



Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES)
Centro de Investigaciones Agroalimentarias
«Edgar Abreu Olivo»
(CIAAL-EAO)

Capítulo 9:

El Estado como actor del Sistema Alimentario Venezolano (SAV): conflicto y escenarios prospectivos

Rita Giacalone, Martha Yanira Hernández y Sadcidi Zerpa

Cómo citar este capítulo:

Giacalone, R., Hernández, M. Y. & Zerpa, S. (2013). El Estado como actor del Sistema Alimentario Venezolano (SAV): conflicto y escenarios prospectivos. En Gutiérrez S., A. (Coord.), *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* (pp. 367-416). Mérida (Venezuela): Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones de la ULA. Serie Mayor, Vol. 1.

9 El Estado como actor del Sistema Alimentario Venezolano (SAV): conflicto y escenarios prospectivos

*Rita Giacalone,
Martha Yanira Hernández
y Sadcidi Zerpa*

1. Introducción

El Estado venezolano siempre ha incidido sobre el SAV a través de políticas macroeconómicas, reglamentaciones técnicas e instituciones desarrolladas para el sector¹. Pero en años recientes puede considerársele también como un actor con intereses específicos en cada componente de la cadena agroalimentaria debido a: 1) su rol de *cuasi* productor en las cooperativas establecidas en tierras expropiadas (corresponde al componente producción primaria, en adelante, PRI); 2) como procesador en empresas agroalimentarias compradas o expropiadas (industria de alimentos, en adelante, IDA); 3) como comercializador y distribuidor a través de MERCAL y PDVAL (distribución y comercialización nacional, en adelante, DCN); y 4) como importador, mediante CASA-MERCAL y PDVAL (exportaciones e importaciones, en adelante EXT). Este capítulo analiza su nuevo rol y cómo este afecta los incentivos de los actores privados para llevar a cabo su actividad². Asimismo presenta una interpretación teórica de las relaciones conflictivas dentro del SAV, a partir de la cual se aplica un modelo de análisis prospectivo.

¹ Véase en este libro el capítulo 7.

² Los precios relativos son en la economía el mayor incentivo para llevar a cabo actividades. De esta variable dependen la oferta y la demanda de bienes y servicios en el mercado. Cualquier efecto directo e indirecto sobre los incentivos ocasiona percepciones del desarrollo presente y futuro del sector, puesto que de ellos dependen cambios en costos de producción, rentabilidad, competitividad e inversión.

En la *sección I* se resume la acción estatal, período 1999-2011, en el PRI e IDA, indicando los problemas que acarrea a sus actores. En la *sección II* se discute el desarrollo y evolución de nuevas instituciones estatales (MERCAL y PDVAL) y sus efectos sobre DCN y EXT. La *sección III* analiza las relaciones conflictivas entre Estado y actores privados y algunos escenarios posibles, combinando distintos enfoques teóricos.

1. Acción estatal en el SAV (1999-2011)

2.1 Expropiación y adquisición de tierras y empresas

La intervención del Estado en el SAV en el PRI y la IDA se basa fundamentalmente en la expropiación, nacionalización, estatización y adquisición de tierras y empresas, mientras que en el DCN y EXT, el instrumento más efectivo para convertirse en actor con intereses propios ha sido la creación de una red de comercialización pública de alimentos con MERCAL y PDVAL, al tiempo que afianza su rol como importador de alimentos e insumos para la producción. La política estatal de recuperar tierras se acompaña del estímulo a las cooperativas, en las que el Estado incide a través del financiamiento para determinar cuánto y qué sembrar; y para colocar sus cosechas en las industrias estatales o en sus redes de comercialización (Tovar, 2009). Esta política se apoya en las leyes de tierras, cooperativas y financiamiento agrícola, pero fueron los mecanismos de control y regulación de precios, producción y circulación de alimentos los que aumentaron la participación directa del Estado en el PRI y el IDA.

Una medida positiva para los productores como la Ley de Crédito para el Sector Agrícola (2001), que señaló la obligación de los bancos comerciales y universales de mantener una cartera de crédito agrícola del 30% del crédito total (Giacalone, Hernández y Zerpa, 2010), fue afectada por la

reforma de la Ley de Tierras y Desarrollo Rural Agrícola. En 2004, esta estableció que se cambiaran los títulos de propiedad por una autorización de permanencia del INTI, *“como requisito previo para tener el decreto de productor agrícola”* para solicitar créditos bancarios. *“... Cuando esto ocurre, la propiedad de la tierra se pierde y ningún banco te acepta esos papeles como garantía porque saben que legalmente no pueden intervenir; la propiedad jurídica de las tierras se perdió”* (Bolotin, 2009). Esto ejemplifica algunos de los problemas que plantea una mayor participación del Estado en el SAV con objetivos no siempre convergentes.

La producción agrícola tiene un comportamiento cíclico que se acentúa en rubros de ciclos largos, los cuales demandan inversiones a mediano y largo plazo y garantía de la propiedad de la tierra (Machado Allison, 2008). En algunas cadenas (como la cárnica y de leche) en las que se necesita la garantía de la propiedad de la tierra, este fue uno de los mayores problemas para sus actores después de 2004:

Durante 2008-2009 se mantienen los problemas relacionados con la garantía de la propiedad de la tierra; existe un alto nivel de inseguridad jurídica producto de las amenazas de invasiones, expropiaciones y confiscaciones de fincas agropecuarias, apoyadas por la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario. Esta situación genera una gran discrecionalidad de los funcionarios del INTI, pues estos, de acuerdo con criterios propios, deciden si una finca es productiva o no y, en casos de enfrentar las sanciones discrecionales, el INTI mantiene la actitud de negar la entrega a los productores de los

*certificados de finca productiva o mejorable (FEDENAGA, 2008)*³.

Para proteger a los consumidores, el Estado promulgó en 2003 el control de precios minoristas, que mantuvo fijos los precios de venta al público de arroz, avena y preparados infantiles, harina de maíz precocida, harina de trigo, pastas, pan de trigo, carne rojas y blancas, leche completa, en polvo pasteurizada y esterilizada UHT, leche para lactantes, quesos blancos, huevos de gallina, aceites comestibles, margarina, leguminosas, azúcar, mayonesa, salsa de tomate, café, mortadela, sal, papas, jurel, atún, sardinas y tomates, introduciéndose de esta forma una política de precios máximos al consumidor (Gutiérrez, 2005, p. 77). Estos precios máximos se fijaron y mantuvieron por debajo del precio en condiciones de mercado, con lo cual, el exceso de demanda generó escasez y un mercado paralelo con precios más altos.

Al mismo tiempo, el Gobierno continuó en 2003 la política de incentivos aplicada desde 1999 (precios mínimos al productor, aumento del financiamiento, etc.) (Gutiérrez, 2005, p. 76). Aunque los precios mínimos al productor deberían incentivar el desarrollo del PRI, los actores señalan que también contribuyeron a desincentivar la competitividad. Como *"... es más barato importar que producir aquí... eso ha hecho que venga una ley de precios mínimos, que es la aberración más grande porque el precio mínimo es igual por derecho -- buena cosecha, mala cosecha, ineficiente, eficiente..."* (Bolotin, 2009).

Parker (2008) resume el dilema: *"... con 90% de la población viviendo en los centros urbanos, ...mejorar la capacidad adquisitiva de los sectores más pobres pasa por controlar la inflación, sobre todo en los precios de los*

³ En junio del 2010 se aprobó una reforma a la Ley de tierras y desarrollo agrario; sobre esta y sus efectos en el PRI, véase Hernández, J. L. (2010) y los capítulos 12 y 13 de este libro.

alimentos. Este simple hecho,... hace inviable cualquier intento de estimular la producción agraria nacional a través de aumentos generalizados en los precios agrícolas". Además, una moneda sobrevaluada durante el boom petrolero (2003-2008), hace que las importaciones se vuelvan más baratas.

Rojas (2008) destaca también que *"... el aumento del consumo... elevó los precios, pero ello no logró una respuesta del sector productivo de la carne, porque el sector privado tiene miedo y cuando la gente tiene miedo no tiene seguridad si lo que va a invertir se le va a revertir en ganancia. En este caso el productor busca otros usos para darle a su plata, datos... del BCV muestran desinversión en un 17% anual...".* Según Machado Allison (citado en Angulo, 2006), los únicos rubros que han crecido en producción per cápita –por encima del incremento de la población– en los últimos años son arroz, maíz, caña de azúcar, cacao y tabaco. Y *"este aumento se debe principalmente a que se trata de los productos que el gobierno estimula, con subsidios directos e indirectos, y dominan la red de distribución final del Estado, MERCAL".*

A comienzos de 2003, el régimen de libre flotación y convertibilidad del bolívar fue sustituido por un régimen administrado de divisas o control de cambio (Gutiérrez, 2005, p. 72). Esta política, aplicada para solucionar la inflación nominal en alimentos, implicó problemas para el PRI, ya que los bienes transables en Venezuela se volvieron 51,5% más caros que los externos (Guerra, 2003, pp. 15-16; en Gutiérrez, 2005, p. 75). Además, se sacrificó al sector exportador agrícola porque el control obligó a los exportadores a cambiar sus divisas al tipo de cambio oficial, inferior al del mercado paralelo (Gutiérrez, 2005, p. 77). Para el resto de los componentes, el control de cambio generó problemas para acceder a bienes importados (materia prima, insumos, maquinaria y tecnología).

En general, los actores destacan que el uso de los dólares controlados por el Gobierno permite una competencia desleal con los productores nacionales, pues con un dólar sobrevaluado, el nivel de importaciones estatales de alimentos aumentó. Para el 2008, la importación de alimentos y forrajes alcanzaba 7 mil millones de dólares y las importaciones por habitante pasaron de 75 dólares a 260 dólares anuales (Machado Allison, 2008). Hiram Gaviria, presidente de la Alianza Agroalimentaria, asegura que en el 2008 se trajeron del exterior 7.591 millones de dólares en alimentos (un 17% del total de importaciones), con lo cual cada venezolano representó 271 dólares de importación en contraposición a 84 dólares diez años antes (“Venezuela depende...”, 2009). En 2009, la situación no cambió, pues durante el primer trimestre se consumieron 145.000 toneladas de carne en el país, de las cuales 100.000 correspondieron a importaciones de ganado en pie de Brasil y de carne en canal desde Colombia, Argentina, Paraguay, Uruguay y Nicaragua. Solo 45.000 toneladas fueron de producción nacional (Tovar, 2009b). Actores afines al Gobierno, como FEDEGAN, aceptan que 25.000 reses mensuales provinieron de Colombia y que lo importado en pie de Brasil y Colombia ascendió a 320.638 cabezas (Ordoñez, 2008). La tendencia se acentúa en otros rubros: de 40.000 toneladas de caraoas importadas en 2009, 50% fueron traídas por el Estado (Tovar, 2009b), en contradicción con lo señalado por el Gobierno con respecto a la seguridad alimentaria (que ella se alcanzaría por la producción nacional, equiparándola a soberanía alimentaria). Los productores consideran que el concepto que se aplica es “*el de los anaqueles llenos a costa de la producción nacional*”... (Bolotin, 2009).

Dentro del PRI, la ocupación por parte del Estado de tierras privadas declaradas “improductivas”, repartidas entre cooperativas organizadas

por el Estado y financiadas por programas como la Misión Ezequiel Zamora, tiene el objetivo de convertirlas en proveedoras de alimentos para MERCAL y PDVAL. Sin embargo, según Hernández (2009a), solo el 9% de las tierras expropiadas por el Estado han sido entregadas a los Fondos Zamoranos (cooperativas). El 59% es explotado en forma individual.

La efectividad de esta política estatal ha sido criticada por cuanto *“aunque (el Gobierno) ha expropiado 2 millones de hectáreas y puesto a producir 30 mil hectáreas, no genera ningún impacto significativo sobre la producción nacional, a pesar de que el financiamiento aumentó en 70% y la producción en 2% en los últimos años”* (Machado Allison en Buttarello Lavarte, 2007). Datos de FEDEAGRO sobre superficie cosechada permiten a Parker (2008) comparar el 2006 con datos de 2001 y 1988 para concluir que, a pesar de los recursos invertidos, se ha avanzado poco con respecto a la situación existente, la cual se agrava por el crecimiento de la población venezolana desde entonces. Según estadísticas oficiales, 2007 fue el año tope del crecimiento de los rubros más representativos de la agricultura vegetal (9.752.634 toneladas de caña de azúcar, 2.440.778 de maíz, 471.000 de sorgo y 1.636.000 quintales de café). Pero para el 2010 se observó su caída (5.700.000 toneladas de caña de azúcar, 1.700.000 de maíz, 130.000 de sorgo y 1.150.000 quintales de café, que representa 42% en azúcar, 30% en maíz, 72% en sorgo y 30% en café) (*“La increíble...”*, 2011, p. 22).

