

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES
DE AMÉRICA LATINA (CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LOS PROGRAMAS AGROALIMENTARIOS COMO
POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO
DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ**

S E R B I U L A
Tulio Febres Cordero

**Tesis de Grado que presenta el Lic. Juan Medina para optar al
Título de Magíster Scientiarum en Ciencias Políticas
Tutor: Prof. Elys Gilbrando Mora**

MÉRIDA, 2005

ÍNDICE GENERAL

	Págs.
ÍNDICE DE CUADROS.....	iv
INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO I.	
LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN.	
I.1 Las Políticas Públicas como arte de Gobierno	10
I.2 La Formulación y Evaluación de las políticas Públicas	12
I.3 Modelo de Decisión considerado para formular y evaluar la política pública	13
I.4 Nuestro Modelo de Análisis: Una Visión Integrada	13
I.5 Políticas Anti-Pobrezas antes de Chávez	16
 CAPÍTULO II.	
ANTECEDENTES Y UBICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN VENEZUELA.....	19
II.1 Formulación de la Política Agroalimentaria	22
II.2 Modelos de Desarrollo: Experiencia en el caso Venezuela	25
El Modelo de Desarrollo y su Fracaso	25
El Neoliberalismo como fracaso para la política Social	28
 CAPÍTULO III.	
AVANCES ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN AGROALIMENTARIA DE VENEZUELA	33

	Págs.
III.1 Políticas Públicas puestas en marcha por el Gobierno de Hugo Chávez	34
III.2 Avances Económicos y Sociales en la transfor- mación Agraria de Venezuela	39
III.3 Organismos Adscritos	51
1. Programa Plan Zamora	51
2. Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)	53
3. Programa Mercado de Alimentos (MERCAL) ..	55
4. Programa de Extensión Agrícola	62
 CAPÍTULO IV.	
POLÍTICAS ANTI-POBREZA DURANTE LA PRESIDENCIA DE CHÁVEZ. PLAN BOLÍVAR 2000	66
IV.1 La Economía Social	69
IV.2 Misión Mercal como Programa de Avance en el Sector Social	71
IV.3 La Seguridad Alimentaria	72
IV.4 Marco Constitucional de la Seguridad Alimentaria	74
IV.5 Políticas relativas a la seguridad alimentaria	78
IV.6 El Sector Agroalimentario y las Campañas en Desarrollo	79
 GLOSARIO.....	83
 CONCLUSIÓN	88
 BIBLIOGRAFÍA	
 ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

		Págs.
Cuadro N°		
1	Evolución de la Red Comercial	60
2	Proyección Programa Mercal máxima protección y Mercal Protección al 31 de marzo de 2005	61
3	Venta de la Red Mercal	64
4	Precios Productos Mercal Suministrados por CASA	65
5	Compras Regionales	73

RESUMEN

La presente tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencias Políticas, tiene como objeto destacar la importancia de los programas agroalimentarios como estrategias de las políticas públicas implementadas por el Gobierno Nacional del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías en el contexto venezolano, enmarcado en el proceso revolucionario que actualmente experimenta el Estado. En este sentido, apoyando la investigación en un análisis politológico se parte de una revisión del concepto de administración pública en un sentido amplio, considerando el ámbito político, administrativo y fiscal. En el mismo orden de ideas se consideran las bases de los programas sociales sobre los cuales se apoya dicho proceso, especialmente destacando la Constitución Bolivariana y la Ley de Tierras. Así mismo, se plantean una serie de modelos de desarrollo armónico integral comprendidos por la Revolución Bolivariana que garantizan alcanzar la independencia, igualdad y justicia social, política, territorial e internacional de Venezuela, a través de una gestión gerencial apoyada en una planificación, organización, dirección y control de la misma, y a su vez de un adecuado Plan de Acción Nacional, recursos propios y un personal capacitado que permitan gerenciar eficazmente el ámbito nacional, contribuyendo por lo tanto a la satisfacción de las necesidades de las comunidades. La situación de crisis, que venía socavando los cimientos estructurales de la familia venezolana, por lo que el Estado como responsable de la política social, dirigidos a las familias más desprotegidas de la sociedad venezolana, entre ellos, el programa Protección Máxima se ha logrado: proteger mediante subsidio del 50% del precio de siete (7) rubros de la canasta Mercal a dos millones (2.000.000) de personas, consideradas grupos o segmentos de la población venezolana más vulnerable en el orden social. Creación de comedores populares bolivarianos con el objetivo de brindar protección alimentaria, higiene, abrigo, recreación, educación, salud y cultura, mediante el subsidio de 100%, a quinientas mil (500.000) personas en total desamparo social. Con la Misión Mercal se ha atendido a siete millones novecientos cincuenta y dos mil quinientos ochenta y un (7.952.581) venezolanos.

Palabra Clave: Administración pública agroalimentaria, políticas públicas, información, organización, planificación.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del proceso democrático venezolano se ha carecido de un proyecto de apoyo social efectivo de apoyo agroalimentario sostenido. Este ha sido un problema que también fue afectando notablemente la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y particularmente hacia la legitimidad de los gobiernos. Como bien se ha venido manejando entre los estudiosos de la Ciencia Política, "el elemento determinante de la crisis del gobierno se encuentra a nivel de las relaciones entre política y sociedad, y puede depender de la falta de representatividad de la clase política en el poder, de la falta de legitimación del sistema, que es rechazado por fuertes grupos de la comunidad, y de la falta de eficiencia para responder a la demanda de la comunidad ". (Pasquino, 1988 P 393)

Es sobre el último punto que se ha manifestado en forma clara la necesidad de proponer una política pública destinada a solventar un problema de bienestar como el relativo a la cobertura de las necesidades básicas. Así, se ha emprendido una tarea importante por parte del Gobierno Nacional actual, y desde el año 1999 se han puesto en marcha una serie de programas de cobertura social amplia, privilegiando al Sector Agroalimentario en términos de equidad y con vista a favorecer a los estratos sociales más desposeídos.

En el marco de esta preocupación la *hipótesis que sustenta la investigación es la siguiente: la atención gubernamental a las demandas sociales por vía de políticas de asistencia por Programas Agroalimentarios, contribuye notablemente a disminuir la sensación de*

crisis colectiva y a aumentar las condiciones de gobernabilidad de la democracia en términos de efectividad por rendimiento.

Particularmente debemos hacer una observación:

La presente investigación no persigue realizar un estudio exhaustivo y pormenorizado de la adopción de una política determinada, en este caso de la política agroalimentaria, queremos hacer mención a ciertos hechos, no obstante, que puedan ilustrar con claridad el modelo propuesto en las políticas adoptadas por la gestión del Gobierno Nacional del Comandante Hugo Chávez con base en los Programas Agroalimentarios, que constituyen la continuidad de las políticas propuestas por el "Movimiento Bolivariano y Revolucionario", y que además justifican el elevado grado de identificación psicológica de la población con el reformismo económico de la democracia social y participativa que se viene promoviendo en Venezuela.

Variable Independiente: las políticas sociales en el Área Agroalimentaria implementadas por el Presidente Hugo Chávez.

Variable Dependiente: la gobernabilidad de la democracia y la satisfacción de las demandas básicas de los ciudadanos.

El Enfoque: se basa en una política de equidad promovida por el modelo de la democracia participativa, determinando la forma de inserción de los Programas Agroalimentarios en el espacio social y las posibilidades de legitimar la acción del gobierno a partir de un tipo de política asistencial.

Metodología: El análisis e interpretación de los modelos administrativos, así como la recolección de datos se basó en la información recabada por medio de documentos legales, entrevistas y la revisión bibliográfica sobre el tema objeto de estudio, es decir, de las políticas agroalimentarias del gobierno del Presidente Hugo Chávez, el cual constituye un avance significativo dentro de los programas de investigación adscritos al Ministerio de Agricultura y Tierras; y que tiene entre sus metas a largo plazo la posibilidad de promover un nuevo modelo de políticas para América Latina en el plano interno y en el corto y mediano plazo y el fortalecimiento y la democratización de la gestión pública en términos de eficiencia y rendimiento del aparato gubernamental.

Para efectos del análisis se trata de un estudio de caso relativo a la realidad del contexto social venezolano. Debemos considerar con Giovanni Sartori que “un caso se elige expresamente o porque nos resulta útil para generar hipótesis o porque es crucial a la hora de confirmar o no confirmar una teoría”. (Sartori, 1994. P.45)

Desde el punto de vista del modelo administrativo a utilizar, consideramos la pertinencia del modelo gestiológico, en función de ver cómo responde la organización del gobierno a un problema social. Además concebimos la política bajo criterios relacionales, de cómo los ciudadanos pueden percibir beneficios derivados de la acción del gobierno actual, y cómo los ciudadanos legitiman la acción de los programas.

Sobre la base de una agenda institucional gubernamental podemos asumir la política agroalimentaria a partir de “el conjunto de asuntos

explícitamente aceptados para la consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones “. (Aguilar, 1.993: 32).

