por 10.5 millardos de bolívares que fue solicitado para el año 2002.

Los programas alimentarios también se vieron afectados por el desorden administrativo que caracteriza a esta gestión de gobierno, en la cual el flujo de dinero hacia los diferentes entes y programas se ha visto seriamente obstaculizado. A mediados de este año, la ex tesorera nacional, Leyda Betancourt declaró que los fondos correspondientes al Fondo Único Social (FUS) por un monto de 237 millardos de bolívares no fueron transferidos debido a que *"...la Tesorería Nacional no recibió los recursos necesarios para hacer los aportes al FUS. Uno de los beneficiarios de estos fondos iba a ser el programa de alimentación escolar, según se estableció en la Ley de Presupuesto de 2002"*⁵⁵.

Nuevos programas alimentarios

Durante este período se anunciaron nuevos programas alimentarios destinados a abaratar el costo de los alimentos especialmente dirigidos a la población de menores recursos. En esta oportunidad fue el entonces viceministro de Agricultura (octubre de 2001) quien anunció la puesta en marcha de un programa denominado "todo a mil de la carne". El programa en cuestión consistía en la venta de carne a un 40% menos de su costo a través de los llamados mercados bolivarianos. De acuerdo a Efrén Andrades, titular del mencionado viceministerio, con este programa *"Estamos tratando de mejorar la alimentación de los venezolanos. Por ejemplo, la población de los estratos D y E consumen 56% menos de las proteínas que debería. En el caso de la carne, se consume 30% menos de lo necesario. Nosotros estimamos que con este programa en un año logremos solventar este déficit"*⁵⁶.

Sin embargo, el plan contó con obstáculos desde el mismo comienzo. Para que un programa de este tipo tenga éxito debe garantizar que contará con la participación de sus principales abastecedores, es decir, los productores de carne. Según manifestaron los ganaderos, no fueron llamados a participar por parte del gobierno, a pesar de que se mostraron interesados y aseguran que existe suficiente oferta para ello. Los dueños de los mataderos, por su parte,

señalaron que existe un problema de costos que les impide participar sin que tengan pérdidas. El programa arrancó con un solo proveedor, lo que le restó alcance, mientras el gobierno continuaba las gestiones con la Federación de Ganaderos y la Asociación Nacional de Frigoríficos. En el mes de febrero se anunció la ampliación de este programa a otros rubros como la leche (“Todo a mil Lácteo”) y de la carne de cerdo y las aves (“Todo a mil de cerdos y aves”); igualmente se anunció la puesta en marcha del “Combo Pabellón”, consistente en la venta de ingredientes para la preparación del pabellón criollo a bajo precio. Con estos programas, el ejecutivo nacional ha pretendido atacar tanto el problema de la nutrición en la población (al brindar un paquete de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales), como la reactivación de la producción agrícola (al garantizar la colocación de parte de la producción nacional en estos programas). Sin embargo, no es la primera vez que se intentan iniciativas de este tipo sin que lleguen a consolidarse. Al cierre de este Informe, no se sabe la situación de estos programas y fue anunciado un reforzamiento del programa denominado “Cesta revolucionaria” que consiste en la venta de la cesta básica a precios que oscilan entre 14, 10 y 7 mil bolívares.

Programa de Extensión Agrícola

Al igual que otros programas sociales, este programa que tiene que ver directamente con la producción de alimentos, experimentó, durante el período en estudio, las dificultades derivadas del flujo de caja. La razón que ya parece haberse hecho común “*los pagos están retenidos en Tesorería Nacional...*” fue argumentada por la Fundación para la Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (Fundación Ciara), ente que adeuda a las agencias ejecutoras de este programa cerca de 2,6 millardos de bolívares para inicios de este año. Este programa beneficia a 80% de los municipios agrícolas del país. Para los representantes de Acción Campesina y Farmer 92, agencias ejecutoras de estos programas “*Nos resulta extraña la excusa, especialmente, tratándose de un programa que se ejecuta, en buena medida, con recursos del Banco Mundial, pues se supone que ese dinero debe destinarse exclusivamente a la realización del proyecto, como ocurre con la mayoría de los programas que financian organismos multilaterales*”⁵⁷. Este programa ha beneficiado a 50.000 familias campesinas y puede considerarse el único que existe en el país en materia de capacitación, asesoría y formación de pequeños y medianos productores.

Organismos Genéticamente Modificados y políticas gubernamentales

El tema de los alimentos transgénicos u organismos genéticamente modificados (OGM) viene siendo objeto de atención en el ámbito mundial al punto que la FAO creó un grupo de trabajo específico sobre este tema con el objeto de producir orientaciones y lineamientos para su tratamiento en las legislaciones y políticas locales.