Mientras que ni los datos de producción agrícola o ganadera ni el desempeño de las cooperativas con auspicio estatal muestran resultados positivos de las expropiaciones de tierras, el proceso persiste. En el caso de la caña de azúcar, unas 50.000 ha en producción fueron invadidas o

confiscadas por organismos estatales entre 2007 y 2010⁴. Esta situación afectó también tierras dedicadas a ganadería. Cipriano Heredia (2012), presidente de FEDENAGA, informa que entre 2005 y 2011 hubo 544 invasiones y 2.826 expropiaciones (o “adquisiciones forzosas”), de las cuales 1.911 correspondieron a “rescate” de tierras.

Las intervenciones directas del Estado en plantas procesadoras de la IDA se incorporaron en el Plan Socialista de la Nación 2007-2013⁵, que propuso modificar la estructura agroindustrial concentrada (Tovar, 2009a). De esta forma, el Estado busca garantizar la seguridad alimentaria mediante el desarrollo de un complejo agroindustrial y comercial, que abarque la distribución, los servicios agrícolas y la agroindustria. La Corporación Venezolana Agraria (CVA)⁶ se creó para lograr la integración vertical aguas arriba en cadenas de productos básicos, mediante proyectos Industriales y de servicios agrícolas, como la construcción de plantas de alimentos balanceados para animales, de aceites y grasas, de maíz, de pastas alimenticias, plantas beneficiadoras de arroz y procesadoras de semillas certificadas, además de otros en cadenas de producción animal (FAO-CAF, 2006, pp. 19-20). En 2009, como resultado de esta política, el Estado poseía al menos “una empresa de producción y procesamiento en cada uno de los principales rubros” agroalimentarios, administradas por distintas entidades oficiales (Contreras, 2009).

Sin embargo, seis años después de la propuesta, según Machado Allison (2012), el Estado no ha alcanzado la seguridad alimentaria ni ejecutado todo lo proyectado en el 2006. Con base en estadísticas de producción

⁴ Según Heredia (2012), hasta 2005 las intervenciones avanzaron de “rescate” de fundos rurales considerados no productivos, a expropiaciones de empresas por razones de seguridad alimentaria (2007) y a expropiaciones por incumplimiento de regulaciones de precios (2008).

⁵ Este plan incorpora casi todas las reformas a artículos de la constitución que fueron rechazadas por el electorado en el referéndum de diciembre de 2007. Ese año también se acabaron las invitaciones a FEDENAGA para instalar comités nacionales sobre temas de su interés. Actualmente se incorpora a esas convocatorias a asociaciones afines al Gobierno (FEDEGAN, FENAVI, FEPORCINA, etc.) (Heredia, 2012).

⁶ En 2010 se convirtió en Corporación Venezolana de Alimentos (CVAL).

agrícola vegetal y animal, Machado Allison (2012, pp. 62-63) concluye que ha aumentado la “brecha” entre capacidad de consumo y producción nacional porque los productores nacionales no asumen el riesgo de producir en un ambiente de incertidumbre debido a las políticas del Gobierno.

La disminución de la producción en general se atribuye a que los precios de venta dejaron de compensar los costos y esa disminución originó sanciones como la ocupación y la expropiación de empresas por el Estado. Las intervenciones aumentaron en 2008-2009 cuando la estrategia empresarial de aumentar la variedad de productos empaquetados, para compensar diferencias entre costos en alza y precios fijos de productos regulados, fue interpretada por el Estado como una burla a las leyes. Entre 2007 y 2009, el Estado controló doce empresas en productos que utilizan arroz, azúcar, leche, carnes, café, maíz y pesca. Estas son el Central Venezuela y CAZTA (Central Ureña), Lácteos Los Andes (hoy Enlandes), torrefactoras Fama de América y Marcelo & Rivero (antes Café Madrid, El Peñón y San Antonio), la planta procesadora de café instantáneo CAFEA, la procesadora de arroz de Cargill de Venezuela, la comercializadora Santa Ana Parboiled, la procesadora de sardinas La Gaviota, Aceites Diana, Frigoríficos Barinas, FRICAPECA y el Centro de Almacenamiento Congelado (CEALCO), para el acopio de carne y pollo importado para MERCAL y PDVAL (Contreras y Tovar, 2009)⁷.

Desde el 2007 disminuyeron los trámites necesarios para la expropiación por el Estado, con lo cual aparecieron problemas que no existían antes, como “... los cierres temporales o definitivos, multas, inhabilitaciones

⁷ Obuchi, Abadi y Lira (2011) analizan el desempeño posterior a la expropiación o adquisición estatal de 16 empresas, de las cuales, 10 corresponden al sector alimentos; hallan que producen por debajo de sus metas o están inactivas, no siguen el modelo de cogestión y –en el caso de la planta de arroz parboiled de Cargill–, se sigue produciendo el mismo tipo de arroz por el cual se sancionó a la empresa.

comerciales, decomiso de productos y privación de libertad judicial (...)" (Salmerón, 2007). Según la consultoría jurídica de la Asociación de Supermercados y Afines (ANSA), las leyes que permitieron la adquisición forzosa (expropiación, fiscalización y confiscación de los establecimientos o puntos de ventas y sus mercancías) y ampliaron las facultades del Estado para dictar normas, controles y sanciones), también otorgaron competencia a agentes no gubernamentales como los consejos comunales a través de la contraloría social para el abastecimiento. Esto incrementó la inseguridad jurídica para los actores privados, porque a la participación discrecional del Gobierno⁸ se agregaron los consejos comunales, sin que se especificaran formalidades necesarias para iniciar procesos de expropiación por razones de seguridad y soberanía alimentaria ("Ley de...", 2008).

Este problema es mayor que los que se derivan de las regulaciones y trámites porque, según Hernández (2009b), el problema no es...

"... el control de precios porque este casi siempre ha existido en Venezuela, pero la situación actual es distinta porque: 1) se controla mayor número de productos que antes; 2) se fijan precios regulados por debajo del costo de producción; 3) esos precios se fijan sin concertación con los productores, agroindustria, etc.; 4) los controles de precios son permanentes, no temporales y 5) tienen efectos negativos sobre la economía total y sobre el ingreso fiscal"⁹.

⁸ "De acuerdo con el INDEPABIS se amplía el rango de acción de ese organismo. Ahora puede fiscalizar todos los eslabones de la cadena de distribución, promoción y consumo, como importadores, productores, fabricantes, distribuidores y comercializadores de bienes y servicios. Se establecen responsabilidades directas cuando sus acciones afecten o vulneren los derechos de las personas. Además puede fiscalizar y proteger tanto a personas naturales como jurídicas" ("Ley de defensa...", 2008).

Se crea así un círculo vicioso que hace posible la intervención directa del Estado en PRI e IDA.

3. Desarrollo y evolución de MERCAL Y PDVAL

La IDA y DCN se expandieron, concentraron e internacionalizaron a partir de cambios en la economía venezolana provocados por la crisis de la deuda externa y el cambio de modelo económico (1989) para convertirse en los componentes del SAV con mayor peso. Desde el 2003 son los que enfrentan mayor competencia por parte del Estado en su rol de empresario. El Estado afectó al DCN, desde la creación de su Plan Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), apoyado por la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA S.A) y el Programa de Alimentación Estratégica (PROAL). A fines del 2002, junto con las políticas de control de precios de alimentos básicos y de control de cambio, se desarrolló la intervención estatal en el DCN, que se profundizó desde 2006¹⁰.

3.1 MERCAL

Desde la creación de Mercado de Alimentos C. A. (MERCAL) (2003), CASA hizo compras nacionales e importaciones para abastecer a esta red comercial dirigida a los sectores de menores recursos (FAO-CAF, 2006, pp. 19-20). La Red contaba en 2006 con más de 14 mil puntos de venta, alcanzando a casi el 70% de la población (Datanálisis, citada en FAO-

¹⁰ Esta no fue la primera vez que el Estado venezolano intervino de forma directa para asegurar alimentos a la población de los sectores populares. En el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) se creó la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA), que representó un cambio de orientación en materia de política agrícola, pues desde 1958 se había fomentado el aumento de la producción mediante la Reforma Agraria de 1961 y la protección arancelaria. Con la CMA se otorgó prioridad al abastecimiento y el consumo en las ciudades, pero la corrupción afectó su efectividad (Coles, 1997), de modo que la corporación fue liquidada en 1984 (Morales, 2009). Como parte de la Agenda Venezuela, el gobierno de Carlos Andrés Pérez creó en 1989 CASA y PROAL, que ofrecían alimentos subsidiados con 40% de descuento sobre su precio de venta.

CAF). Según datos oficiales tenía entonces 106 centros de acopio y vendía productos 13% (en promedio) por debajo de los precios regulados por el Gobierno; los proveedores nacionales tendían a ser pequeñas y medianas industrias en su mayoría, algunas organizadas en cooperativas (Ortega Brito, 2007, p. 7).

Con MERCAL, el Estado abandonó sus funciones de regulador planteadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2001-2007, para convertirse en cliente de PRI e IDA y competidor de los actores privados en DCN y EXT (Gutiérrez, 2005, p. 80)¹¹. La estructura del sistema estaba constituida por módulos MERCAL Tipo I y II, bodegas fijas (privadas y ubicadas en zonas con población en riesgo de malnutrición) y móviles (que cubren rutas determinadas en forma periódica), junto con megamercales a cielo abierto (venta al detal o por paquetes de alimentos y objetos de primera necesidad en sectores populares y en fechas establecidas).

Entre 2003 y 2006, MERCAL atravesó tres momentos: 1) creación y desarrollo; 2) fomento; y 3) declive. En el primer momento, su propósito de impactar favorablemente en los precios finales de los productos se basaba en la reducción de los costos de la intermediación entre productor y consumidor y en un subsidio del 50% para siete rubros de la canasta básica. Su reto era llegar a más de 8 millones de consumidores (Patruyo, 2008, p. 10). CASA y PROAL hacían sus negocios con industriales, pequeñas asociaciones cooperativas y grandes firmas como Empresas Polar, Cargill, Monaca, Pastas Sindoni, La Lucha, Proagro, Protinal, Grupo Souto, Pasta Alegri, Coposa y Diana (Puente y López, 2008, pp. 2-3). Eso permitió a MERCAL incrementar la cantidad y calidad del alimento consumido por las

¹¹ Las fuerzas armadas desempeñaron un rol importante en su origen, utilizándose las barracas como comercios y centros de acopio (Wagner, 2005). La relación de MERCAL con las fuerzas armadas se mantiene, ya que –junto con CASA y PROAL–, se las considera fundamentales para la defensa de la soberanía alimentaria; PROAL es responsable, además, de la movilización de alimentos durante emergencias.

clases de menores ingresos. Su impacto social fue positivo debido a precios de los productos (96,5%), ubicación del establecimiento (93%), calidad de productos (89%), atención al público (88,5%) y acceso al establecimiento (83%) (Puente y López, 2008).

La ventaja competitiva de MERCAL derivó de la simplificación de su cadena de distribución y comercialización y el privilegio de ser una red pública subsidiada que no invierte en publicidad y propaganda. Esto lo convirtió en el actor con mejor relación precio-cantidad y costo-beneficio para los consumidores y productores de alimentos básicos. El limitado margen de comercialización fijado en los productos CASA abarataba los costos finales. Estas consideraciones, sumadas al subsidio que mantuvo los precios un 50% por debajo del promedio del mercado, hicieron de MERCAL un actor competitivo del DCN (Puente y López, 2008). Además, según Luis Vicente León, director de Datanálisis (“Parlamento...”, 2005), *“MERCAL es una tremenda herramienta de control de la inflación y de plataforma política”*.

El segundo momento fue el de la formalización institucional, cuando se hicieron manuales de procedimiento para centros de acopio, módulos y bodegas de la Red, al tiempo que se creó en 2004 el Ministerio de Alimentación (MINAL)¹², encargado de impulsar, desarrollar, planificar y diseñar políticas para cumplir los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria. Durante 2005-2006, este ministerio reorganizó la red y diversificó los productos distribuidos como resultado de la firma de contratos con las principales empresas de alimentos del país.