Esta investigación trata además de determinar cómo, a partir del reconocimiento sociopolítico y jurídico previsto en la Constitución de 1999, las políticas públicas se constituyen en instancias organizativas de la agenda sistémica, y cómo la agroalimentación forma parte de la agenda política del gobierno y puede ser vista a través de programas entre los cuales se destaca Mercal, buscando incidir en la profundización de la democracia venezolana.

Por lo demás y en virtud de la importancia de las políticas públicas como elemento legitimador del sistema democrático venezolano, consideramos fundamental emprender la tarea de investigación sobre la base de la definición de los programas agroalimentarios, en tanto estrategias de las políticas públicas llevadas adelante por el gobierno nacional del Presidente Hugo Chávez. En este sentido, se aborda como tema central de los programas sociales el desarrollo de los postulados de una democracia participativa y protagónica, para fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad, como lo prevé la “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “y particularmente los lineamientos generales expresados en el “Plan de Desarrollo Económico Social 2001 – 2007“, así como el “Plan Energético Social” (MSAS, 2005).

En consecuencia, la política social y sus correspondientes programas y proyectos tienen como objetivo atender la deuda social acumulada durante años de exclusión e inequidad y para lo cual se reivindica la sustentabilidad bajo la óptica de criterios de universalidad de

los derechos, promoción de la calidad de vida y construcción de una nueva ciudadanía social. Esto incluye los nuevos programas que se enmarcan en la perspectiva descrita y que sirven de guía y orientación de la nueva de política social actual en Venezuela.

Los planteamientos se realizan en un contexto valorativo del proceso en marcha, es decir, se estudian las metas entorno a cuyos logros se define el desempeño del Gobierno y el Estado como referencia de organización política con capacidad para promover el bienestar colectivo. Esto implica el análisis de la transformación institucional y de las exigencias del Sistema Político Venezolano para alcanzar sus objetivos.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Durante largo tiempo, los derechos sociales y principalmente los relativos a la cobertura de las necesidades básicas, fueron manejados en Venezuela con criterios exclusivamente electorales y sin sentido de permanencia. De esta manera el trabajo busca hacer una síntesis interpretativa sobre las principales transformaciones ocurridas en el espacio social del Estado Venezolano, así como sobre los mecanismos de intermediación, que vienen posibilitando una nueva manera de canalizar esta problemática, es decir, con un sentido más democrático, equitativo y de responsabilidad, con una política gubernamental como estrategia de Estado. Esta política general viene marcando una dirección diferente para el desarrollo del país. En términos muy puntuales, nuestra investigación se justifica en razón de que solamente en el momento presente y con el gobierno actual, se está produciendo un notable interés por reivindicar el papel activo de la democracia en el espacio social. Desde este punto de vista, si bien los gobiernos que anteceden al actual tienen sus formulaciones para atender a los sectores de menores recursos de la población venezolana, es solo con el impulso de tipo institucional, la organización de redes colectivas de apoyo a los programas sociales y una gran disponibilidad presupuestaria que se plantea con mayor interés y sentido de permanencia una política agroalimentaria coherente, con visión estratégica para sustentar la legitimidad por rendimiento del sistema de gobierno. La investigación para fines de la propuesta en marcha se divide en cuatro capítulos como lo presentamos a continuación:

En forma detallada la investigación se plantea sobre la siguiente estructura. El *primer capítulo* constituye la base teórica de la

investigación, contiene definiciones, describe los problemas para la formulación de las políticas públicas, y hace una revisión de algunos modelos para formular y evaluar políticas públicas. Es importante advertir que además se consideran los aportes más importantes que cada uno puede ofrecer para ilustrar lo que aspiramos con el desarrollo del trabajo.

El *segundo capítulo* ubica las políticas públicas como elemento legitimador del Estado Venezolano, porque si bien es cierto existen límites a la acción del Estado; indistintamente del entorno de decisiones del mismo, lo importante es que esta estructura de poder adopte un proceso de decisión obedeciendo a ciertos límites o principios normativos de regulación.

El *tercer capítulo* es tal vez uno de los más ilustrativos del tema y está dedicado a describir los avances económicos y sociales en la transformación agroalimentaria de Venezuela, la lucha contra el latifundio y además de los aspectos jurídicos se describe la construcción una nueva institucionalidad, concebida para alcanzar los fines plasmados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los objetivos previstos en las leyes y en los postulados del plan económico y social de la nación. Esa nueva institucionalidad vale la pena decirlo, ha posibilitado avances en lo económico y social para alcanzar la justicia y el desarrollo en el campo venezolano y contribuir así a construir la seguridad y lo que se viene llamando “la soberanía alimentaria”.

Por último, el *cuarto capítulo* se refiere a la problemática en una forma más empírica y bajo un estilo más operativo, en relación con las políticas puestas en marcha desde el primer año de Gobierno del

Presidente Hugo Chávez (1999-2000) y cuya gestión ha pretendido romper y diferenciarse con el esquema institucional del puntofijismo, no solamente por medio de una nueva Constitución, sino promoviendo acciones para hacer más inclusivas las demandas sociales.

Finalmente la investigación aquí contenida representa una contribución al área de la Ciencia Política venezolana en particular, en la medida en que ofrece la posibilidad de utilizar un modelo de gestión pública como línea de investigación para el estudio de los fenómenos sociopolíticos de un país con grandes recursos; pero a la vez con muchas limitaciones estatales en el campo redistributivo. En este sentido, el aporte marcha en la dirección de considerar los programas contenidos en la política agroalimentaria como soporte de la tranquilidad social y con el reconocimiento colectivo, de que pensando en unas políticas públicas con una dimensión social de fondo, se puede ayudar a legitimar la democracia como forma de vida.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

Una de las características de los programas y de planes de actividades públicas de los gobiernos es la acción administrativa con base en el cumplimiento de normas, convirtiéndose en actividades ejecutivas de las tareas programadas, dedicadas a cumplir servicios y a diseñar las actividades económicas y sociales. Esto implica, en particular, delinear la exigencia de dar vida a estructuras de gestión en función de una programación a través de varios centros de dirección. De hecho para Giorgio Pastori “La formación de las dos figuras, de la administración política y social, por tanto, lleva a transformar el papel del cuerpo burocrático que asume una importancia de acuerdo a las estructuras en que está ubicado” (Bobbio y Matteucci, 1991:18-19).

Además en la administración pública se produce un equilibrio diferente entre la dirección política y el personal profesional, desde el momento en que la realización por programas postula un intercambio entre técnicos que formulan elecciones políticas y la dirección, el impulso de los políticos para orientar la labor de los técnicos (de manera que en el proceso de formación de las decisiones político-administrativa el personal profesional se convierte en un participante). “En cambio, en las estructuras de gestión el personal profesional asume la responsabilidad de las actividades programadas y de su gestión, en una relación: estructura administrativa-usuarios, sobre la base de un constante control por parte de los grupos sociales (Pastori, 1991:18-19)

Sobre la base de estos planteamientos en el presente estudio pretendemos abordar las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional del Presidente Hugo Chávez en los Programas Agroalimentarios, cuyos alcances se vienen determinando en función de los organismos ejecutores adscritos al Ministerio de Agricultura y Tierras. Estos programas han sido tratados como políticas públicas porque tienen como propósito o meta la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población venezolana, por medio de la gestión gubernamental y como “Modelo Alternativo” lo cual puede ofrecer una visión distributiva desde lo político y regulativa desde lo institucional como elemento para promover la estabilidad política y profundización en lo social.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ARTE DE GOBIERNO

Aproximación Conceptual.-

La política pública es por un lado, un proceso social y, por otro, un proceso histórico. Por otra parte, toda política pública es un fenómeno que tiene que ver con lo público y, por lo tanto, toda decisión (con distintos niveles de participación) es de carácter público.

Para que este carácter de “público” se entienda de una manera más clara, se debe comprender que hay muchas decisiones que se forman fuera del Estado, pero que afectan al sector público.

Hechas estas observaciones, consideramos también que toda política pública surge en torno a un problema, este problema o asunto es lo que va a constituir el contenido de la política pública. Los asuntos se

definen como resultado de la canalización de algunas exigencias o demandas de un sector social o de la sociedad en su conjunto hacia el Estado. En lo que se refiere a las exigencias o demandas podrían ser tomadas en cuenta aquellas con una estructura bien clara.

En este sentido, analizar las políticas públicas implica analizar el proceso de definición del asunto, es decir, observar los sectores involucrados en la definición del mismo, así como los intereses y perspectivas de cada sector. Otros dos aspectos importantes para el análisis de esta problemática son:

En *primer lugar*, el Estado tiene procedimientos formales, regulares e informales y coyunturales de adopción de asuntos socialmente problematizados.

En el caso venezolano, se considera al Estado un actor clave con capacidad para generar políticas. Es decir, el Estado se encarga de resolver conflictos sociales y activar así dispositivos para controlar la estabilidad política.