En Venezuela se trata de un tema al que se le otorga muy poca prioridad y que no está en las agendas de los organismos públicos encargados del tema alimenticio. La realidad es que el país no cuenta con una normativa que regule la entrada de estos productos ni tampoco está haciendo esfuerzos por investigar y conocer cuál está siendo su impacto en la población. Como lo señala Claret Michelangeli, Directora del Centro de Investigaciones en Biotecnología Agrícola de la Universidad Central de Venezuela (UCV), “*Lo cierto es que el país, sumergido en discusiones políticas de todo tipo, parece haber olvidado que se enfrenta a la necesidad de regular la entrada de los productos transgénicos al territorio. Probablemente, (...) algunos de los granos que importa Venezuela ya están genéticamente modificados, e incluso están siendo utilizados para agricultura sin que se sepa. Es por ello urgente la elaboración de un instrumento legal para aplicar normas de bioseguridad, un concepto que se refiere al uso seguro de la biotecnología moderna*”⁵⁸.

La existencia de una normativa al respecto permitiría, "...saber cómo se debe proceder en el territorio nacional. Establecería qué tipo de técnicos deben formar la comisión nacional de bioseguridad, que evaluaría las solicitudes de quienes deseen ingresar organismos genéticamente modificados, y presentaría un informe a la autoridad nacional competente, para que autorice el ingreso de esas especies o lo prohíba"⁵⁹.

El grupo de trabajo de expertos de la FAO sobre este tema ya produjo algunos criterios que permiten a los países ir diseñando su política nacional al respecto. Por ejemplo, se señala el liderazgo que debe tener el sector público en este tema, mientras que fija los grandes lineamientos para el desarrollo del control y vigilancia de la inocuidad de los alimentos en los siguientes términos:

"Fortalecimiento de la capacidad mediante la formulación de programas sobre calidad e inocuidad de los alimentos y nutrición: se trata de atender las necesidades específicas de los países y tener en cuenta los contextos internacional y regional;

Creación a nivel institucional de sistemas integrales y eficaces de control de la inocuidad de los alimentos: se trata de mejorar gradualmente los marcos reglamentarios, los recursos humanos y la infraestructura en relación con la inocuidad y la calidad de los alimentos, incluyendo la evaluación, gestión y comunicación de riesgos sobre la base de un análisis de los costos y beneficios en cada país;

Evaluación de las modalidades de consumo de alimentos y fomento de la sensibilización de los consumidores: se trata de evaluar la idoneidad nutricional y aumentar la sensibilización de los consumidores y su participación en el proceso de adopción de decisiones y de alentar la creación de grupos sólidos de consumidores;

Elaboración de tecnologías apropiadas a lo largo de la cadena alimentaria: se trata de mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos desde la explotación agrícola (o el mar) hasta la mesa de los consumidores, mediante el fomento de los recursos humanos en la planificación del desarrollo rural, los servicios rurales de extensión y los servicios veterinarios y pesqueros, así como entre los principales participantes del sector privado, en especial los pequeños productores"⁶⁰

Inestabilidad política y seguridad alimentaria

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación FAO señaló que existe una clara relación entre contextos de inestabilidad política e inseguridad alimentaria. En el período en estudio, especialmente la ciudad de Caracas, centro de los acontecimientos políticos, se vio expuesta a situaciones que pusieron en peligro el nivel de abastecimiento de alimentos. Concretamente en el mes de abril de 2002, luego del paro nacional convocado por los sectores de oposición que culminó en el golpe de Estado y los posteriores saqueos que afectaron a los comercios de alimentos entre otros, se produjo una reducción considerable del inventario de alimentos. A ello también contribuyeron las compras nerviosas que se realizaron de manera compulsiva la semana anterior a los acontecimientos. Nelson Da Gama, presidente de la Asociación Nacional de Supermercados y Afines (ANSA) ante la situación de paro, anunció que "...los industriales de este sector, y también del de medicinas, acordaron la implementación de un programa de contingencia que se aplicaría entre sábado y

*domingo para abastecer los canales de venta. Sin embargo, este plan se vio frustrado por los sucesos que ocurrieron a partir del viernes*¹. Posteriormente, esta misma Asociación, dio cuenta de que al menos 6 grandes automercados y depósitos de comida de la ciudad de Caracas, ubicados en las zonas populares, especialmente en Catia, resultaron saqueados en su totalidad.

Al cierre de este Informe y ante la eventualidad de un nuevo paro nacional, el Gobierno anunció un plan de contingencia para prevenir posibles situaciones de desabastecimiento. Se trata de un plan de emergencia que sería activado “...*en caso de conflicto político o catástrofe natural, para resguardar a la población y garantizar la dotación de alimentos. Se dispondrá de productos no perecederos como pasta, enlatados, café, arroz, harina precocida de maíz, leche y agua, así como también algunos enseres y medicamentos*”². De acuerdo con lo pautado por la Comisión Presidencial Agrícola, ente encargado de preparar este plan, Las Fuerzas Armadas serán las responsables de ponerlo en práctica conjuntamente con Protección Civil. El plan cuenta con un presupuesto asignado de 42 millones de bolívares y será revisado cada 6 meses para adecuarlo a la realidad del país³.