En el Plan de La Nación 2007-2013 se estableció que el modelo productivo estaría conformado por empresas de producción social (EPS), producto de

¹² Desde 2006 se conoce como Ministerio para el Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL).

la acción del Estado o de la empresa privada (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007, pp. 24-25). Además, en sectores estratégicos, el Estado se reservó el control total de las actividades productivas. Se declararon de utilidad pública todas las actividades relacionadas con producción, transformación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos, facultándose al Ejecutivo para adquirir, mediante expropiación, los bienes necesarios para la ejecución y fomento de las actividades requeridas para establecer un sistema alimentario paralelo.

Se agudizaron también desbalances entre la oferta y demanda de bienes alimentarios (mientras que la industria disminuyó su producción un 6,7% en el primer trimestre de 2007, el consumo insatisfecho aumentó un 30%) (Salmerón, 2007; Barreiro y Tovar, 2008). Para entonces, la industria nacional representaba 70% de los despachos de alimentos procesados a los actores privados del DCN, y para los actores públicos el 30%. Según ANSA (2010), el balance del tercer trimestre del 2009 mostraba un retroceso del 7,3% en la industria de alimentos, el cual afectaba la comercialización de azúcar, pollo y leche en polvo, cuyos márgenes de comercialización en supermercados habían bajado respectivamente 7%, 3,6% y 1%.

Al principio, las grandes empresas privadas podían despachar alimentos procesados a los actores privados y a la red pública porque MERCAL se creó en un contexto en el cual no había una saturación en las empresas detallistas venezolanas que hiciera que la entrada de un "jugador" aniquilara a otro. Hasta ese momento, los consumidores de los segmentos de bajos ingresos compraban esporádicamente en locales informales, de forma que MERCAL no desplazó detallistas sino que incrementó consumidores (Bermúdez, 2006, en Castillo López, 2010, p. 226). Además, las redes privadas desarrollaron nuevas estrategias de atención, como los

“hard discount [supermercados de descuento], definidos como negocios enfocados en dar el mejor precio del mercado y descuentos muy agresivos de 30% y 40% frente a formatos tradicionales...” (Puente y López, 2008)¹³.

MERCAL era en 2005 la segunda mayor compañía estatal, después de PDVSA, en tanto el Gobierno mantenía los precios de los alimentos al nivel del 2004, con fuertes subsidios, eliminación de intermediarios, compras locales o regionales y acuerdos de “alimentos por petróleo” con Cuba, Argentina y Brasil; pero solo el 40% de los alimentos que comercializaba eran venezolanos (Wagner, 2005). Entre 2003 y 2006, MERCAL fue una buena estrategia para la distribución y comercialización de alimentos en términos de cobertura, precio y atención a la población de escasos recursos, pero generó problemas entre los actores privados de la DCN y enfrentó problemas internos de corrupción, mala gerencia, etc., que llevaron a su declive desde el 2006.

Los hechos que influyeron en el declive de MERCAL fueron problemas de logística interna (abastecimiento irregular¹⁴), persistentes denuncias de desviación de sus productos para vendedores informales y la alta dependencia fiscal¹⁵ (Patruyo, 2008, p. 10). El mayor Félix Osorio, presidente de MERCAL, agregaba la extracción y el contrabando de los productos subsidiados por CASA y MERCAL (Klisans, 2007, p. 91).

La crisis de desabastecimiento de productos básicos en 2007 demostró la fragilidad del sistema estatal de distribución (Parker 2008), pues MERCAL estaba *“a la cabeza del nivel de desabastecimiento, con 42,4%; le seguían*

¹³ Su efectividad se ve limitada por el control de precios de numerosos productos, lo cual impide obtener ganancias mediante la diferencia entre los precios de sus marcas propias y las de los productos líderes (Castillo López, 2010, p. 198).

¹⁴ Según *El Universal* (22 de abril de 2007, citado en Puente y López, 2008, p. 6), había problemas de distribución, de rotación de inventarios y poca planificación. Según esta fuente, la caída en las ventas para noviembre de 2006 era del 53,2%.

¹⁵ Ortega Brito (2007) señala que esta política no es viable sin una importante fuente de ingresos, como los que proveyó la industria petrolera durante el boom de los precios del petróleo; y, por lo tanto, la iniciativa es vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional.

abastos y bodegas con 30,3%, supermercados independientes con 29,7% y cadenas de supermercados con 23,3% de escasez" ("Escasez de...", 2007). Pero ya en 2006, mientras el nivel de consumo de alimentos aumentaba 16%, los beneficiarios de MERCAL habían disminuido 30% (Provea, 2006-2007, 57) y los supermercados recuperaban terreno.

La disminución del volumen de alimentos distribuidos por MERCAL se ubicó en 1.211.559 toneladas a fines de 2006, un valor 11,5% menor que el del 2005, cuando la red pública había vendido 1.369.968 toneladas de alimentos. Con estos resultados, la cantidad de personas beneficiadas disminuyó, alcanzando solo 9.160.757 personas, un 41,5% menos del total de 15.678.567 atendidas en 2005 (Barreiro, 2007; Tejero, 2007). Al año siguiente, el subsidio para MERCAL fue de 1,7 millones de bolívares fuertes. Pero el Estado experimentó las consecuencias de la política de control de precios sobre el nivel de rentabilidad de los comercios privados, ya que la demanda de bienes controlados en ellos se trasladó hacia MERCAL, volviendo insostenible el subsidio (Tovar, 2008a y 2008b). Según Rafael Oropeza, ministro del MINPPAL, en 2007 "... MERCAL no puede atender a toda la población, y tampoco puede mantener todos los puntos de venta... abastecidos con los alimentos básicos..." (Tejero, 2007). Asimismo, Félix Osorio consideraba que "... MERCAL no puede dar alimentos a toda la población venezolana sino a un nicho de personas, (...) se hace necesario el ajuste en los precios de MERCAL, como mecanismo para aliviar la presión sobre el subsidio y disminuir la demanda..." (Tovar, 2008b).

Entre 2008 y 2009, el subsidio se redujo 26% "al caer de 3,4 millardos de bolívares fuertes en 2008 a 2,5 millardos de bolívares fuertes en 2009 (...). Esto solo alcanzó para mantener el nivel de precios 40% por debajo de los precios regulados..." (Contreras, 2009a). Luego de cuatro años de gestión, MERCAL había distribuido 1.370.000 toneladas de productos regulados, un

37,8% del consumo nacional. Los problemas (insuficiente logística de funcionamiento, dependencia de importaciones, disminución de producción nacional, creciente consumo e insostenibilidad del subsidio) hicieron que en 2007, la comercialización cayera al 22,7% del total de alimentos vendidos¹⁶.

Al revertirse en 2008 el alza de los precios petroleros internacionales, el Estado aumentó las expropiaciones de empresas de alimentos, creó más EPS y desarrolló más vínculos entre MERCAL y cooperativas¹⁷. La Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (2008) permitió al Estado fiscalizar toda la cadena agroalimentaria para reducir las importaciones de alimentos, dando prioridad al derecho a la alimentación sobre los factores económicos (“Venezuela: mediante...”, 2008). Aprovisionar a la red de comercialización pública permitió también garantizar a los productores agrícolas la cancelación de sus créditos estatales (Luis Fernández, vicepresidente de MERCAL, “MERCAL garantiza...”, 2008)¹⁸ al establecerse que todas las empresas, cooperativas y productores de la Corporación Venezolana Agraria (CVA) debían comercializar sus productos solo en MERCAL¹⁹.

Aunque el Estado se constituyó en un monopolio comercializador para los productores agrícolas con préstamos estatales, las empresas agroindustriales socialistas, creadas desde 2007, han tenido poco impacto en la cadena de distribución. Las plantas procesadoras de leche de CVA

¹⁶ Cifras de ANSA (2007) colocan en 43% a la población que se abastece en MERCAL y Morales (2007b) la calcula en 47%. Ambas fuentes señalan que más del 50% se abastece en supermercados, en abastos 40%, en mercados populares 35%, en hipermercados 20% y en buhoneros 5%. Esto indica que los venezolanos compran alimentos en distintas categorías de establecimientos (Morales, 2007b).

¹⁷ Tanto las EPS como las cooperativas son de carácter privado, pero dependen del Estado para créditos y contratos (“Crece el...”, 2010).

¹⁸ Véase Giacalone, Hernández y Zerpa (2010) sobre financiamiento estatal para productores del PRI.

¹⁹ MERCAL y, luego, PDVAL, articulan a las cooperativas de inspiración estatal del PRI y los centros de acopio que sirven a esas cooperativas son creados por gobernaciones, alcaldías y/o PROAL como enlace entre productores y bodegueros adscritos a esos programas. En 2010, la CVA se convirtió en CVAL, una empresa “de propiedad social” para producir y comercializar alimentos, y las empresas estatales que existían se convirtieron en unidades de una sola empresa centralizada (“Gobierno reestructurará...”, 2010; “Ejecutivo nacional...”, 2010).

Lácteos produjeron 832.600 litros de leche en 2007, de un total de 1.724 millones de litros (4,83%). El conjunto de empresas filiales del MAT produjo 290.000 toneladas de alimentos, 1,48% del total de 19.619.700 toneladas (Tovar, 2008a).

Cuando MERCAL nació obtuvo el 65% de aprobación por parte de la población. Desde entonces hasta 2005 distribuyó 130.000 toneladas mensuales de alimentos básicos, un 37,5% anual del total de consumo (*El Universal*, 3/05/2005; Tovar, 2008b). El nicho de mercado no explotado y atendido por la red de comercios privados, que aún no habían aplicado la estrategia de los superdescuentos (puntos de ventas de fácil acceso para la población de presupuesto limitado), se redujo en 2006 (Patruyo, 2008, p. 18). Parker (2008) destaca otro problema desde ese año, la disminución del número de usuarios de MERCAL y el repunte de los supermercados por el aumento de los ingresos durante el *boom* petrolero, que estimuló el consumo de alimentos procesados de mejor calidad (o de marca).

También incidió el cambio de la distribución fija por otra de cielo abierto, que buscó disminuir la corrupción y el contrabando de extracción hacia la frontera, así como la desviación de productos subsidiados a la economía informal. Los mercalitos y los módulos I y II, que comprendían la red fija de MERCAL, fueron sustituidos por operativos a cielo abierto, apoyados en mercalitos móviles y megamercales. Esto generó otro problema, la disminución de inventario de productos básicos para los establecimientos fijos (Tovar, 2008), llevando a que comerciantes con bodegas asociadas salieran de la Red para vender alimentos del mercado privado a precios controlados, cuyas ganancias por ventas eran un poco mayor al 6% que ofrecía la bodega asociada a MERCAL (Patruyo, 2008, p. 19). MERCAL registró un total de 14.776 y 15.741 establecimientos respectivamente para fines de 2005 y 2006, pero este último año mostró la desincorporación de

establecimientos de particulares. Las bodegas “solidarias” o mercalitos pasaron de 7.000 en 2003 a 13.978 en 2005, para reducirse a 850 al cierre de 2006 (Patruyo, 2008; ProChile, 2008).

A fines de 2008 se ajustaron al alza los precios del azúcar y las caraotas (56,75% y 2,42% respectivamente) y, en 2009, los productos comercializados por MERCAL aumentaron 89,19% (Contreras, 2009a). La estrategia de mantener los precios por debajo de la regulación parecía estar llegando a su fin y, entre 2008 y 2009, el subsidio a MERCAL se redujo 26% con respecto al año anterior (Contreras, 2009a). Pero para Fernando Morgado y Noel Álvarez, entonces presidentes de Consecomercio y Fedecámaras respectivamente, en 2009 culminó la etapa de coexistencia entre medios de producción públicos y privados. Se inició otra en la cual las preferencias otorgadas por el Estado constituyen “una competencia desleal en contra del sector privado...” (Deniz, 2010a) porque el subsidio y las importaciones estatales afectan negativamente a los actores privados (Luis Vicente León en *El Universal*, 03/05/2005).

3.2 PDVAL

PDVAL (Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos) se creó en 2008 para comercializar productos a precios regulados buscando atender a la clase media, cliente de los supermercados privados (Tovar, 2008a). Asimismo, PDVAL representó un retroceso para MERCAL porque PDVSA le había asignado 916 millones de dólares en el 2007, cantidad que disminuyó a 212 millones en 2008 y a solo 6 millones en 2009, mientras que la empresa estatal petrolera asumió la venta de alimentos en forma directa a través de PDVAL (Armas, 2010).