La ciencia política ha abordado la política pública desde dos enfoques:

1. Considerándolos como un fenómeno histórico y social, es decir, como resultado de procesos sociales que se constituyen en un gran indicador de la distribución de poder.
2. Describiendo cómo se toman las decisiones, es decir, cómo son los procesos de formulación de las políticas públicas.

Ésta investigación sigue los pasos del segundo enfoque reseñado, enfatizando en el papel del gobierno actual en el marco de las políticas públicas seguidas a través de los programas agroalimentarios.

LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si estudiamos el sistema político venezolano, como estructura generadora de políticas destinada a enfrentar retos y resolver problemas, podremos comprender las causas de las limitaciones y los procesos sobre los cuales la democracia puede profundizarse o mejorarse. En este sentido evaluando la eficiencia de la democracia podemos saber cómo producir políticas promotoras de bienestar social generalizado.

Para comprender las tensiones que se plantean en el sistema político, tomando en consideración las exigencias político-estratégicas del sistema como tal, se deben tener en cuenta, las exigencias de racionalidad y eficacia instrumental que le dan sentido a la gestión de gobierno, para ello es necesario tener presente las siguientes premisas:

1. Todo sistema político tiene como fin, producir decisiones para resolver problemas. A partir de ese axioma, se habla de la política industrial, de la política agrícola, de la política educativa, de la política científica y se supone que cada una de estas áreas tiene una racionalidad propia que la guía en la formación de política. La formación de decisiones dentro de cada una de estas áreas debería responder inicialmente a la racionalidad técnica-instrumental del sector al cual pertenece.

2. Pero, también todo sistema político tiene exigencias político-estratégicas referidas a la lógica de la obtención y mantenimiento estable de la distribución del poder político y papel de los actores cuyos criterios dominan a la hora de formular las decisiones del sistema.

MODELO DE DECISIÓN CONSIDERADO PARA FORMULAR Y EVALUAR LA POLÍTICA PÚBLICA

La sección que sigue a continuación se limita a esbozar el modelo conceptual utilizado para analizar el proceso de formación de las políticas públicas y nos servirá de base para la tarea propuesta por esta investigación, buscando articular un paradigma analítico que nos sirva de guía para explicar las políticas públicas agroalimentarias en Venezuela.

NUESTRO MODELO DE ANÁLISIS: UNA VISIÓN INTEGRADA

La alternativa que se propone a continuación es producto de la combinación de distintas concepciones analíticas de las políticas públicas alternativa, particularmente sencilla para estudiar las políticas públicas en Venezuela encuentra su base en el modelo decisional.

Para ello es importante partir de las siguientes premisas:

- Se hace necesario para un análisis de este tipo partir del presupuesto de racionalidad.
- La unidad decisional presupone niveles complejos de decisión.

- Toda decisión debe considerar el contexto organizacional.
- Las políticas públicas forman parte de un proceso que genera productos.

Existen por otra parte, dos tipos de decisiones:

1. La decisión simple o técnica, que involucra a un solo sujeto y varias alternativas.
2. La decisión "política", llamada así porque lo que define a una situación como política es la pluralidad de sujetos decisores. Este tipo de decisión se caracteriza porque intervienen varios actores, existen múltiples alternativas y por tanto, el sujeto nunca puede calcular la totalidad de las decisiones; existe entonces una limitación del cálculo de consecuencias lo que lleva a la especulación al hablar de los posibles escenarios. Lo que caracteriza a la decisión política es la incertidumbre. Generalmente, la decisión política gira en torno al grado de certeza y no, de satisfacción. Todo escenario político se monta sobre un cálculo de incertidumbre. Pero se puede considerar también la naturaleza de las alternativas, es decir, los contextos normativos que limita los parámetros de acción.

Si examinamos el contexto organizacional también observamos algunos otros elementos claves:

1. Toda decisión política (política pública) se produce en un contexto normativo.

2. Las funciones en los cargos son producto de procesos complejos de decisión de disputas internas.
3. El sistema o contexto organizacional posee valores.

Por tanto, la unidad decisional presupone niveles complejos de decisión y toda decisión debe considerar el contexto organizacional.

Los elementos que deben considerar los analistas y los formularios de políticas públicas son:

- Observar el contexto normativo.
- Conocer el diagnóstico de la situación en torno a la que se va a decidir.
- Conocer la situación de conflicto, la cual ha de requerir la distinción de los actores involucrados, es decir, obtener información de varias fuentes sobre cuál es la situación de cada actor (detalles referentes a su vida personal, recursos que maneja, linaje, familia, inclinación partidista, debilidades). Estos actores no sólo son los demandantes, sino los involucrados por parte del Estado.
- Conocer ampliamente el escenario deseado de los actores demandantes, para establecer cuál va a ser la potencialidad para la resolución del conflicto.
- Poseer un conocimiento del escenario deseado del Estado, teniendo en consideración para ello los recursos de los gremios, por ejemplo, para generar la respuesta que espera el Estado.

Todo el proceso descrito, se da en un contexto social con características democráticas. Así, se debe tener presente también a los medios de información que controlan la opinión pública. Por lo general, el Estado sólo toma en cuenta las demandas que generan tensión social.

POLÍTICAS ANTI-POBREZAS ANTES DE CHÁVEZ

La evolución de las políticas públicas en Venezuela antes del Gobierno del Presidente Chávez siguió por lo general marcada por la indiferencia ante la pobreza y sin dedicarle mayores recursos económicos, tanto en la fase del boom petrolero desde la mitad de los 70 hasta la mitad de los 80, como en el periodo de descenso durante el desplome desde finales de los 80 hasta finales de los 90. Antes del auge del petróleo, el principal programa de gobierno en contra de la pobreza fue el programa de reforma rural, que redistribuyó la tierra a ciento cincuenta mil (150.000) familias a comienzos de los años 60. Sin embargo, con el auge del petróleo, Venezuela intentó transformarse en un país industrializado moderno y rechazó el programa de reforma agraria en favor de programas que poco a poco lo que hicieron fue alejar al país de la agricultura. Principalmente, durante los años de auge económico, las políticas anti-pobreza quisieron proporcionar educación universal, atención médica gratuita, un salario mínimo decente, y proyectos de empleo público a gran escala. Todo ello dependía de los altos beneficios del petróleo, con vistas en una propuesta de la reducción de la pobreza en Venezuela.

También se formularon otros Programas de Asistencia Social, pero la mayoría adolecieron deficiencias debidas al clientelismo partidista y al paternalismo del Estado.

Sin embargo, y durante el período de 20 años de ciclo descendente, que comenzó en los años 80 del siglo XX, las medidas más importantes que estaban dirigidas originariamente a beneficiar a los pobres del país, acabaron beneficiando a la clase media y estimulando la acumulación de capitales en los sectores más altos. A medida que el país se volvía más y más pobre y los salarios medios descendían drásticamente, la clase media tampoco pudo permitirse servicios importantes como la sanidad y la educación privadas. En consecuencia, la mayoría de los venezolanos fueron gradualmente cayendo en una situación de exclusión a lo largo y ancho del país. También debemos poner énfasis en que muchos programas que originalmente estaban dirigidos a las clases humildes, como el programa de ayuda a la compra de vivienda, de becas para estudios en el extranjero, o la supresión de los impuestos de automóviles se convirtieron, cada vez más, en políticas de apoyo a los sectores más pudientes de la población.

Un factor importante en el desplazamiento gradual de las clases beneficiarias de los programas gubernamentales fue que los servicios progresivamente fueron dejando de ser gratuitos. La educación pública, por ejemplo, instituyó paso a paso cuotas de inscripción y encareció constantemente el material escolar. De forma similar, la sanidad pública, aunque formalmente era gratuita o de bajo costo, requería que los pacientes pagasen por todos los suministros necesarios en los tratamientos. Los desplazamientos esporádicos del gobierno hacia medidas económicas neoliberales durante la administración de Carlos Andrés Pérez (1989 – 1993) y hacia el fin de la presidencia de Rafael Caldera agravaron los problemas de pobreza en Venezuela, debido a medidas de privatización, recortes del gasto social y costo creciente de los

servicios públicos, además de la contracción del poder adquisitivo y su incidente relación con la imposibilidad de cubrir como es debido la dieta básica de la población.

No solo cambió la población afectada por las políticas del gobierno, que se desplazó gradualmente hacia la clase media, sino que además cambió la pobreza en sí misma. Este problema se extendió cada vez más a una mayor proporción de la población, y la pobreza comenzó a afectar a gente que normalmente sería considerada como parte de la llamada "clase media". La pobreza se tornó, así, mucho más diversificada y generalizada, por no hablar de endémica y desatendida.