-
1. Inestabilidad política y seguridad alimentaria.
 2. El Nacional, 04.09.02, Pág. E-1.
 3. Ídem.

1. La necesidad de implementar programas focalizados hacia la población vulnerable, debe entenderse como una medida de contingencia, de carácter temporal, frente a un previsible deterioro de la situación alimentaria de la población. En ningún momento debe entenderse como el abandono de programas universales e integrales.

2. Tomado de <http://www.fao.org/docrep>.

3. De acuerdo con la FAO la subnutrición se define como la “... *Ingestión de alimentos continuamente insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria*”. Tomado de: <http://www.fao.org>.

4. El Nacional, 10.10.01, Pág. C-2.

5. De acuerdo con los criterios de la FAO, existen cinco categorías para clasificar a los países: la 1 corresponde a aquellos países cuyo porcentaje de subnutridos es menor a 2,5%; la 2 se ubica entre 2,5 y menos de 5%; la 3 entre 5 y menos de 20%; la 4 entre 20 y menos de 35% y la 5 superior o igual a 35%.

6. De acuerdo con los criterios del PNUD, se califica a una meta en retroceso cuando “...*el nivel de adelanto del país es en 2000 al menos 5 puntos porcentuales peor que en 1990*”. En: PNUD: [Índice de Desarrollo Humano 2002](#). Tomado de <http://www.undp.org>.

7. Peso corporal superior al normal debido a una acumulación excesiva de grasa. Normalmente es una manifestación de supernutrición. Tomado de <http://www.fao.org>.

8. Ver PROVEA: Informe anual octubre 2000 – septiembre 2001. Caracas, 2001. Pág. 44.
9. Tomado de <http://www.fao.org>.
10. FUNDACREDESA/MSDS: Indicadores de Situación de Vida. Movilidad Social años 1995-2001. Caracas, 2001. Tomo II. Pág. 499.
11. Ídem. Pág. 507.
12. El Globo, 01.10.01, Pág. 26.
13. Ídem.
14. Ídem.
15. INN: Memoria y Cuenta 2001. Mimeo.
16. Se define como la cantidad de energía que “... *una persona necesita para mantener sus funciones corporales, la salud y una actividad normal*”. Tomado de <http://www.fao.org>.
17. CONSEJO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN: Informe de Seguimiento a la CMA. Caracas, 2002. Mimeo.
18. Ídem.
19. Ídem.
20. El Universal, 10.06.02, Pág. 2-24.
21. Últimas Noticias, 02.02.02, Pág. 6.
22. El Universal, 02.02.02, Pág. 2-1.
23. El Universal, 31.07.02, Pág. 2-1.
24. Ídem.
25. Ídem.
26. El Universal, 02.02.02, Pág. 2-1.
27. El Universal, 08.08.02, Pág. 2-1.
28. CONSEJO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN: Op. Cit. Caracas, 2002. Mimeo.
29. Ídem.
30. Ídem.
31. El Universal, 09.11.01, Pág. 2-2.
32. El Nacional, 18.01.02. Pág. E-2.
33. Últimas Noticias, 01.01.02, Pág. 17.
34. El Nacional, 11.10.01, Pág. E-2.
35. El Nacional, 10.10.01. Pág. C-2.
36. El Nacional, 05.04.02, Pág. E-4.

37. El Nacional, 18.01.02, Pág. E-2.
38. El Nacional, 03.05.02, Pág. E-2.
39. Tal Cual, 29.01.02. Pág. 25.
40. El Universal, 08.08.02, Pág. 2-1.
41. Ídem.
42. El Universal, 08.07.02, Pág. 2-1.
43. Tal Cual, 30.05.02, s/p.
44. El Universal, 05.12.01, Pág. 2-7.
45. Ídem.
46. El Nacional, 05.11.01, Pág. E-3.
47. Ídem.
48. Para un análisis de los ámbitos susceptibles de reforma de la Ley de Tierras, ver en este mismo Informe, el capítulo sobre Derecho a la Tierra.
49. INN. Memoria y Cuenta 2001. Mimeo.
50. Ídem.
51. Peña, Claudia. "Los programas nutricionales en estado agónico". Revista SIC. N° 646. Pág. 298, julio 2002.
52. PEÑA, Claudia. Op. cit. Pág. 296.
53. Últimas Noticias, 23.05.02, Pág. 3.
54. Ídem.
55. El Nacional, 20.06.02, Pág. E-1.
56. El Universal, 23.10.01, Pág. 2-12.
57. Tal Cual, 05.02.02, Pág. 15.
58. El Nacional, 04.05.01, Pág. C-3.
59. Ídem.
60. Tomado de <http://www.fao.org/worldfoodsummit/sideevents/papers/y6656s.htm>.