PDVAL inició sus actividades en enero de 2008 en las instalaciones de un centro de acopio de alimentos importados para la nueva Red. Este centro distribuyó rubros básicos para los Pdvalitos²⁰, ayudado por los consejos comunales, con los que coordinó el envío de alimentos a locales en las comunidades ("Núcleo Fabrizioo...", 2008). PDVAL había establecido para febrero de 2008 seiscientos dos puntos de venta en todo el país. Su vicepresidente, Alberto Madail, expresó que *"... la meta es vender 150.000 toneladas de alimentos mensuales, ... al final de 2008. Y aunque se anunció que la red atenderá a la clase media, la mayoría de los puntos de venta... se han ubicado en sectores... de clase D y E"* ("PDVAL llega...", 2008).

PDVAL hizo alianzas estratégicas con un mayorista privado (Makro Comercializadora C.A.), *"... hipermercado, que vendió al detal la leche Venezuela (marca del Estado), importada a granel por Barivén²¹ ... y empaquetada por terceros para PDV Agrícola..."* (Tovar, 2008b). Pero la distribución de leche racionada creó largas colas y otros problemas en el hipermercado (Contreras y Tovar, 2008). Otras alianzas con minoristas (Unicasa, Central Madeirense y Plaza) fracasaron porque las marcas de PDVAL solo dejaban un margen de comercialización de 5 a 10% ("Caraqueños madrugaron...", 2009).

En diciembre de 2008, PDVAL distribuía 33.000 toneladas mensuales de alimentos en 1.241 locales en toda Venezuela. Para entonces, MERCAL y PDVAL representaban 12% del volumen del mercado y se aspiraba a llegar a un tercio del mismo (Contreras, 2009b). Con estas empresas el Estado inició el desarrollo de una estructura paralela destinada a eliminar al sector

²⁰ Estos centros de ventas comprendieron puntos de ventas al detal de actores privados que expendían productos de la red pública y privada. Muchos surgieron para sustituir a MERCAL y otros fueron nuevos centros de comercialización de productos básicos regulados de la agroindustria privada y de las EPS.

²¹ Barivén S.A., filial de PDVSA, se ocupa de la adquisición de materiales y equipos para las actividades de exploración y producción, refinación y gas; es responsable de la administración y gestión de los inventarios y almacenes y de la venta de activos no utilizados por la corporación, como es el caso de las importaciones para PDVAL.

privado de la comercialización y distribución de alimentos. No lo logró con MERCAL porque las ventas de sus marcas no fueron afectadas negativamente por su existencia; por el contrario, se vendían a través de las compras de CASA. En cambio, PDVAL, que aspira a vender a la clase media, tuvo más impacto sobre los actores privados del DCN (John Bondiola, gerente de producto de Cargill, en Puente y López, 2008, p. 6). Una dificultad para el consumidor de PDVAL eran las restricciones de cantidad y la venta a precios regulados y no subsidiados. El presidente de PDVAL reconoció que “los ciudadanos prefieren comprar en MERCAL, que ofrece productos a precios subsidiados, mientras que (los productos de) PDVAL solo resultan 25% más económicos (baratos) que los del resto del mercado” (Hinds, 2008).

PDVAL depende de las importaciones y resulta afectada por la deficiencia en la logística portuaria para distribuir rápidamente los productos importados. La expropiación de las almacenadoras privadas, que operaban los puertos, centralizó en 2009 las actividades portuarias en la estatal Bolivariana de Puertos C.A (Bolipuertos). Previamente, diciembre de 2007, PDVSA y Barivén habían importado 1.000 toneladas de leche en polvo desde Argentina, pero aunque este y otros rubros estaban en el país, problemas en las almacenadoras refrigeradas y contradicciones en las negociaciones con el sector privado retrasaron su comercialización (“Núcleo Fabrizioo...”, 2008). En la Fiscalía General de la República se presentaron, en marzo del 2008, denuncias acerca de contenedores de PDVAL con toneladas de alimentos en estado de descomposición, entre ellos unos 2.000 contenedores de alimentos almacenados en Tinaquillo, estado Cojedes, con arroz y leche provenientes de China, Portugal y Brasil. Asimismo, entre enero y febrero de 2009 se perdieron 50 contenedores con 28.000 kilos de leche líquida cada uno, mientras que los buques Cala

Paguro (Navemar) y Cala Pingöino (Costa Containers) sacaron 100 contenedores con mercancía descompuesta de puertos venezolanos ("Salas Feo...", 2009; "Cronología sobre...", 2010).

En 2008 la Contraloría General de la República detalló, entre las causas de estas irregularidades, la falta de licitaciones en Barivén, donde las importaciones se hacían por autorización directa de su presidente; la eliminación del SASA, encargado de certificar la calidad de los productos; y la contratación como agentes aduanales y de inspección de funcionarios cubanos²² (Lugo Galicia, 2010, p. 4; Stratfor Global Intelligence Special Report, 2010). Las solicitudes de investigación hechas por Primero Justicia al INDEPABIS fueron desoidas (Lozano Perafán, 2010, p. 2), pero las acusaciones no provinieron exclusivamente de la oposición, ya que los consejos comunales de Tinaquillo y Puerto Cabello señalaron estos problemas (Rivera, 2010, pp. 1-2; Castillo, 2010, p. 3).

Como derivación fueron arrestados empresarios cercanos al Gobierno, como Ricardo Fernández Berruero, propietario de las firmas Venarroz, Agrícolas Atabapo y Cerro Azul, Agropecuarias Cartago y El Embalse, Almacenes y Transportes Cerealeros, Molinos Nacionales y Proarepa, además de empresas atuneras de pesca y de procesamiento de maíz, que aprovisionaban a MERCAL (Poliszuk y Tejero, 2010, p. 4). Otro caso fue el de Alejandro Uzcátegui, presidente de Empreven, organización afin al Gobierno (América Economía, 2006, p. 1; en Poliszuk y Tejero, 2010, p. 4). En 2010, el Gobierno adscribió PDVAL a la Vicepresidencia de la República y encargó a CASA la importación, compra a proveedores nacionales y distribución de productos.

²² Bárbara Castillo Cueto, exministra de comercio de Cuba, era quien decidía acerca de las empresas que podían importar alimentos como secretaria ejecutiva del Centro Nacional de Balance de Alimentos de Venezuela (Poliszuk, 2010, pp. 4-6).

En 2010 se creó otra red estatal, COMERSO/Corporación de Mercados Socialistas, cuando el Gobierno expropió los establecimientos de Cativén para convertirlos en los hipermercados Bicentenario²³. El Grupo Casino aceptó vender el 80% de sus acciones²⁴. El Gobierno controló 6 hipermercados Éxito, 19 tiendas Qprecios (supermercados de descuentos creados en 2003 en zonas populares) y 8 centros de distribución con flotas de camiones, además de 35 supermercados CADA (Compañía Anónima de Distribución de Alimentos) (“Dueños franceses...”, 2010; “Con toque local”, 2007). COMERSO busca desplazar al sistema capitalista en la distribución y venta de productos de consumo masivo (alimentos, electrodomésticos, ropa y calzado, juguetes, medicamentos y otros) fabricados por las comunas, las fábricas socialistas y las empresas expropiadas (Hernández, K., 2010).

Para julio de 2010 había 20 abastos comunales o biceabastos Bicentenario asociados a los consejos comunales (“Consejos comunales...”, 2010)²⁵. Un año después se informaba oficialmente que había 219. Una investigación sobre redes públicas y privadas de venta de alimentos, incluyendo los bicentenarios, llevada a cabo por la Alianza Nacional de Usuarios y Consumidores (ANAUCO), mostró que los precios de los alimentos básicos eran los mismos que los de los supermercados, algunas compras estaban condicionadas y no todos los productos se ofrecían diariamente. Muchos productos eran importados o producidos por empresas privadas (“Supermercados del...”, 2010; “Anauco: red...”, 2010).

²³ También en 2010 se expropió Agroisleña, que abarcaba 70% del sector de insumos agrícolas, y sus 60 sucursales pasaron al Estado para constituir agrotiendas socialistas (Contreras, 2010). En 2012, Agropatria necesitó un auxilio financiero de 330 millones de dólares (González y Zerpa, 2012) y se informa de la existencia de desabastecimiento (Zerpa, 2012).

²⁴ Previamente, en enero, el Gobierno había ordenado su ocupación temporal, medida que en casos anteriores –como el de la planta de arroz de Cargill–, terminó en su expropiación. La ocupación la ejecutó INDEPABIS, organización estatal de protección al consumidor, para evitar la especulación con los precios de los alimentos (50% de las ventas de Éxito), luego de la devaluación del bolívar en enero de 2010.

²⁵ Como en MERCAL y PDVAL, buena parte de los alimentos que se venden son importados.

La mayor actuación del Estado en el SAV no está exenta de costos. Los controles de precios y de cambio exigen que el Estado los haga cumplir (operativos antiacaparamiento, inspecciones, y ocupación y expropiación de empresas²⁶) (Gutiérrez, 2008, citado en Martínez y Da Silva, 2008). López Maya y Lander (2009, p. 85) agregan que... "la revolución agraria desarrollada en estos años sigue sin alcanzar las metas diseñadas y revela contradicciones internas, ilustradas por la disminución de la población rural...". Según ellos (2009, p. 86), *"casi diez años de bolivarianismo no han podido conjurar una estructura económica que repite los mismos vicios del pasado: el crecimiento de la producción y el del consumo se alejan crecientemente uno de otro. El creciente consumo es satisfecho por la renta petrolera que financia nuestras importaciones"*.

Desde 2007, el Gobierno inició la desregulación de los precios de alimentos (huevos, margarina, mayonesa, salsa de tomate, gallinas, leche descremada, pernil de cerdo, sardinas frescas, caraotas, lentejas, atún en lata, carnes para parrilla, leche de soya) (Hernández, K. 2010). De esta forma busca frenar la presión de la demanda de los consumidores sobre la estructura estatal que, según Carlos Osorio, ministro de Alimentación, costaba en 2010 un total de 2.405 millones de dólares (US\$ 605 millones para subsidios y US\$ 1.800 para su administración²⁷) (Smith, 2010). Hernández (2009a, p. 5) destaca que entre 2004 y 2009, el costo de mantener a MERCAL se multiplicó por cuatro y entre 2008 y 2009 se duplicó, en especial por el costo de los subsidios. El sesgo importador se mantuvo después del fin del boom de los precios internacionales del petróleo, con consecuencias en las cuentas externas. Según el BCV, en el 2007, del total de la importación de bienes de consumo final, la de carne bovina y leche

²⁶ Aunque en algunos casos, las expropiaciones no se han pagado o se lo ha hecho por debajo del precio real, el Estado ha debido asumir el costo que representa el personal de esas empresas.

²⁷ MERCAL cuenta con tres vicepresidencias y 16 gerencias, que enlazan el nivel central (junta directiva con sus propias gerencias) con las coordinaciones estatales (Anexo 3 de Puente y López, 2008).

alcanzó US\$ 438 millones, mientras que en bienes intermedios, aceites y grasas de origen animal y vegetal llegaron a US\$ 647 millones, importación efectuada en ambos casos por el Estado²⁸.

En las redes públicas del DCN hay problemas internos y la caída de los precios internacionales del petróleo disminuyó la capacidad del Estado para vender alimentos subsidiados. Ambos factores hicieron que desde el 2008, el Gobierno se expandiera hacia la estructura privada (expropiaciones de empresas agroindustriales e hipermercados) para aumentar su control del IDA y el DCN sin aumentar el costo. Según cifras oficiales, en enero de 2012 el Estado controlaba 49% de la comercialización nacional de alimentos, mediante MERCAL, PDVAL y los Abastos Bicentenarios ("El Estado controla...", 2012), pero ha tenido que ajustar sus precios de compra para atraer a productores nacionales, luego de que volviera a observarse escasez de alimentos, a fines de 2009 asociada con la inflación²⁹ y en enero de 2010 con la devaluación de la moneda (Hernández, K. 2010)³⁰. En cualquier caso, de toda la actividad estatal en el SAV, la que se lleva a cabo en el DCN es la más positiva por su impacto en los consumidores de estratos populares.

El propósito del Estado de implantar un nuevo sistema agroalimentario con base en cooperativas de inspiración estatal, articuladas con empresas y centros de distribución y comercialización del mismo tipo, enfrenta debilidades estructurales y el comportamiento oportunista de algunos que

²⁸ Si bien las exportaciones de alimentos por parte de Venezuela nunca fueron muchas, estas prácticamente han desaparecido en la última década. "Desde el gobierno de Lusinchi hacia atrás las exportaciones de alimentos eran de apenas 100 millones de dólares, debido a políticas de sustitución de importaciones, aranceles elevados y el control de cambio. Luego, con la apertura económica y la intervención de la CAN (Comunidad Andina) -- entre 1990 y 1995-- la cifra llegó a 800 millones de dólares al año, sin que creciera demasiado el desbalance agrícola. Ahora,... no hay mucho interés por exportar, porque deben entregarse los dólares al Banco Centra²⁸" (Machado Allison citado en Angulo, 2006).