También el rápido incremento poblacional debido a las grandes corrientes migratorias llegadas de países como Colombia y de otros estados latinoamericanos, hicieron de la pobreza un fenómeno más complejo y diverso. En tiempos del segundo gobierno de Caldera (1994-1998), los recursos del Estado para aliviar la pobreza se habían vuelto tan escasos que casi todos los programas que beneficiaban directamente a los pobres fueron eliminados, y aunque hubo algunos intentos por revertir esta situación con la llamada "Agenda Venezuela" sus logros fueron muy pocos debido a la recesión económica de esos años, y la falta de un consenso político para fortalecer los programas sociales, lo cual sin duda, tuvo unas repercusiones de conflictividad social que llevaron a generar mayores cuestionamientos al gobierno y grandes índices de desconfianza hacia la clase política y las instituciones.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES Y UBICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN VENEZUELA

Toda decisión del Estado como parte de un proyecto racional, involucra los planes de vida para todos los ciudadanos sin hacer discriminación alguna, por lo tanto, toda decisión producida en este espacio debe estar sometida al conocimiento y al debate público. Sólo de ésta forma se puede estar en presencia de legitimidad para tomar una decisión. También existen límites a la acción del Estado; indistintamente del entorno donde se produzcan las decisiones. En este sentido, lo importante es que éste adopte siempre un proceso de decisión obedeciendo a ciertos límites o principios normativos de regulación.

Ahora bien, para construir un modelo de análisis de políticas públicas, se debe considerar, que hay políticas con incidencia en niveles como la estabilidad del Estado, un marco en el cual se pueden observar diferentes criterios entre los cuales están: a). que la política pública que afecta los niveles de estabilidad del Estado sea una política mal elaborada y b) que jamás el Estado contemporáneo pueda llegar a resolver los problemas sociales, sino que los maneje bajo la posibilidad de afectar la estabilidad del Estado.

Esto tiene algunas repercusiones basadas en el hecho de que toda política pública se teje en torno a algún problema o asunto que luego pasará a ser el contenido de esa política. Además los asuntos son producto de la canalización de exigencias o demandas de uno o varios

sectores de la sociedad hacia el Estado. En todo caso y para que una demanda sea considerada como asunto debe estar estructuralmente bien constituida, para que el Estado considere la importancia de tomar posición con respecto a cualquier asunto de naturaleza pública.

Por lo demás, analizar las políticas públicas de un país como elemento legitimador del sistema implica también estudiar el proceso de definición del asunto y, mientras más sectores estén involucrados en esta definición, mucho más compleja será la tarea encomendada. Es de esta manera que, al reunir las expectativas de los sectores involucrados y sus intereses, se genera un lenguaje político orientado por la necesidad de activar los mecanismos de gestión del gobierno.

Como bien se sabe, el Estado tiene procedimientos formales, regulares e informales y coyunturales para la adopción de asuntos socialmente problematizados. Cada Estado tiene igualmente formas especiales para aceptar un problema o rechazarlo. Sobre la base de estos supuestos se pueden observar ciertas modalidades de políticas públicas que para el caso del Estado Venezolano tiene la capacidad de generar reacciones e incluso tensión política con su impacto político para las mismas instancias de decisión del Estado.

Otro elemento a considerar lo representa la agenda gubernamental, pues, aunque no resulta un instrumento de análisis efectivo, posee relevancia desde el punto de vista formal. La agenda gubernamental cambia todos los días en tanto está determinada por el mercado de asuntos que ocupan la opinión pública.

Se debe analizar también la eficacia de la política pública considerándola como un instrumento de estabilidad política, y de impacto directo o indirecto sobre el gobierno. En este sentido, para establecer los fines de la política pública, se hace imprescindible observar lo políticamente relevante de la misma, y sobre este punto pueden haber otros factores manifiestos como serían, mantenerse en el poder, lograr apoyo electoral o, lograr estabilidad económica.

El estudio realizado considerará sólo aquellas políticas que afectan al sector político, es decir, que trabajará en base a la macropolítica. Sin embargo, en algunos casos se hará mención de políticas sectoriales.

Como esta investigación pretende facilitar la ubicación de los factores que producen las políticas públicas en Venezuela para crear un banco de datos nos ocuparemos en primer lugar de éstos. Los principales factores que producen políticas públicas son los actores políticos. En este sentido, el modelo de análisis que proponemos identifica en este orden a:

- a. **Los Actores:** ¿Qué actores hay involucrados? ¿Qué objetivos manifiestos o latentes buscan? ¿Por qué una determinada política pública se constituye para esos actores en un medio adecuado para lograr sus fines? ¿Qué medios o estrategias poseen para influir sobre el Estado?
- b. **El Espacio de Acción Formal:** Todo acto público está reglamentado. Por ello la instancia natural de formular la política pública es el Poder Legislativo. En función de esta afirmación se debe hacer un estudio de los actores que conforman esta instancia de decisión y de las diferentes posiciones que asumen.

c. La Definición de la Cuestión y los Posibles Escenarios: Toda política pública se forma alrededor de un asunto socialmente problematizado, en donde intervienen diferentes sectores con distinto nivel de participación y, al mismo tiempo, se generan distintas estructuras en las demandas mismas. El Estado genera procedimientos formales (regulares) e informales (coyunturales) de adopción de los asuntos socialmente problematizados.

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA

La presente investigación persigue realizar un estudio sintético de la adopción de una política determinada. Siendo así, buscaremos explicar las políticas adoptadas por la gestión del Gobierno Nacional del Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, en los Programas Agroalimentarios, que constituyen la continuidad de las políticas adoptadas por el Movimiento Bolivariano y Revolucionario y justifican el elevado grado de identificación psicológica de la población con el reformismo económico.

Es oportuno plantear la existencia de problemas en el área asistencial de primera necesidad desde el mismo momento en que Hugo Chávez, gana la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela mediante elecciones celebradas en diciembre de 1999, ratifica al país lo que había sido el tema central de su campaña electoral: la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redactaría una nueva Constitución Nacional, la cual fue aprobada el año siguiente por Referéndum Popular. En esta nueva Carta Política se encuentran los lineamientos políticos, jurídicos, sociales e institucionales principales para

iniciar la estructuración y construcción de un nuevo proyecto nacional. “Se define al sistema político como democrático – participativo y protagónico, los derechos sociales se amplían a nuevas áreas de vida social y se incorporan nuevos sujetos, la función social del Estado, se redefine y se establece que éste será el que ejercerá el rol principal en cuanto a la garantía de los derechos sociales, y se introduce el principio de la corresponsabilidad social de las familias y de la sociedad con igual obligación de cumplir deberes para asegurar cabalmente el ejercicio de estos derechos” (D’Elia, 2002:11-19).

Si consideramos entonces que un determinado tipo de régimen se mantiene y se legitima ante la sociedad a partir de sus políticas públicas, las cuales siempre procuran la solución de problemas pero también refuerzan la estabilidad del régimen y de los actores decisores en ese momento dentro de un área, es obvio que, bajo ciertas circunstancias la exigencia de asumir como cierta una o varias políticas públicas, entre ellas, la política agroalimentaria, significa entonces que el objetivo implica evitar una situación de conflicto, y por añadidura lograr las metas propuestas de un modo eficaz. Esto explica, entre otros casos buscar una alternativa para Venezuela en momentos de crisis, y aunque la situación parece menos grave que en el resto de países latinoamericanos, el nivel de vida de la población con los programas económicos neoliberales se vio bastante disminuido, además de carecerse durante muchos años de políticas efectivas de compensación social sostenidas por el Estado.

Visto así el sistema político venezolano ha sido relativamente eficaz en sus objetivos políticos estratégicos. Pero, justo es reconocerlo, durante el gobierno actual en primer lugar, ha surgido una mayor conciencia por

fortalecer el papel del Estado en un área muy importante, y que más allá de la democracia representativa y su estabilización, se asuma como un valor muy importante poniendo por delante el tema de la inclusión social. Pero aunque obviamente, para algunos analistas políticos el principal objetivo sigue siendo el de privilegiar la estabilidad de la democracia, para la gran mayoría ahora lo fundamental implica una mejor gobernabilidad en términos de eficacia del sistema político, y de legitimidad ante la sociedad. “Se está iniciando una etapa en la cual el sistema político ya no puede permitirse el lujo de una política de conciliación e ineficacia, que puede convertirse en el principal enemigo de la estabilidad democrática” (Stambouli, 1980).

En la agroindustria también se esperan transformaciones de fondo, y el cambio principal parece orientado a disminuir la concepción clientelar buscando mayores beneficios sociales en este momento. El cambio hacia un enfoque agroindustrial requiere por lo tanto de mayor desarrollo y de allí una mejor capacidad para la investigación, cómo se puede hacer una mejor articulación con las políticas del Estado, en todos los países, cierta capacidad está presente, pero en el caso de Venezuela no estamos seguros si la capacidad es suficiente en dimensión o calidad. Por lo tanto, al lado de las políticas de operación, mecanismos de planificación, de consulta, y financiamiento flexible, se deben definir mecanismos que permitan el desarrollo, una mayor capacidad científica para asimilar este tipo de relación.

MODELOS DE DESARROLLO: LA EXPERIENCIA EN EL CASO DE VENEZUELA

El modelo de desarrollo armónico e integral emprendido por la “Revolución Bolivariana”, busca entre sus objetivos privilegiados garantizar la independencia productiva con la Igualdad y Justicia Social, para ello se avanza en una tendencia hacia los polos de equilibrio económico, social, político, territorial e internacional de Venezuela que enmarca la política del gobierno actual. Sin embargo; grandes obstáculos derivados de la persistencia del modelo de desarrollo consumista tradicional y excesivamente dependiente del Estado, puede generar grandes contradicciones en la actual etapa de transito orientada hacia el deseado cambio social.

Para comprender las limitaciones en la aplicación del nuevo modelo de desarrollo es necesario recordar, en qué consistieron los modelos de desarrollo previos: el desarrollista y el neoliberal.

El Modelo de desarrollo y su fracaso.-

En los años 70 del siglo XX, la implementación del modelo desarrollista proclamaba la necesidad de cambiar las estructuras económicas y sociales para reducir la dependencia del petróleo y de las importaciones de bienes, así como para elevar el nivel de vida del conjunto de la población. Para ello, se ejecutaron políticas dirigidas a la transformación estructural de la economía, que permitieran superar el rentismo petrolero mediante un proceso de industrialización.

Si bien durante las décadas de los años 60 y 70 hubo avances en materia de servicios públicos, éstos no fueron suficientes, con el agravante de que persistieron las necesidades insatisfechas en amplios sectores de la población especialmente en campos vitales como los de nutrición, salud y educación. Persistieron además las deformaciones del aparato productivo.

Particularmente el fracaso del modelo desarrollista se puede constatar cuando observamos que:

- El modelo de sustitución de importaciones no logró reducir la dependencia de la renta petrolera.
- La industria nacional no sustituyó los bienes importados y menos aun pudo competir en el mercado internacional.
- El aparato productivo no fue adecuadamente articulado a lo social, por lo cual no fue capaz de ofrecer, en forma eficiente y a bajo costo, los bienes y servicios requeridos por la sociedad.
- No se crearon valores y actitudes que impulsaran el desarrollo social económico en el largo plazo.
- Las organizaciones que supuestamente "llevarían" el desarrollo a las comunidades no contaron con la suficiente autonomía, apoyo y definición de su rol, por lo cual se ejecutaron actividades sin visión estratégica de largo plazo, sin posibilidades de sostenibilidad.

- En definitiva, la gestión social tuvo un carácter meramente asistencialista y paternalista, estrategia del bipartidismo puntofijista, dirigida a consolidar las redes clientelares y buscar apoyos electorales.
- Los recursos económicos otorgados por el Ejecutivo Nacional fracasaron al no cubrir gastos de operación ni ayuda técnica financiera a las organizaciones comunitarias, centrando su esfuerzo en las estructuras burocráticas municipales que desviaron o dificultaron los recursos. (Riveros, 1997:102).

A principios de los 80 se modifica la política social, que aunque siendo asistencial, desplazó el desarrollo local implementando programas de ámbito nacional dirigidos a la generalidad de la población. El asistencialismo aunado al incremento de la burocracia estatal para satisfacer las demandas de las bases partidistas, conllevó a un aumento considerable del Gasto Público sin que ello modificara las estructuras económicas y sociales obsoletas que en teoría deberían haber sido superadas. Por el contrario, el país siguió dependiente del rentismo petrolero y se afianzó una mentalidad proclive a la corrupción, el paternalismo y al clientelismo.

El fracaso del modelo desarrollista se hizo más evidente a comienzos de los años 80, tomándose medidas para incrementar el crecimiento económico: detener el crecimiento del gasto público y dejarle algunas prerrogativas al "libre juego de mercado", liberando precios y disminuyendo subsidios y aranceles, aunque no se trató de medidas abiertamente neoliberales, esto si tuvo un impacto social negativo.

El paternalismo impidió una salida hacia la participación activa en las decisiones que trascendieran el ámbito estrictamente central por lo cual las comunidades continuaron al margen en la conducción del desarrollo nacional propuesto y promovido desde el Estado centralizado. Por otra parte, la disminución presupuestaria determinó un mayor deterioro en la calidad de vida de la población de bajos recursos, al no tener precisión en que los problemas a resolver tenían que ver con la ejecución de programas sociales "focalizados" para atender la pobreza extrema.

Otro ingrediente más a este deterioro fue la influencia de la crisis de la deuda iniciada en 1982-1983 (fuga de divisas del país, control de cambios, devaluación de la moneda) lo que evidenció en toda su crudeza el fracaso del modelo desarrollista. Para salir de esta situación el puntofijismo anuncia la búsqueda de alternativas para reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad "más libre"; planteando la conformación de un "Pacto Social" para legitimar las reformas por la vía del consenso entre las élites burocráticas, empresariales y sindicales.

El neoliberalismo como fracaso para la política social.-

La década de los 80 trajo consigo una caída del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, una deuda externa creciente y un incremento global de los precios de los productos. Se duplica la pobreza y se triplica la indigencia. La incapacidad del Estado para redistribuir la renta y sus deficiencias en la gestión de los servicios públicos se atribuye al clientelismo, el control partidista sobre la función del servicio social, la

corrupción administrativa y la ausencia del control social y político efectivos.

El gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992) anunció un nuevo modelo económico y político. La situación económica del país aunada a la crisis estructural de la economía mundial llevó a la adopción de "políticas de ajuste" impuestas por el Fondo Monetario Internacional a los países del "Tercer Mundo", y Venezuela no escapa a esta imposición.

La "solución mágica" para los problemas fue la propuesta de la "retirada del Estado" que fue condenado como "centralista" e "intervencionista". Así, se abandonaron las prerrogativas del mismo en la planificación económica, y por ejemplo, se disminuyeron la regularización laboral y los controles de precios y salarios. El resultado de la aplicación del modelo neoliberal fue la expansión e intensificación de males sociales como el hambre, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, política y económica, el racismo y el clasismo; todo lo cual se traduce en el término de gran actualidad como el de la exclusión social.

Como es del conocimiento general, el neoliberalismo esgrime el discurso de la "liberalización" que supuestamente llevaría de manera "espontánea" la libertad a todas las esferas sociales y políticas. Sin embargo; la creciente desigualdad, generada por el modelo limita el ejercicio de los derechos ciudadanos a quienes por su posición social tienen que pagarlos, dejando a un lado a quienes por no ser propietarios, ni contar con títulos académicos que les permitan incorporarse a los espacios sociales de ejercicio de ciudadanía, deben conformarse con vender mano de obra barata a la clase propietaria, ya que ni siquiera

tienen la posibilidad de participar directamente en la toma de decisiones sobre la redistribución de la riqueza, la organización del trabajo; el salario y la seguridad social.

Por otra parte al imponer la lógica de la maximización de la ganancia; el neoliberalismo negó las potencialidades del desarrollo endógeno, en función de priorizar los negocios financieros y petroleros eminentemente transnacionalizados, sin impacto en la generación de empleo productivo y desarrollo endógeno. Como manifestación del proceso de centralización y concentración del capital, el totalitarismo economicista del mercado mundial trata de homogeneizar las relaciones de producción, profundizando las asimetrías sociales y la dependencia. Las medidas neoliberales estaban entonces dirigidas a satisfacer el afán de lucro de los grandes capitalistas y de sus acólitos, y no a cubrir las necesidades de toda la población de manera equitativa.

En una breve caracterización consideramos pertinente señalar que en Venezuela la destrucción de los espacios económicos locales y regionales de carácter endógeno y relativamente autosuficientes ha tenido cuatro etapas:

- La invasión europea de finales del siglo XV que destruyó los modos de producción indígenas en casi todas las regiones de la actual Venezuela.
- La férrea dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) que impuso la centralización política y económica y el rentismo petrolero arruinándola, desbaratando las tradiciones productivas de las regiones, arruinando la agricultura y la producción artesanal.

- El modelo desarrollista que buscó la industrialización sin cuestionar los patrones de consumo impuestos por el capitalismo mundial y sin contemplar las tradiciones productivas propias.
- Las medidas de ajuste neoliberales que pretendieron homogeneizar el espacio económico nacional con la estrategia privatizadora y aperturista al mercado mundial.

En estos cuatro elementos podemos encontrar argumentos para descifrar cómo fueron barridas las autonomías regionales tanto económicas, como políticas, imponiéndose el centralismo y una dependencia creciente de los aparatos de dominación del capitalismo transnacional, lo que negó la posibilidad del desarrollo endógeno.

Pero además, y de modo muy particular el proyecto neoliberal pretendió entre otras cosas:

- Limitar la producción de rubros agroalimentarios (en cantidad y en rubros) para favorecer al sector importador, en detrimento de los pequeños y medianos productores, del desarrollo agrario y de la Seguridad y Soberanía alimentarias.