²⁹ José Guerra (citado en Hernández, K., 2010) calcula que entre 2003 y diciembre de 2009, la inflación fue de 277% en Venezuela. En 2009 también se eliminaron los subsidios directos a maíz y arroz.

³⁰ Entre marzo y abril de 2010, el Gobierno autorizó incrementos en los precios regulados de varios alimentos, pero el MINPPAL también anunció un aumento del subsidio a MERCAL ("Gobierno aumentó...", 2010).

participan en el sistema estatal. Con respecto a debilidad estructural, Parker (2008) destaca que la tierra que alcanzaba para mantener a un productor mediano y sus trabajadores no es suficiente para hacer lo mismo con las familias agrupadas en una cooperativa. En cuanto a los costos de transacción internos del sistema estatal, estos se manifiestan en la mayor tasa de morosidad de los créditos públicos con respecto a los privados y en actos de corrupción³¹, que indican que algunos participantes de estas experiencias no comparten sus objetivos. Con este trasfondo se presenta a continuación un modelo de análisis de las relaciones entre Estado y actores privados con el objetivo de identificar las líneas básicas del conflicto y los escenarios potenciales.

4. Actores en conflicto. Planteamiento teórico y modelos prospectivos

El enfoque del actor-red (ANT) es constructivista en el sentido de que los actores se constituyen y reconstituyen a sí mismos a través de sus acciones y de las relaciones que establecen con otros actores. Por tanto, el actor es una red de relaciones que son a la vez materiales y semióticas (ideas que se expresan en el discurso de los actores). Los actores pueden ser humanos o no (objetos, instituciones, etc.), pero carecen de sentido fuera de su red. Al mismo tiempo, un actor puede pertenecer a distintas redes, en las que adquiere distintas identidades. Los estudios empíricos que aplican este enfoque enfatizan el discurso y las variables institucionales en las relaciones de poder entre actores, centrándose en la forma en que algunos actores definen una sociedad e imponen su definición a otros (Jarosz, 2004), con lo cual adquieren importancia los aspectos cognitivos (percepciones).

³¹ En febrero de 2008, el vicepresidente de MERCAL anunció que los actos de corrupción en el programa habían crecido 51% entre 2006 y 2007, en especial los robos y el incumplimiento de cuotas de adquisiciones (Suggett, 2008). Véase también Klisans (2007, p. 91).

A lo anterior se agrega el enfoque del análisis multinivel (Geels, 2002, 2007) por la importancia que el marco cognitivo de los actores (reglas de interpretación y sentido del mundo) tiene en él y porque facilita interpretar los cambios recientes en el SAV. Su premisa es que cuando los actores consideran que sus problemas pueden resolverse mediante comportamientos aceptados, los siguen utilizando; pero cuando esos comportamientos no resuelven sus problemas frente a amenazas externas, tienden a hacer adaptaciones o innovaciones que bien si neutralizan las amenazas, se incorporan en el marco cognitivo general (Cerruti, 2007, p. 14). Un sistema mantiene su estabilidad mediante una interacción fluctuante entre aspectos materiales, actores clave, redes organizacionales y reglas, que guían percepciones y acciones de esos actores. Esta interacción ocurre en un nivel meso (o nivel cognitivo), mientras que el macro corresponde al contexto del sistema, de donde usualmente provienen las presiones externas, y el nivel micro a los actores Individuales (empresas, granjas, supermercados, etc.). El cambio se inicia en el micro, en respuesta a presiones del macro, pero solo cuando es aceptado en el nivel meso se produce una innovación o adaptación exitosa. El éxito se obtiene si se crea una red capaz de resistir los ataques de otros actores (Cerruti, 2007).

Los sistemas son juegos en los que participan distintos actores (productores, agroindustria, etc.), cada uno con sus preferencias, objetivos y estrategias; las reglas permiten que todos interactúen y, mediante el aprendizaje social, perpetúen el juego o lo cambien (Cerruti, 2007, p. 18). La ventaja de este enfoque sobre el institucionalismo es que en el multinivel las reglas no son fijas y pueden cambiar durante el juego (Geels, 2004 citado en Cerruti, 2007, p. 19). Las interacciones no siempre son armoniosas porque los actores tienen distintos grados de poder derivados de los recursos a su

disposición. Esto se aprecia en la pérdida de poder de decisión y poder económico del PRI dentro del SAV, y el desplazamiento de ese poder –en forma vertical–, hacia “*fases no agrarias del sistema*” (Di Masso, 2009) (de la producción primaria a la agroindustria, en la década de 1980, y de la agroindustria a la distribución, desde entonces) (Dixon, 1999).

El enfoque multinivel considera el nivel macro como una estructura externa (contexto nacional e internacional) al sistema de interacción de actores. Allí, las transformaciones llevan más tiempo y generan más resistencia, por lo cual se asume que es el nivel más estable. A medida que se baja en los niveles, la posibilidad de cambio es mayor, por lo que la mayoría de los que ocurren en el nivel micro tomarían la forma de innovación y los que tienen lugar en el meso, de adaptación o cambio acumulativo. Esto se debe a que en el micro hay “*nichos*” en los cuales las reglas del sistema no están completamente incorporadas, por tanto, es más fácil producir cambios en ellos. La línea evolutiva del cambio iría del nivel micro (1) (donde al principio las presiones del nivel macro interactúan con las reglas del meso para generar algunas modificaciones) al nivel meso (2) (donde, si la modificación es adoptada, se convierte en nueva regla) y de ahí al nivel macro (3), para transformar el contexto (Cerruti, 2007, p. 37). El éxito de una innovación/adaptación no depende solo de procesos en los nichos, sino que requiere cambios en los otros dos niveles (Cerruti, 2007, p. 38). Estos se dan cuando los actores perciben como positivas las innovaciones de los nichos, produciéndose un proceso de “*aprendizaje social*” (imitación, emulación) que hace que se generalice en el nivel meso y, según su importancia, llegue a producir cambios en el macro (contexto).

Cuando un evento crítico actúa como catalizador del cambio³², los nichos no plenamente identificados con el sistema y sus actores clave reaccionan de forma diferente. En los nichos se forman coaliciones de intereses entre actores que buscan negociar valores, estrategias e iniciativas para cambiar el sistema, mientras en el meso los actores interdependientes e influyentes buscan frenar el cambio porque sus intereses y objetivos están incorporados en el sistema (Cerruti, 2007, p. 44). Como resultado de los enfrentamientos puede producirse una renovación interna del sistema que asegure su preservación o una reorientación total (Cerruti, 2007, p. 54).

Aquí, las relaciones entre actores del SAV se ubican en un marco interpretativo que combina tres enfoques (cadena de valor³³, teoría del actor-red y análisis multinivel). Estos enfoques se complementan porque el del sistema agroalimentario y las cadenas permite analizar el comportamiento racional (económico) de los actores y su incidencia en las relaciones con otros actores. El actor-red incorpora aspectos no económicos y el análisis multinivel permite interpretar el proceso de cambio en las relaciones entre actores.

En cuanto al modelo de análisis que se aplica para establecer escenarios prospectivos, según Callón (1986), en el enfoque del actor-red un actor que busca una innovación en un sistema define y propone nuevos roles para los otros actores del mismo (primer paso); luego utiliza la coerción o la persuasión para que esos actores cumplan los roles que él les definió (segundo paso); el tercer paso se da cuando los otros actores aceptan sus nuevos roles. Si no lo hacen, el actor que busca el cambio debe volver a la

³² Ejemplos de estos procesos pueden observarse en la necesidad de restaurar la confianza del consumidor después de la epidemia de las “vacas locas” en Europa (Cerruti, 2007).

³³ Este enfoque se presenta en el capítulo 8 de este libro, en donde se identifican los objetivos de los actores que se utilizan más adelante en el cuadro estratégico.

mesa de diseño y ajustar su conceptualización o los recursos que ha estado utilizando (coerción o persuasión).

Se observa que el Estado venezolano, promotor del cambio en el SAV, ha debido volver a la mesa de diseño en varias oportunidades, pero no ha alterado su conceptualización sino los recursos a utilizar. Este proceso es responsable de las marchas y contramarchas de la política agroalimentaria en el PRI, que ha llegado a ser visto como un laboratorio de ensayos estatales a lo largo de los últimos diez años ("La increíble...", 2011), y atestigua que el Estado no ha logrado que los otros actores acepten los roles que propone. Esto tiene un costo alto para el sector privado y el Estado porque este último solo logrará sus objetivos cuando los otros actores aceptan sus roles (cuarto paso, Callón, 1986). Por tanto, el principal problema del SAV es que, aunque existen ejemplos de coordinación e integración horizontal y vertical que muestran armonías parciales³⁴, su rasgo central es el conflicto entre actores por la existencia de dos interpretaciones opuestas con respecto al rol del sistema. Mientras que para los actores privados, el SAV representa un sector económico, para el Estado constituye un proveedor de seguridad alimentaria³⁵. Aunque estas interpretaciones han coexistido y se han combinado en distintas etapas de la economía venezolana, los mecanismos que el Estado aplica actualmente (expropiaciones de fincas y empresas e importaciones masivas de alimentos) agravan el conflicto.

³⁴ Véase el capítulo 8.

³⁵ Según Morales (2007), el Plan de Desarrollo Endógeno daba prioridad a la producción doméstica, controlada mediante la asignación de divisas para importación y fijación de precios máximos al consumidor; y, en ciertos productos, la prohibición de exportar, para lograr la seguridad alimentaria. Pero en 2007, este objetivo fue desplazado por el de alimentar a bajo costo a la población urbana, con lo cual, el Estado dejó de armonizar los intereses de los actores del SAV para proteger solo al consumidor final (Machado Allison en Buttarello Lavarte 2007). La percepción de la situación por el sector privado se resume en que el Estado ahora lleva a cabo actividades de la empresa y espera que esta ejecute actividades del Estado (Bernardo Horande en Hernández 2007, pp. 18-19).

Los modelos que analizan las relaciones entre actores en conflicto hacen un análisis a futuro (prospectivo) de los escenarios posibles sobre la base de que el futuro es múltiple y que conocer las alternativas posibles contribuye a trabajar a favor de las que se desea alcanzar (Mariñez, 2004, pp. 53-54). Uno de esos métodos es el de "juego de actores" o MACTOR (Método, Actores, Objetivos, Resultados de fuerza) (Godet, 1995), que también equivale a Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones³⁶.

Los siguientes actores aparecen en el Cuadro 1 del capítulo 8: agricultores familiares (conuqueros), pequeños y medianos productores tecnificados, grandes monoprodutores, cooperativas privadas y cooperativas promovidas por el Estado (PRI); empresas muy grandes (capital nacional, transnacional o mixto), PYMES, EPS (empresas expropiadas o microempresas auspiciadas por el Estado) (IDA); hipermercados y supermercados (independientes o de cadenas), medianos y pequeños comerciantes y distribuidores, MERCAL-PDVAL-COMERSO (DCN); y exportadores/importadores privados, MERCAL, PDVAL, CASA y empresas de IDA y DCN (EXT).

Como los actores auspiciados por el Estado (cooperativas, EPS, MERCAL, PDVAL, COMERSO y empresarios asociados a la importación de alimentos) carecen de autonomía con respecto a sus objetivos, se redujeron³⁷ a cuatro (E1, E2, E3 y E4), que representan los objetivos estatales en cada componente. En cuanto a los del sector privado, en IDA, DCN y EXT no hay diferencia entre los objetivos de grandes y pequeños³⁸. Se observa desviación en el PRI, en el cual los agricultores familiares buscan acceder a

³⁶ MACTOR tiene seis etapas o pasos pero aquí se aplican solo tres (construcción del cuadro estratégico de actores, identificación de convergencias y divergencias y matriz de posicionamiento). No se incluye la jerarquización de prioridades para cada actor, la evaluación de las relaciones de fuerza entre actores ni su incorporación al análisis de convergencia/divergencia.

³⁷ En MACTOR, el número de actores debe ser menor a 15 y se va reduciendo a medida que avanza el análisis.