Los neoliberales intentaron asimismo reinsertar a Venezuela en un "Nuevo Orden Mundial", en el cual el fundamento básico pasa por la imposición de la preeminencia del mercado sobre la Sociedad y el Estado. El rol asignado al país "desde arriba y desde afuera" fue el de "proveedor seguro y confiable de petróleo", es decir, el mismo asignado por el imperialismo desde 1920 e implementado por la oligarquía criolla por igual

en tiempos de dictaduras militares o de dictaduras civiles, de aplicación del modelo desarrollista o del modelo neoliberal.

En cualquier caso, ninguno de los modelos de desarrollo señalados logra una implementación efectiva de las políticas que debían transformar la estructura económica y social del país, en beneficio de las mayorías sociales y preservando la soberanía nacional, lo cual se podría haber revertido por los enormes ingresos derivados de la exportación petrolera, que tampoco logró su cometido en la concreción de la política agroalimentaria con criterios de difusión estratégica hacia los sectores sociales más necesitados.

Luego de los conflictos sucesos de 1989 y de 1992, se creó un ambiente de cambio. Y luego de 1998 con las mayorías sociales, contrarias al neoliberalismo, dominan el proceso de debate público sobre un nuevo modelo de desarrollo para la Nación; sobre la mejor manera de aplicarlo y; sobre los retos inherentes a un periodo histórico de cambio social. Ese proceso de debate tiene un objetivo esencial: Restituir los equilibrios que hagan posible la independencia con Igualdad y Justicia Social, bases y felicidad de los ciudadanos.

CAPÍTULO III

AVANCES ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN AGROALIMENTARIA DE VENEZUELA

El proceso constituyente que se abre en 1999 en Venezuela, forma parte concluyente de una táctica política tendiente a introducir cambios en las organizaciones públicas las cuales debían orientarse hacia la sustitución de las habituales formas de hacer la política, estableciendo unas nuevas para garantizar la permanencia y mantenimiento del sistema, pero también un mayor acercamiento entre el Estado y la Sociedad.

Evidentemente, la nueva Carta Magna de nuestro país promulgada en 1999, pone énfasis, como jamás se había visto, en las anteriores constituciones venezolanas sobre la materia social, y esto es si se quiere un elemento de los más novedosos de la misma. Es indiscutible la cantidad de artículos que consagran derechos específicos para los ciudadanos, y dentro de la misma línea nadie puede quedar excluido de los derechos y oportunidades que brinda esta Carta Política. Particular mención se puede observar en el Artículo 2: "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político", no queremos decir que estos privilegios, deberes y derechos no estuvieran consagrados en la antigua

Constitución, simplemente que esta lo hace de manera más delimitada y no en forma tan general y abstracta como la anterior de 1961.

POLÍTICAS PÚBLICAS PUESTAS EN MARCHA POR EL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ

Durante los últimos años se viene planteando un debate que genera una gran polémica entre el Gobierno y la Oposición sobre el tema de la pobreza. Como se sabe, Hugo Chávez fue elegido en principio con una plataforma programática que le iba a prestar especial atención originalmente las necesidades de los pobres de Venezuela. Y sin duda los pobres han representado el electorado más numeroso de apoyo de Hugo Chávez. Las encuestas de opinión, de cuya precisión se puede dudar en algunas ocasiones, muestran como cierto que Chávez obtiene la mayor parte de su apoyo de la población pobre del país.

Sin embargo, en un esfuerzo por desacreditar a Chávez y sembrar la duda entre sus seguidores, con ayuda de la opinión de Institutos de Investigación sobre pobreza como el de la Universidad Católica Andrés Bello, se argumenta que la pobreza se ha incrementado drásticamente durante el período de Chávez en la presidencia. Como un asunto un tanto paradójico uno de los anuncios anti-Chávez favoritos de la Oposición mostrado con regularidad siempre que las cadenas de televisión se movilizaban para una manifestación antichavista, mostraba una mujer pobre de los barrios bajos de Venezuela diciendo ¿Chávez dijo que pondría fin a la pobreza, pero lo que está haciendo en realidad es poner fin a los pobres?.

De cualquier manera se haya incrementado o no la pobreza con Chávez, en lo que todos si están de acuerdo es en que la pobreza se ha convertido en el asunto político número uno en Venezuela. Hasta los partidos de la oposición han tenido que reconocer que si ellos quieren realmente ganarle a Chávez unas elecciones, tienen que ofrecer una alternativa creíble y la misma debe pasar por una propuesta convincente de cómo combatir la pobreza. Aunque todavía no tengan tal Programa, tienen eso claro en sus mentes.

Sin importar si son Programas del Gobierno o de la oposición, cuando examinamos los datos sobre la pobreza, parece haber una curiosa contradicción. Por un lado muchos Institutos de Investigación muestran un incremento de la pobreza desde que Chávez llegó al poder. Por otro, algunos indicadores sugieren que la pobreza se ha hecho menos severa en los últimos cinco años. Con base en esta preocupación examinaremos algunos de los datos referentes a la pobreza así como a las políticas puestas en marcha durante la presente administración.

Estos conceptos se plasman en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001–2007, el cual ya es manejado por la población como un instrumento de lucha, de combate, de promoción social. El mismo propone el desarrollo del país a partir de la conjunción de cinco polos de equilibrio ya señalados anteriormente: el político, el económico, el social, el territorial y el internacional.

Particularmente y en cuanto a la política social, se plantea que ésta debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio social, con el objetivo de alcanzar la justicia social. Esta última se define como la ampliación y

profundización de la democracia social en todos los campos que le conciernen; específicamente en la educación, la alimentación, la salud, la cultura, la seguridad y el ámbito recreacional. El paradigma de la política social es la inclusión social.

Otros elementos interesantes del Plan son los siguientes:

- a. La promoción de la distribución equitativa del ingreso y la riqueza.
- b. El fortalecimiento de la economía social.
- c. El fortalecimiento de la participación social y la generación del poder ciudadano en decisiones públicas.
- d. El incentivo al desarrollo de redes sociales.
- e. La promoción de las organizaciones de base.
- f. El estímulo a la sociedad contralora de lo público. (De Falkón, 2005:7).

Ahora bien, la búsqueda de una sociedad de inclusión demanda de una agenda de corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, se han ejecutado proyectos y acciones para atender las necesidades sociales urgentes, generadas y acumuladas a partir de la historia de exclusión social en el país. Eso ha demandado acciones de asistencia social. A mediano plazo, se pueden modificar las condiciones de desequilibrio social con estrategias de inclusión, a través de la promoción de la salud y la calidad de vida. Y, a largo plazo, las estrategias deben ser de carácter estructural, de modificaciones profundas en los sistemas educativos, de salud, de seguridad social y economía.

La estrategia de promoción de la calidad de vida que actualmente, desarrolla el Gobierno Nacional, tiene entonces el objetivo de darle a los grupos sociales excluidos mayores oportunidades productivas, educativas y salud, para elevar, en el corto y mediano plazo, sus condiciones de vida. Para ello, se plantea:

- a. La reducción de las brechas de inequidad.
- b. La inclusión social.
- c. La inclusión productiva.
- d. La construcción de ciudadanía.
- e. El incremento de la autonomía social como la capacidad que tienen los individuos de modelar sus proyectos de vida.

A decir verdad, se busca incrementar las posibilidades de que los sectores excluidos se incorporen al desarrollo social y económico. También se trata de una estrategia de promoción de la salud y la calidad de vida, buscando garantizar el acceso universal de los derechos sociales, con criterios de equidad, atendiendo a aquellos territorios y a los segmentos sociales que no tienen las mismas oportunidades estructurales que ofrece la institucionalidad pública nacional, y el país en general. Hacia estos territorios y segmentos sociales tradicionalmente excluidos, es hacia donde se desarrollan los programas concretos para incrementar la autonomía de los individuos pertenecientes a dichos territorios.

Una característica importante de la política social actual es el principio de transversalidad, mediante el cual se asume que los cuadros de vida de una población son el resultado de una confluencia de muchos factores y que, por tanto, los problemas deben ser abordados desde una perspectiva de integralidad.

La estrategia de promoción de la calidad de vida incorpora, de manera integral, programas de mediano y corto plazo, que actúan en diversas dimensiones y variables que en su conjunto determinan las condiciones de vida de las poblaciones. Con ello se busca ampliar el campo de las oportunidades sociales de las poblaciones excluidas.

A este principio de transversalidad se le da un peso muy importante, pues no es un problema estrictamente técnico, es un problema integral técnico-político que implica la articulación entre los distintos organismos y las distintas redes sociales a fin de trabajar los problemas desde una perspectiva más democrática.