³⁸ Sobre el objetivo de "reducir la intermediación", ver cuadros 4 y 9 del capítulo 8, más adelante.

la propiedad de la tierra, pero la dificultad de incorporar la posición de un actor tan heterogéneo y disperso obligó a dejarlo de lado³⁹. También las cooperativas privadas indicaron como objetivo “proveer servicios, productos y trabajo a sus miembros”, acompañado del objetivo de ofrecerles financiamiento y asistencia técnica, por lo cual se infiere que les interesa también obtener precios remunerativos. Por eso, el sector privado se simplificó en 4 actores (P1, P2, P3, P4), que representan los objetivos para cada componente. Con ellos se construyó el Cuadro Estratégico de Actores (Cuadro 1) para identificar cualitativamente convergencias y divergencias en objetivos estratégicos.

Cuadro 1
Cuadro estratégico de actores

ACTORES	OBJETIVOS	PROBLEMAS	RECURSOS/ MEDIOS
Estado PRI (E1)	Repartir tierras Crear cooperativas Aumentar producción Controlar precios	Escasa producción de cooperativas Contrabando de extracción	Legislación (tierras, seguridad alimentaria, etc.)
Estado IDA (E2)	Eliminar/ controlar empresas dominantes Aumentar producción Controlar precios	Baja producción de EPS “Mercado negro” Desabastecimiento	Reglamentación Detallada para cada componente
Estado DCN (E3)	Eliminar intermediarios Aumentar abastecimiento Controlar precios	Costo del subsidio Mala logística Corrupción Desvío de bienes al comercio informal Desabastecimiento Dependencia de importaciones	Financiamiento (declaración de inti sustituye documento de propiedad)
Estado EXT (E4)	Controlar importaciones Eliminar exportaciones	Corrupción Logística insuficiente Alza de precios internacionales Dependencia de ingresos petroleros	Expropiación y adquisición forzosa de empresas Mercal y PDVAL
			Control de

³⁹ Las cooperativas promovidas por el Estado no adquieren la propiedad de la tierra sino su usufructo mediante cartas agrarias.

			divisas y ganancias, cuotas de exhibición y otras
Productores PRI (P1)	Proteger propiedad privada de tierra Aumentar/mantener producción precios remunerativos Obtener financiamiento imparcial	Expropiaciones Invasiones Precios controlados no remunerativos Excesiva permisología Inseguridad jurídica	Redes o asociaciones establecidas "know-how" productivo
Procesadores IDA (P2)	Proteger propiedad de empresas Asegurarse abastecimiento Constante Mantener precios remunerativos	Expropiaciones adquisiciones forzosas Desabastecimiento Precios no remunerativos Excesiva permisología	Redes establecidas o asociación "know-how" productivo
Comerciantes DCN (P3)	Proteger propiedad de empresas Abastecimiento constante Mantener márgenes de comercialización remunerativos	Expropiaciones Desabastecimiento Excesiva permisología precios no remunerativos Competencia estatal	Redes con PRI e IDA Asociaciones Apoyo de consumidores
Exportadores/ Importadores EXT (P4)	Participar en importaciones Aumentar exportaciones Disminuir/ eliminar competencia Estatal	Prohibición de exportaciones agrícolas Competencia Estatal Excesiva permisología	Redes con PRI, IDA y EXT Asociaciones Experiencia en el área

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar se hizo una matriz de posiciones (MAO: Matriz Actores por Objetivos) ubicando en el eje horizontal superior a los 8 actores y en el eje vertical a la izquierda cada uno de los objetivos detectados. Las posiciones se marcan con + 1 cuando el actor apoya un objetivo, con 0 cuando le resulta neutral y con -1 cuando se opone a él. En cuanto a los objetivos, estos se codificaron de la siguiente forma: 01: repartir tierras; 02: crear cooperativas; 03: aumentar producción en PRI; 04: controlar precios en PRI;

05: eliminar empresas dominantes en IDA; 06: aumentar producción en IDA; 07: controlar precios en IDA; 08: eliminar intermediarios; 09: aumentar abastecimiento; 010: controlar precios al consumidor; 011: controlar importaciones; 012: eliminar o disminuir exportaciones; 013: proteger propiedad privada; 014: obtener precios y ganancias remunerativos; 015: obtener financiamiento imparcial; 016: participar en importaciones; 017: aumentar exportaciones; 018: eliminar competencia de Estado en EXT.

Tabla 1
Matriz MAO

ACTORES OBJETIVOS	(E1)	(E 2)	(E 3)	(E4)	(P1)	(P2)	(P3)	(P4)	S	S-
O1	1	1	0	0	-1	-1	0	0	2	-2
O2	1	1	1	0	1	0	0	0	4	0
O3	1	1	1	1	1	1	1	1	8	0
O4	1	1	1	0	-1	-1	-1	-1	3	-4
O5	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	4	-4
O6	0	1	1	1	0	1	1	1	6	0
O7	1	1	1	0	0	-1	-1	0	3	-2
O8	1	1	1	0	1	1	1	0	6	0
O9	1	1	1	1	1	1	1	1	8	0
O10	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	4	-4
O11	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	4	-4
O12	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	4	-4
O13	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	4	-4
O14	-1	-1	-1	0	1	1	1	0	3	-3
O15	-1	-1	-1	0	1	1	1	0	3	3
O16	-1	-1	1	1	1	1	1	1	6	-2
O17	-1	-1	0	1	1	1	0	1	4	-2
O18	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	4	-4
S	11	12	12	9	10	10	9	7		
S-	-6	-6	-4	-2	-6	-7	-6	-5		

Fuente: elaboración propia

Según la MAO, E2 y E3 son los actores con posición positiva frente a mayor cantidad de objetivos, seguidos de P1 y P2; la amenaza más grande para ellos es P2. De la matriz también se desprende que los objetivos en los que hay más actores encontrados son O5, O10, O11, O12, O13, O18, que tienen la misma cantidad de actores a favor como en contra. Los objetivos en que concuerdan todos los actores son O3 y O9⁴⁰.

Tabla 2
Matriz de convergencia

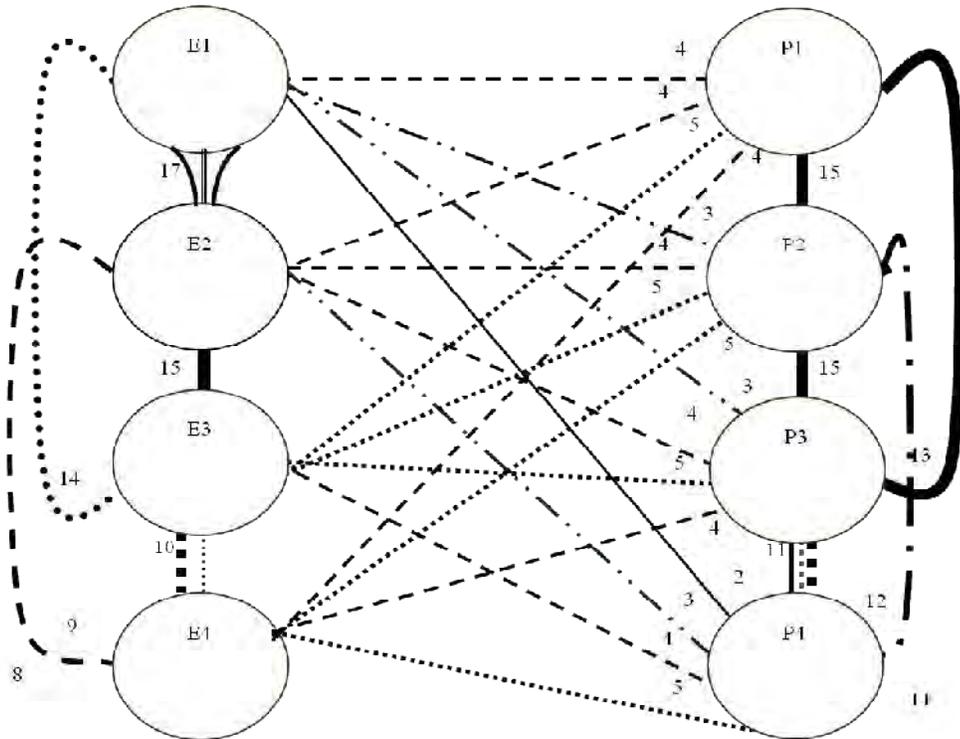
Actor	E1	E2	E3	E4	P1	P2	P3	P4
E1		17	14	8	4	3	3	2
E2	17		15	9	4	4	4	3
E3	14	15		10	5	5	5	4
E4	8	9	10		4	5	4	5
P1	4	4	5	4		15	13	11
P2	3	4	5	5	15		15	12
P3	3	4	5	4	13	15		11
P4	2	3	4	5	11	12	11	

Fuente: elaboración propia

La finalidad de alinear actores con objetivos es establecer escenarios tentativos a partir de las alianzas que pueden establecer entre sí los actores que convergen en uno o varios objetivos. Para identificar esas alianzas se construyó la Matriz de convergencia (CAA) y divergencia (DAA). CAA representa el número de objetivos en los cuales los actores tienen una actitud convergente, bien sea en contra o a favor de estos. Por su parte, DAA refleja la cantidad de objetivos donde los actores no tienen la misma posición.

⁴⁰ Con respecto al objetivo O8 (eliminar intermediarios), aunque se advierte convergencia, el significado del objetivo es distinto para el Estado y para el sector privado. Para el segundo es sinónimo de menores costos de transacción y mayor eficiencia en el manejo del producto, pero para el Estado representa la eliminación de un enemigo ideológico al que se percibe como viviendo a expensas de otros actores del SAV.

Figura 1
Diagrama de convergencia sobre objetivos



Fuente: elaboración propia

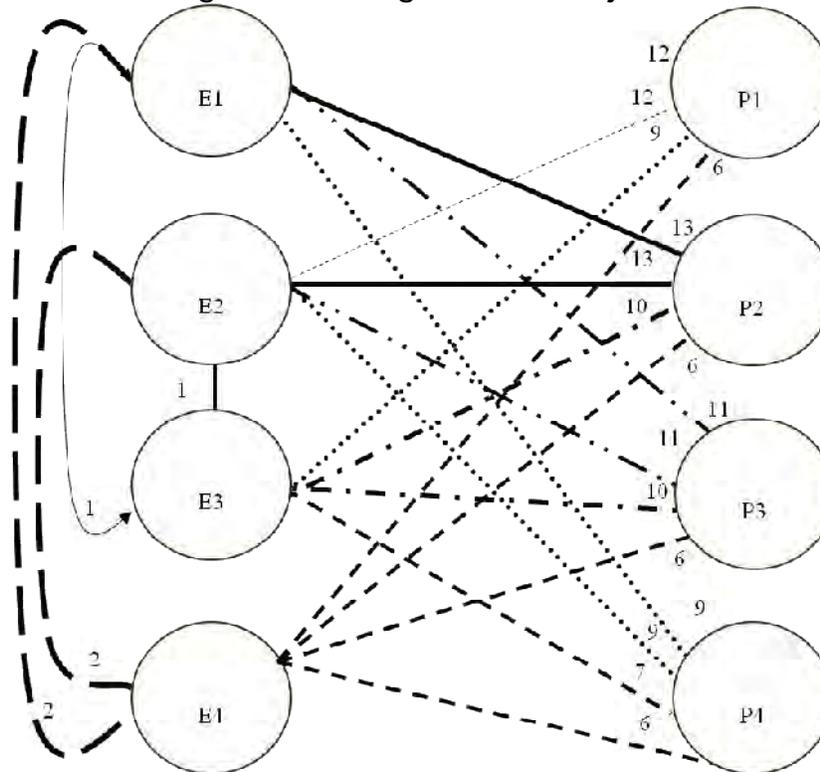
Según el diagrama de convergencia, existe una fuerte convergencia de intereses entre E1, E2, E3, por un lado; y entre P1, P2 y P3, por el otro.

Tabla 3
Matriz de divergencia sobre objetivos

	E1	E2	E3	E4	P1	P2	P3	P4
E1		0	1	2	12	13	11	9
E2	0		1	2	12	13	11	9
E3	1	1		0	9	10	10	7
E4	2	2	0		6	6	6	6
P1	12	12	9	6		0	0	0
P2	13	13	10	6	0		0	0
P3	11	11	10	6	0	0		0
P4	9	9	7	6	0	0	0	

Fuente: elaboración propia

Figura 2
Diagrama de divergencia sobre objetivos



Fuente: elaboración propia

La mayor divergencia es entre E1 y P1, E1 y P2, E2 y P2, E2 y P1, E2 y P3, ya que estos actores se encuentran en posición de conflicto respecto a casi todos los objetivos, indicando la necesidad de generar escenarios que permitan manejar el conflicto entre el Estado y el sector privado, específicamente en PRI, IDA y DCN⁴¹.

El Cuadro estratégico y las matrices muestran “los campos de batalla” (espacios donde los actores toman posiciones de fuerza frente a objetivos concretos) del SAV: 1) propiedad de tierra y empresas; 2) control de precios al consumidor frente a precios y márgenes de ganancia remunerativos; 3) control de importaciones y exportaciones por el Estado; y

⁴¹ En el EXT se observa poco o nulo conflicto porque los actores privados son totalmente dependientes del Estado para obtención de divisas, permisos, etc., para importar. Eso no quiere decir, sin embargo, que estén satisfechos con esta situación.

4) competencia estatal. De estos “campos de batalla”, propiedad y precios muestran las divergencias más importantes entre actores estatales y privados, mientras que producción y abastecimiento son puntos de convergencia entre ambos grupos de actores.

Como el conflicto entre las dos estructuras del SAV (pública y privada) no es un resultado aleatorio de su funcionamiento sino un elemento recurrente del discurso gubernamental y “nuestro objetivo es derrotar la estructura oligopólica y monopólica que se ha entronizado en el sector agroindustrial” (2003, citado en Morales, 2007, p. 57), pese a los escasos resultados de cooperativas y EPS y a los problemas de MERCAL y PDVAL, es improbable que el Estado abandone sus objetivos. Sin embargo, a pesar de la variedad de recursos persuasivos y coercitivos que aplica el Estado, también es improbable que los actores privados acepten voluntariamente los roles que él les asigna⁴².

En cuanto a alianzas potenciales, después de diez años, la situación se resume en que los actores dispuestos a cumplir los roles asignados por el Estado ya lo han hecho (agricultores familiares sin tierra propias, cooperativas, abastos afiliados a MERCAL, algunas asociaciones de empresarios como FENAVI, FEGAVEN, etc.). Como los resultados del cambio en PRI e IDA se perciben como pocos o nulos, esto elimina el incentivo del resto de los actores a adoptarlo y puede hacer que actores que lo aceptaron en un primer momento lo abandonen (abastos afiliados a MERCAL, etc.). La percepción de que el cambio no aumentó la producción ni el abastecimiento ha hecho también que el Estado pase de

⁴² En este tipo de conflicto se pasa de la intención de “ganar algo” a la de “ganarle a alguien”, con lo cual, la negociación se hace más difícil (Llano Cifuentes, 1997, p. 121).

la persuasión a la coerción⁴³, ya que el aprendizaje social de los actores va en dirección contraria a los objetivos estatales.

Aquí se consideran tres escenarios posibles: callejón sin salida, embotellamiento y autopista (Makita *et al.*, 2004, pp. 120-124). El primero es el escenario tendencial; el segundo, la vuelta al anterior a 1999 y el tercero es el deseable, pero requiere negociación⁴⁴. Desde 1959 a 1998 (en especial después de 1989), el SAV puede equipararse a un embotellamiento de vehículos en el cual cada actor busca adelantarse a los demás para alcanzar sus propios intereses (consenso respecto al rol económico del SAV pero sin prioridades claramente definidas); el resultado es que el sistema en conjunto avanza poco o nada. Desde 1999 (en especial, del 2007 en adelante), el escenario cambió a un callejón sin salida, en el cual el Estado y el sector privado enfrentan una pared que les impide lograr sus objetivos (no hay consenso y las prioridades son opuestas). Este escenario es el que sería deseable sustituir por una autopista en la que todos avanzan al negociar prioridades concertadas.

5. Conclusiones

La historia económica de Venezuela muestra que la negociación (o concertación) existió con distinto éxito en las relaciones entre actores privados del SAV y el Estado. Aunque esas relaciones siempre tuvieron carácter sesgado, dado el mayor poder del Estado frente a los otros actores, se mantenían; por ejemplo, reuniones periódicas para negociar los precios de los productos de cada cadena. En la negociación el Estado

⁴³ En el período analizado se advierten dos fases: la primera de 1999 a 2006, que incluyó cierto nivel de coexistencia entre el sector privado y el estatal; y de 2007 a 2011, en la cual el Estado busca desplazar y eliminar al primero.

⁴⁴ Un cuarto escenario es el catastrófico que representaría el triunfo por la fuerza de un sistema sobre el otro o sea la unificación del SAV por medios coercitivos. En términos simbólicos equivale a tumbar la pared que impide el paso.

representaba los intereses de consumidores y trabajadores y otorgaba, hasta 1989, incentivos y compensaciones para el PRI e IDA (créditos, protección arancelaria, insumos subsidiados, etc.). A principios de la década de 1990, los incentivos disminuyeron o desaparecieron, generando una reestructuración del SAV que fortaleció al IDA y al DCN frente al PRI. Los actores hicieron sus propios procesos de innovación/adaptación basados en la coordinación e integración, pero también se enfrentaron entre ellos hasta provocar el embotellamiento.

Esto generó una percepción negativa de los principales actores de la IDA y DCN, que halló eco en las políticas estatales posteriores a 1999. A ella se sumó la percepción por el Estado de la necesidad de llevar a cabo el traspaso de tierras privadas a los agricultores que carecían de ella, un factor simbólico que atrae votos y apoyo a distintos niveles. La expropiación y reparto de tierras privadas enajenó el apoyo de actores del PRI y, cuando el control de precios facilitó las expropiaciones de empresas, unificó la oposición de los actores privados del SAV a la intervención estatal⁴⁵ creando el callejón sin salida. Aunque este conflicto tiene actores bien definidos, la situación implica costos negativos para el SAV y también para el resto de la sociedad⁴⁶.

En términos teóricos, lo que hace posible que las innovaciones o cambios en el nivel micro se impongan es que los actores del nivel meso los adopten a partir de la convicción de que obtienen resultados positivos (proceso de aprendizaje social). En el SAV, se da el proceso contrario (los cambios se perciben como poco exitosos) y el Estado corre el peligro de

⁴⁵ Como señala Parker (2008), aunque hubo conflictos de intereses entre actores de PRI, IDA y DCN antes de 1998, todos ellos ven las políticas posteriores a ese año como hostiles a los intereses del sector privado.

⁴⁶ Ángel Alayón, asesor de CAVIDEA (citado en Deniz, 2010b) señala que la expropiación de empresas privadas y su transformación en EPS ha hecho que el Estado domine 75% de la producción de café, 42% de la harina de maíz precocida, 40% de arroz, 25% de aceite y de leche y 52% en azúcar, asumiendo un rol fundamental en el abastecimiento de alimentos. Si esas empresas no funcionan bien, su fracaso afecta negativamente a toda la población venezolana.

que algunos nichos no bien incorporados al Sistema terminen abandonándolos. La negociación de prioridades concertadas (seguridad alimentaria para el Estado y propiedad privada para los actores privados), a partir de los objetivos en que convergen (aumentar producción nacional y abastecimiento), puede iniciar la salida del callejón sin necesidad de tumbar la pared.

Referencias bibliográficas

"Anauco: red pública de mercados vende igual de caro que los súper privados" (2010) 2 de septiembre. En <http://consumid.org> (consulta: 15/01/2012).

Angulo, Sharay (2006) "Balanza agrícola nacional es altamente negativa". En *Dinero* 210 En <http://dinero.com.ve/210/portada> (consulta: 24/03/2009).

ANSA (2007) "Situación 2007" *Revista ANSA* 7 (41) (noviembre-diciembre)

ANSA (2010) "Situación 2009". En <http://ansa.org.ve> (consulta: 18/02/2010)

Arce, A. y T. K. Marsden (1993) "The social construction of international food: a new research agenda". In *Economic Geography* 69 (3), pp. 291-311.

Armas, Mayela (2010) "La asignación de Pdvsa a las misiones bajó 82% en dos años". En *El Universal* 20 de junio, pp. 1-9.

Barreiro, R. (2007) "Se contrajo en 41, 5% el número de beneficiados por Mercal". En <http://noticias.eluniversal.com/2007/01/27> (consulta: 18/02/2010)

Barreiro, R; Tovar, E. (2008) "Leyes institucionalizan cambio del modelo productivo". En *El Universal* 8 de julio. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Bermúdez, Ulises (2006) "Economía, consumo y retail en Venezuela del 2006". En *Punto de Venta* (ANSA) 6 (34) (abril-mayo), pp.31-33.

Bolotin, Ramón E. (2009) Entrevista realizada por Luisa E. Molina (CIAAL-UULA) al Vicepresidente de FEDEAGRO y miembro Junta Directiva de Productores Agrícolas Independientes (PAI), productor de arroz, maíz y girasol. Acarigua, 27 de septiembre

Buttarelo Lavarte, Letizia (2007) "Política gubernamental frena desarrollo agroalimentario". En *Dinero* N° 226, pp. 58-59.

Callon, M. (1986) "Some elements of a sociology of translation: domestication of the Scallops and the fishermen of Saint Brieuc Bay". En H. Law, ed. *Power, action, and belief: A New Sociology of Knowledge?* London: Routledge, pp. 196-233.

"Caraqueños madrugaron para comprar pernil barato en Mercal" (2009) *El Universal* 13 de diciembre. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010)

Castillo, Laura (2010) "La comunidad se lo olió primero". En *El Nacional (Siete Días)* 20 de junio, p. 3.

Castillo López, Ricardo (2010) *Análisis neoinstitucional de los cambios ocurridos en el sector agroalimentario venezolano durante el período 1984-2002*. Tesis doctoral, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay.

CATIVÉN (2008) *Balance de Responsabilidad Social 2007*, Caracas. En <http://cativen.com> (consulta: 10/08/2011).

Cerruti, Raffaella (2008) *Transition of Socio-technical Systems in Agriculture*. Tesis Doctoral, Università de Pisa, Departamento de Economía Agrícola. En <http://dspace-unipr.cilea.it> (consulta: 15/03/2011).

Coles, Jonathan (1997) "El desarrollo agrícola venezolano". En *Revista SIC 600* (diciembre), pp. 548-555.

"Consejos comunales definen consumo en los Biceabastos" (2010) *El Universal* 13 de julio, pp. 1-8.

Contreras, Angie (2008) "Pdvalés comunales llevarán registro de compra por persona". En *El Universal* 21 de febrero. En <http://eluniversal.com/2008/02/21> (consulta: 15/03/2011).

Contreras, Angie (2009a) "Ajustes en MERCAL demuestran insostenibilidad del subsidio". En *El Universal* 20 de mayo. En <http://eluniversal.com/2009/05/20> (consulta: 15/03/2011).

Contreras, Angie (2009b) "MERCAL y PDVAL cubren 12% del consumo del país". *El Universal* 3 de diciembre. En <http://eluniversal.com/2009/12/03> (consulta: 15/03/2011).

Contreras, Angie (2010) "Expertos consideran que la expropiación de Agroisleña carece de consistencia legal". En *El Universal* 6 de octubre.

Contreras, Angie; Tovar, Ernesto (2008) "PDVAL vendió solo leche, pollo y aceite en la jornada de ayer". *El Universal* 23 de enero. En <http://eluniversal.com/2008/01/23> (consulta: 18/02/2010)

"Crece el peso del Estado en la economía venezolana" (2010) *El Universal* 15 de marzo. En <http://eluniversal.com> (consulta: 03/07/2010).

"Cronología sobre los alimentos en descomposición de Pdval". *El Universal* 15 de julio. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Deniz, Roberto (2010a) "Advierten avance del Estado para controlar medios de producción" *El Universal* 27 de enero. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/10/2010).

Deniz, Roberto (2010b) "Cavidea aseguró que las empresas privadas laboran al máximo de capacidad". En *El Universal* 26 de mayo.

Di Masso, Marina (2009) "Relaciones de poder en el ámbito agroalimentario: respuestas y alternativas desde los consumidores y productores". *I Congreso Español de Sociología de la Alimentación*, Gijón.

Dixon, Jane (1999) "A cultural economy model for studying food systems. In *Agriculture and Human Values*, 16 (2) (June), pp. 151-160.

"Ejecutivo nacional crea la Corporación Venezolana de Alimentos, S.A." (2010) 13 de marzo. En: <http://www.noticierolegal.com> (consulta: 15/03/2011).

"El Estado controla 49% del mercado de alimentos" (2012) *El Universal* 6 de enero.

"Escasez de alimentos básicos se ubica esta semana en 30%" (2007) *Venezuela Real* 15 de junio. En <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/06/15> (consulta: 18/03/2010).