Tres líneas estratégicas se pueden identificar en la política social actual de Venezuela:

- 1. Democratización Productiva:** Que supone la generación de una corriente de economía social. Responde a la necesidad de garantizar la inclusión económica. Algunos programas que tienen que ver con esta estrategia son: la creación del Ministerio de Economía Popular, la creación del sistema microfinanciero como una Ley del sistema microfinanciero, promoción de movimientos de nuevos emprendedores, como empresarios de Venezuela, fomento del

cooperativismo, el Plan Zamora, la Misión Vuelvan Caras, los Núcleos de Desarrollo Endógeno, entre otros.

2. **Construcción de Ciudadanía y Capital Humano:** Mediante la cual se procura la generación de capacidades en la población. Esta línea responde a la necesidad de garantizar la inclusión social. Algunos programas que tienen que ver con esta estrategia son: las Misiones Robinson I y II, la Misión Ribas, la Misión Sucre, el programa Simoncito, las Escuelas Bolivarianas, las Escuelas Técnicas, los Infocentros, la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Misión Barrio Adentro.
3. **Participación y Generación del Poder Ciudadano:** A través del empoderamiento de la población y la promoción para la creación y el fortalecimiento de las redes sociales. Las estrategias aquí responden a la necesidad de garantizar la inclusión política. Algunos programas que tienen que ver con esta estrategia son: cambios constitucionales y legales hacia una democracia participativa, la creación de espacios de participación como los Consejos Locales de Planificación Pública, la creación de los Comités de Tierras Urbanas, las Mesas Técnicas de Agua, los Círculos Bolivarianos, los Condominios Urbanos, los Comités Comunitarios de Salud.

AVANCES ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA DE VENEZUELA

Los avances de la Revolución Bolivariana en su lucha contra el latifundio, además de sus aspectos jurídicos, se tipifican como parte de la

construcción de una nueva institucionalidad, concebida para alcanzar los fines plasmados en la Constitución Nacional, los objetivos sectorizados en las leyes y en el Plan Económico y Social de la Nación. Esa nueva institucionalidad ha posibilitado avances en lo económico y social para alcanzar la justicia y el desarrollo en el campo venezolano y construir la Seguridad y la Soberanía Alimentaria.

A continuación se mencionan algunos logros económicos y sociales en materia agraria:

1. Ejecución –con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO)– de diversos programas alimenticios y ambientales, entre ellos el Programa de Seguridad Alimentaria, con el propósito de erradicar los índices de desnutrición y de hambre que azotan al pueblo venezolano. Este es el proyecto más amplio de cooperación técnica con la FAO, ya que incluye un plan de manejo de recursos naturales y ordenamiento territorial, y un plan de sistema de información agraria y estadística.
2. La Corporación Venezolana Agraria (CVA) desarrolla, coordina y supervisa las actividades empresariales del Estado para el desarrollo del sector agrario. La CVA financió en el 2004 dos plantas procesadoras de leche, una empresa de comercialización de insumos y una planta de harina de maíz.
3. El Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria fortalece la sanidad animal y vegetal.

4. La Misión Mercados de Alimentos (MERCAL) garantiza el derecho a la alimentación, integrando a los productores primarios y a la pequeña y mediana agroindustria artesanal local (apoyando su conformación y masificación), logrando la negociación directa de productos procesados, semiprocesados y naturales. Asimismo se establece una red de abastecimiento, distribución y venta de alimentos, garantizando la adquisición por los (as) consumidores (as) de los alimentos de primera necesidad y otros a precios justos, eliminando las cadenas de distribución (roscas) que los encarecían. MERCAL, alcanzó las 3.593 Toneladas Métricas (TM) de alimentos diarias en agosto de 2004, abasteciendo a más de nueve (9) millones de personas a través de 9.000 puntos de venta.
5. La Misión Zamora avanza en la Seguridad y Soberanía alimentarias, revirtiendo progresivamente las crisis en el campo. Se entregan tierras (en 2004 se triplicó la entrega de tierras, el INTI entregó 2.042.230 hectáreas sólo hasta julio de 2004), semillas, maquinarias, insumos, asesoramiento y apoyo económico, vivienda, educación y capacitación. Se incorpora el pequeño productor a un sistema de producción y comercialización (enlazándose con la Misión Mercal). En el mediano plazo el país se beneficiará del fortalecimiento de la producción agropecuaria, gracias a la consolidación de las cooperativas (con las cuales los (as) productores (as) del campo pueden acceder a tierras cultivables y entrar al aparato productivo nacional), los fundos zamoranos y los pequeños y medianos productores en general. En el aspecto social, se aspira a la estructuración de las familias campesinas y a la construcción de un modelo de vida digno y diverso, que apueste al trabajo y a un futuro próspero.

-
6. Creación de los Fondos Zamoranos en los que se integran la investigación y la formación académica con el trabajo agropecuario.
 7. Desarrollo del Proyecto *“Todas las Manos a la Siembra”* desde enero de 2003, para afrontar el “desabastecimiento administrado” creado por los grupos reaccionarios en renglones de la dieta básica de la población, concentrando las políticas estatales en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de los productos básicos de la dieta alimenticia, siguiendo la orientación estratégica basada en: impulsar la concepción del desarrollo integral; aplicar las alternativas productivas, promover la autogestión y las diversas modalidades asociativas, articular planes y proyectos agroalimentarios, debilitar los monopolios y oligopolios; construir redes sociales y; tomar medidas para afrontar el sabotaje.
 8. Ejecución de programas para garantizar el abastecimiento interno de alimentos, con la colaboración de la FAO y de técnicos expertos de Cuba y Senegal se promueven técnicos de agricultura urbana basadas en cultivos organopónicos, hidropónicos y huertos intensivos, obteniéndose alimentos sanos y en cortos períodos de tiempo, en sitios y terrenos desocupados del perímetro urbano.
 9. Desarrollo de la infraestructura rural (carreteras, sistemas hidráulicos y de riego, red ferroviaria nacional, electrificación, desarrollos habitacionales y de servicios de educación y salud, universalización del acceso al agua potable).
 10. La Misión Gualaquiza garantiza los derechos fundamentales, originarios, históricos y específicos de los pueblos y comunidades

indígenas, dándole prioridad a la demarcación del hábitat indígena y la posterior entrega de títulos de tierras, así como el establecimiento de los parámetros de una política de etnodesarrollo. El Estado reconoce la organización económica indígena y sus actividades productivas tradicionales (basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio), su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan (derecho a la propiedad colectiva de la tierra y a la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones).

11. La Misión Vuelvan Caras contempla la agroindustria como uno de sus frentes, instaurando progresivamente el nuevo modelo de desarrollo endógeno integral, sustentable y sostenible, acelerando el progreso del mercado productivo interno con la participación creativa del pueblo en la producción de riquezas, superando las condiciones de exclusión y procurando una calidad de vida digna para todos (as). La Misión se fundamenta en los conocimientos, la educación, la comunicación y la Ciencia y Tecnología, y se adelanta en los objetivos de desarrollo endógeno.
12. Protección del Medio Ambiente mediante una política de ordenación del territorio.
13. Combate al monopolio, al abuso de la posición de dominio por particulares y a las demandas concentradas por particulares o empresas, protegiendo al público consumidor, a los productores y productoras y asegurando las condiciones efectivas de competencia en

la economía. Penalización del ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos.

14. Apoyo a las unidades de producción más pequeñas y aquellas dedicadas a incrementar la cantidad y calidad de la producción nacional de bienes y servicios con pertinencia social prioritaria, siguiendo la estrategia de diversificación
15. Promoción de la iniciativa privada lícita y con responsabilidad social.
16. Sustitución eficiente de importaciones y crecimiento de las exportaciones no tradicionales, entre las que se cuentan productos agrícolas, madereros y pesqueros con la implementación del Plan de Promoción para los Exportadores. El Banco de Comercio Exterior (Bancoex) promueve las exportaciones de bienes y servicios nacionales, apoyando con créditos, capacitación de la empresa, asistencia técnica, adecuación de las empresas a los estándares internacionales, conocimiento de las necesidades locales y mejoramiento del proceso de exportación a los micros, pequeños y medianos empresarios con rubros agrícolas, pesqueros y agroindustriales.
17. Incremento de la Cartera Agrícola por la Banca Comercial, gracias a las gestiones del Gobierno Nacional para hacer respetar los derechos de los pequeños y medianos productores. En el año 2004 se logró un 89% de crecimiento con respecto al 2003, y se espera superar en 2005 los 2 billones de Bolívares, provenientes de la Banca Pública y Privada. La banca privada disminuyó la tasa de interés agrícola del 24,6% en enero 2003 a 14% en junio de 2004. Se superó el porcentaje

mínimo de cumplimiento de cartera agrícola obligatoria todos los meses a partir de septiembre de 2003. Se incrementó el porcentaje mínimo de cumplimiento de cartera agrícola obligatoria a partir de abril de 2004 (12% a 16%). La cartera agrícola se incremento en un 29% en 6 meses, pasando de 1,41 billones de Bolívares, en diciembre de 2003 a 1,83 billones de Bolívares, en junio de 2004. La banca privada otorgó nuevos créditos por 59,5 millardos de Bolívares (sector vegetal) y 4,24 millardos de Bolívares (sector pecuario) durante el primer semestre de 2004.