FAO-CAF (2006) *Venezuela. Nota de análisis sectorial: agricultura y desarrollo rural* (Caracas: FAO-CAF)

FEDENAGA (2008) *La inseguridad jurídica*. En <http://www.fedenaga.org/formato/pdf/balancejuri.pdf> (consulta: 20/11/2009).

Geels, Frank (2004) "From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory". En *Research Policy* 33 (6-7), pp. 897-920. En <http://linkinghub.elsevier.com> (consulta: 15/03/2011).

Giacalone, Rita; Hernández, Martha; Zerpa, Sadcidi (2010) "La visión de los actores del componente Producción Primaria del Sistema Agroalimentario Venezolano sobre el financiamiento agrícola". En *Agroalimentaria*, Vol. 16(30), pp. 167-189.

Godet, Michel (1995) *De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva y estrategia*. Bogotá: Alfaomega Editores.

"Gobierno reestructurará Corporación Venezolana Agraria" (2010) *El Universal* 10 de febrero. En <http://eluniversal.com/2010/02/10> (consulta: 18/12/2011).

González, David y Fabiola Zerpa (2012) "Ella presidió Agropatria". *El Nacional* 20 de mayo (Siete Días), pp.1-2.

Gutiérrez, Alejandro (2005) "Políticas macroeconómicas y sectoriales: impactos sobre el sistema agroalimentario nacional (1999-2003)". En *Agroalimentaria* Vol. 11(20), pp. 69-87.

"Heredia propone acercamiento entre Gobierno y Fedenaga" (2008) *El Universal*, 9 junio. En <http://gacetaganadera.com> (consulta: 12/012/212).

Heredia, Manuel Cipriano (2012) "Regulaciones en materia de tierras agrícolas y soberanía agroalimentaria. Situación actual y perspectivas". Presentación en Seminario Internacional *Reflexiones sobre la situación alimentaria mundial y la seguridad alimentaria en América Latina y Venezuela*. Mérida: FACES-ULA, 21-24 de marzo.

Hernández, Juan Luis (2009a) *Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República* (Caracas: CENDES-UCV).

Hernández, Juan Luis (2009b) *Encuentro Marcando Huella en Agricultura*, organizado por CATIVÉN en Timotes, estado Mérida, 17 de septiembre.

Hernández, Juan Luis (2010) Entrevista realizada por Martha Hernández al sociólogo y profesor de la Maestría en Desarrollo Agrario-ULA. Mérida, 18 de diciembre.

Hernández, Katuska (2007) "La brecha entre la inversión y la demanda". En *Revista ANSA* 7(4) (noviembre-diciembre), pp. 18-19.

Hernández, Katuska (2010) "En siete años de control de precios se compra menos y se paga más". En *El Nacional* 5 de febrero.

Hinds, Alejandro (2008) "Ministro de alimentación califica de exitosa inicio de actividades de PDVAL". *El Universal* 22 de enero. En <http://eluniversal.com/2008/01/22> (consulta: 18/02/2010).

Jarosz, Lucy (2000) "Understanding agri-food networks as social relations". In *Agriculture and Human Value* 17 (3) (September).

Klisans, Valentina (2007) "Mercal en 15 millones de platos". En *Ámbito Cívico Militar Año II N° 12* (junio-julio), pp. 90-91.

"La increíble caída de la producción en cuatro rubros agrícolas en los últimos tres años" (2011) En *Reporte* 23 de septiembre, p. 22.

"Ley de defensa a las personas en el acceso a los bienes y servicios" (2008) *El Universal* 14 de septiembre. En <http://www.eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

"Leyes de la habilitante generan mayor discrecionalidad" (2008) *El Universal* 1 de septiembre. En <http://economia.eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Llano Cifuentes, Carlos (1997) *Dilemas éticos de la empresa contemporánea*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

López Maya, Margarita; Lander, Luis E. (2009) "El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales" *Cuadernos del CENDES* 71 (mayo-agosto), pp. 67-88.

Lozano Perafán, Diana (2010) "Dejan contenedor frente a la Defensoría del Pueblo". En *El Nacional* 6 de agosto, p. 2.

Lugo Galicia, Hernán (2010) "El gobierno viola la constitución al no garantizar seguridad alimentaria". En *El Nacional* 18/07, p. 4.

Machado Allison, Carlos (2008a) "Balance agroalimentario 2008". En *El Universal* 23 de diciembre.

Machado Allison, Carlos (2008b) "La inseguridad alimentaria". En *Debates IESA*, XIII, (3).

Machado Allison, Carlos (2012) "Los decepcionantes frutos de la política agrícola". En *Debates IESA* XVII (1) (enero-marzo), pp. 60-64.

Makita, Meiko; Valdez, Brenda; Vitre, Gwenalle; Zavala, José (2004) "La reforma educativa en prospectiva" en Freddy Mariñez, ed. *Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva*. México: Noriega Editores, pp. 79-128.

Mariñez, Freddy (2004) "Análisis político y reflexión prospectiva", en Freddy Mariñez, ed. *Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva*. México: Noriega Editores, pp. 39-60.

Martínez, Eduardo; Da Silva, Yenifer (2008) "Consumidores por el derecho a elegir". En <http://mercadodedinerove.com/IDAex> (consulta: 21/12/2009).

"Mercal garantiza ciclo de comercialización a pequeños y medianos productores" (2008) En *Confianza* (VTV) 14 de marzo.

Morales, Agustín (2007a) "Una interpretación del fenómeno MERCAL desde la perspectiva teórica de la economía neo-institucional". En *Agroalimentaria*, Vol. 13(25), pp. 45-61.

Morales, Agustín (2007b) "El Estado y la política de abastecimiento alimentario". En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* XIII (2) (julio-diciembre).

Morales, Agustín (2009) "La cuestión agroalimentaria en Venezuela. Nueva Sociedad 223 (septiembre-octubre), pp. 128-146.

North, Douglass C. (1993) "The New Institutional Economics and Development" Department of Economics, Washington University, St. Louis, Missouri. En [http:// ideas.reperc.org](http://ideas.reperc.org) (consulta: 2/02/2009).

"Núcleo Fabricio Ojeda aguarda por pollo y arroz de Pdval" *El Universal* 9 de febrero. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Obuchi, Richard; Abadi, Anabella; Lira, Bárbara (2011) *Gestión en rojo*. Caracas: Ediciones IESA.

Ordóñez, Jorge (2008) "El comportamiento de la producción agrícola animal y las importaciones agroalimentarias". En <http://gacetaganagera.com> (consulta: 2/03/2009).

Ortega Brito, Elizabeth (2007) "La Industria de agroalimentos venezolana: hacia una nueva configuración socioproductiva". Caracas: CENDES-UCV.

Parker, Dick (2008) "Chávez y la búsqueda de una seguridad y soberanía alimentarias". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14 (3) (diciembre), pp. 121-143. En <http://scielo.org.ve> (consulta: 21/04/2009).

"Parlamento investigara a CASA" (2005) *El Universal* 3 de mayo. En <http://eluniversal.com/2005/03/05> (consulta: 23/03/2009).

Patruyo, Thanalí (2008) "El estado actual de las misiones sociales". Caracas: FES-ILDIS.

"PDV Agrícola inició distribución de alimentos en todo el país" (2008) *El Carabobeño* 22/01/2008.

"PDVAL llega hasta 591 locales comunales" (2008) *El Universal* 5 de mayo. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Poliszuk, Joseph (2010) "Las fichas de Pdval". En *El Universal* 25 de julio, pp. 4-6.

Poliszuk, Joseph y Suhelis Tejero (2010) "El enroque del zar". En *El Universal* 3 de enero, p. 4.

ProChile (2008) "Estudio de los canales de distribución de alimentos en Venezuela". Caracas: Oficina Comercial de ProChile, octubre.

Puente, R.; López, S. (2008) *Mercado de alimentos (MERCAL)* En http://servicios.iesa.edu.ve/portal/CasosDocentes/Mercado_alimentos (consulta: 1/07/2009).

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. En <http://portaleducativo.edu.ve> (consulta: 19/01/2010)

Rivera, Adriana (2010) "Corrupción endógena" *El Nacional*, (Siete Días) 18 de julio, pp. 1-2.

Rojas, Crismar (2008) *En cinco años puede no haber carne en Venezuela* (Entrevista al presidente de Agrosistemas, José Ordoñez, Valera, estado Trujillo, agosto). En <http://gacetaganadera.com/detalle.asp> (consulta: 23/03/2009)

"Salas Feo denunció en la fiscalía pérdidas de alimentos Pdval". *El Universal* 3 de abril. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/002/2010)

Salmerón, Víctor (2007) "La inflación acumulada es de 7,8%". *El Universal* 3 de julio. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Stratfor Global Intelligence Special Report (2010) "Venezuela's Unsustainable Economic Paradigm". En <http://porvenezuela.org> August 24 (consulta: 25/08/2011).

Smith, Geri (2010) "Escasez de alimentos socava planes anticapitalistas de Chávez". En *Bloomberg Business Week*, 12 de marzo (traducido y reproducido en *El Nacional* 17 de marzo, p. 8).

Suggett, James (2008) "Venezuelan Government's Strategies for Confronting Food Supply Shortages". In *Venezuela Analysis*, February 7. En <http://venezuelanalysis.com> (consulta: 15/01/2012).

"Supermercados del Estado hacen ofertas engañosas" (2010), en *El Impulso*, Barquisimeto, 3 de septiembre. En <http://elimpulso.com> (consulta: 13/09/2011).

Tejero, Suhelis (2007) "Red Mercal perdió 1,5 millones de compradores en el último año". *El Universal* 5 de noviembre. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Tovar, Ernesto (2008a) "Gobierno suma otra empresa ante las fallas en sector alimentos". *El Universal* 1 de agosto. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Tovar, Ernesto (2008b) "Mercal subsidia 39% del precio promedio de 14 rubros que ofrece" *El Universal* 27 de enero. En <http://eluniversal.com> (consulta: 18/02/2010).

Tovar, Ernesto (2009) "Venezuela avanza hacia modelo agrario superado en Cuba". En *El Universal*, 24 de mayo, p.1-14.

"Venezuela depende de importaciones tres veces más que hace años" (2009) 23 de octubre. En [http:// gacetagandera.com/detalle.asp](http://gacetagandera.com/detalle.asp) (consulta: 14/04/2011).

Wagner, Sarah (2005) "MERCAL: Reducing poverty and creating national food sovereignty in Venezuela", June 24. In <http://venezuelanalysis.com> (consulta: 12/01/2012).

Zerpa, Fabiola (2012) "Una red de almacenes vacíos". En *El Nacional*, 20 de mayo (Siete Días), p. 3.

Sobre los autores de este capítulo:

Rita Giacalone

Licenciada en Historia por la Universidad de Buenos Aires, obtuvo un Ph.D. en Historia en la Universidad de Indiana (EE.UU.). Es investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias “Edgar Abreu Olivo” (CIAAL-EAO, FACES-ULA) y coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR) en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, así como profesora en el Postgrado de Integración Regional de la Universidad de La Plata (Argentina). Ha sido directora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y se desempeñó como coordinadora de la Red para la Formación e Investigación en Integración Regional (REDINRE) del Programa Alfa de la Unión Europea. Fue investigadora certificada del Programa de Promoción al Investigador (PPI), Nivel IV. Es investigadora certificada del Programa de Estímulo a la investigación y a la Innovación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), Nivel C. Ha desarrollado distintos proyectos de investigación y tiene una vasta obra como editora, coordinadora y autora de libros y artículos científicos en el campo de la integración económica y sobre temas de políticas agroalimentarias.

Correo electrónico: ritagiacalone@yahoo.com

Martha Yanira Hernández

Ingeniera de Sistemas (Universidad de Los Andes, Venezuela) y M.Sc. en Economía (Universidad de Los Andes, Venezuela). Becaria académica del Programa para la Formación de la Generación de Relevo (Plan II-Universidad de Los Andes, Venezuela). Es miembro, Nivel A, del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (PEII-ONCTI). Investigadora adscrita al Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Universidad de Los Andes.

Correo electrónico: marthayanira@gmail.com

Sadcidi Zerpa

Economista (Universidad de Los Andes), M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (Universidad de Los Andes). Investigadora en ciencias sociales adscrita al Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL-EAO, FACES-ULA) e investigadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR-FACES-ULA) y del Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN-IIES-FACES-ULA). Investigadora nivel A del Programa de Estimulo a la Innovación e Investigación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (PEI-ONCTI, 2011). Ha escrito artículos en revistas científicas sobre temas relacionados con políticas agroalimentarias.

Correo electrónico: zerpasad@gmail.com