18. Ejecución de programas de financiamiento para la recuperación de la flota pesquera y el desarrollo de la red de centros de acopio. A tres años de la creación, promulgación y desarrollo de la Ley de Pesca y Acuicultura (noviembre 2001), el sector pesquero artesanal y acuícola ha logrado constituir 164 cooperativas. Con la creación del Instituto Nacional de Pesca (Inapesca), se ha promovido el desarrollo de talleres de formación a integrantes de cooperativas (capacitando a más de tres mil trabajadores de la pesca en 68 comunidades pesqueras); se ha promovido la siembra de especies marinas y repoblado especies en embalses, financiado a mil pescadores artesanales y cerca de 300 piscicultores. Entre los años 2003-2004 la producción nacional de pesca marítima y fluvial aumentó en un 2%, mientras que la producción nacional de la acuicultura aumentó un 22%.
19. Inicio del Plan Nacional de Semillas para reducir los niveles de importación de semilla (70%), contemplando los programas de Fitomejoramiento; de Semilla Básica; de Capacitación Integral a los nuevos actores del agro negocio de la semilla de alta calidad; de

semilla certificada, fiscalizada y artesanal de alta calidad, y de Procesamiento y Almacenamiento.

20. Creación de las Juntas Nacionales de diversos rubros agrícolas conformadas por delegados de las asociaciones de productores, de la agroindustria, del Ministerio de Agricultura y Tierras y de los (as) consumidores (as), entre otros sectores, para regular los precios e impulsar la producción y la productividad mediante el financiamiento y el apoyo técnico y tecnológico.
21. Impulso al Plan de las Empresas Transformadoras para el desarrollo agroalimentario y agroindustrial y a los Planes Nacionales de Siembra y de los diversos planes nacionales de distintos rubros, entre ellos el Plan Nacional Cafetalero.
22. Consolidación del Centro de Investigación del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (Ciepe).
23. Activación de Comandos de Seguridad para proteger al campesinado de las acciones de violencia terrorista perpetradas por organizaciones criminales de latifundistas que han cobrado la vida de cerca de un centenar de líderes campesinos e implementación del Plan Especial de Apoyo a la lucha contra el latifundio de la Dirección General de Registros y Notarías.
24. Crecimiento promedio del 15% de la producción agrícola en el año 2004.

25. Incorporación de 600 mil nuevas hectáreas cultivadas durante 2004. Inversión prevista de 11 billones de bolívares por los sectores públicos y privados en 2005 para alcanzar el millón de hectáreas en producción.
26. La Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) aumentó su capacidad operativa de los silos en un 42,5%, pasando de 122.000 TM durante el 1^{er} semestre de 2003 a 640.000 TM durante el 1^{er} semestre de 2004.
27. El programa de Alimentación Escolar (PAE) masifica los comedores escolares en beneficio del estudiantado, el personal administrativo de las escuelas y la asistencia a la Unidad de Talentos Deportivos. En las 3 Mil 500 Escuelas Bolivarianas el estudiantado se beneficia de desayuno, almuerzo y merienda.
28. Prórroga por dos (2) años –hasta el 2006– de la exoneración del Impuesto Sobre la Renta (ISLR) a las actividades agrícolas, pesqueras y forestales, para enfrentar y resolver las insuficiencias de la seguridad agroalimentaria nacional y salir a los mercados internacionales.
29. Anuncio del censo nacional de tierras (Registro Tributario de Tierras) para aplicar el cobro de impuesto a las tierras ociosas, orientado a gravar la infrautilización de tierras públicas, y privadas, así como para definir la vocación productiva de las mismas.
30. Operativos de fiscalización para supervisar los precios regulados y garantizar el suministro de alimentos (combatiendo el acaparamiento por comerciantes inescrupulosos).

31. Realización de Ferias para la venta de alimentos a bajo costo, y de Festivales por rubros, para la comercialización a gran escala de productos alimenticios. Algunos ejemplos son la Feria de la Hallaca – comercializa los productos para la elaboración de este plato a precios solidarios–, y el Festival de la Cebolla –donde se reúnen técnicos, productores agrícolas y expositores de diferentes regiones.
32. Las operaciones de desarrollo regionales, entre ellas la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y la Corporación de Desarrollo Zuliana (Corpozulia) ejecutan programas de financiamiento y capacitación agropecuaria para productores.
33. Ejecución del proyecto de desarrollo endógeno la *“Ruta del Cacao”*, para rescatar y redimensionar la producción de cacao y su transformación en chocolates y otros productos derivados para cubrir la demanda y proyectar el producto hacia mercados internacionales, abarcando las áreas de gastronomía, turismo, ambiente, gestión de calidad, transformación del cacao, comercialización, control fitosanitario, cuenca hídrica y agronomía. Además, se revalorizan las tradiciones productivas y culturales de las comunidades cacaoteras.
34. Miles de pequeñas y medianas empresas y cooperativas agropecuarias participan cada año en las Ruedas de Negocios promovidas por el ejecutivo Nacional, orientadas desde el año 2004 a la sustitución eficiente de las importaciones.
35. La Fundación Ciara (Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural) y de sus programas, entre ellos: Programa de Extensión Agrícola, el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres,

el Proyecto de Apoyo a Pequeños Productores y Pescadores Artesanales de la Zona Semiárida de los Estados Lara y Falcón; el Programa Regional y Nacional de Capacitación de Desarrollo Rural; el Programa Especial de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios y la creación del Centro Nacional de Referencia para el Desarrollo Rural (CID). El CIARA incrementó de 7 a 151 el número de casas rurales entre 1999 y junio 2004. Los créditos de las casas rurales se incrementaron de 97 a 5.652 Millones de Bolívares entre 1997 y el 1^{er} semestre 2004.

36. En el 2004 el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) instaló 4.052 Casas de Alimentación (ejecución del 101,30%), beneficiando en forma directa a 607 mil personas. Máxima protección, provee gratuitamente de almuerzo y merienda a personas en situación de abandono moral y maternal, indigentes, ancianos (as), enfermos (as) mentales, mujeres embarazadas y discapacitados (as).
37. El Suplemento Alimentario de PROAL, entrega mensualmente un Módulo de Comida para cubrir las necesidades a personas en condiciones nutricionales críticas, ubicadas en lugares muy remotos o de difícil acceso. En 2004 se asistieron a 201.152 personas (ejecución del 100,5%), con un subsidio del 100%.
38. El Programa Protección de PROAL, dirigido a los hogares cuyos ingresos son inferiores al valor de la canasta normativa y en donde, haya manifestaciones de desnutrición, atendió en el 2004 a 405.841 personas (ejecución del 101,46%), que recibieron un subsidio del 50% sobre siete rubros alimentarios en forma mensual.

39. Disminución del costo de la Canasta Alimentaria Normativa (variación acumulada en noviembre de 2004 de 7,24% con respecto a 2003).
40. El 18 de agosto de 2004 se ejecutaron 220 de 600 millones de US\$ asignados al Programa Especial Agrícola 2004 (P2), -ejecución del 38% de los recursos asignados-. La Demanda Norte Verano del Programa fue de 102.545 nuevas hectáreas, al 19 de agosto de 2004 (algodón: 1.075 Has., arroz: 437 Has., caña de azúcar: 961 Has., caña panelera: 74 Has., caraota negras: 4.418 Has., frijoles: 4.459 Has., girasol: 150 Has. y soya: 60 Has.)

Siguiendo las líneas estratégicas del *“Salto Adelante”* y de la *“Revolución en la Revolución”*, el rescate de las tierras para el pueblo se profundizará como parte indispensable de los avances en la transformación social. El no saldar la deuda social en el campo y el no comprometerse con el logro de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, sería una traición al pueblo, actor fundamental de las luchas agrarias y por la justicia social.

Viendo las cosas en un plano formal la “Ley de Tierras y Desarrollo Agrario Venezolano”, de fecha 13/11/2002, tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable con la finalidad de incrementar la productividad de la tierra, además de la equidad y de la justa distribución de la misma. Sin embargo, para el sector privado venezolano, la mencionada Ley constituye una amenaza de expropiación que limitaría el uso productivo de las tierras. No obstante, el propósito principal de dicha Ley es desarrollar una producción agraria en función de las necesidades agroalimentarias que demanda la población venezolana,

teniendo como premisa la eliminación del latifundio a través de una adecuada redistribución de las grandes extensiones de terreno que han permanecido ociosas e incultas por muchos años. Con este objetivo se puede analizar el alcance de algunos aspectos significativos de esta Ley, principalmente los relacionados con la propiedad de la tierra, la vocación de uso de las tierras y la seguridad agroalimentaria.

ORGANISMOS ADSCRITOS

1. Programa Plan Zamora.

El Programa consiste en la adjudicación de tierras agrícolas a campesinos, conjuntamente con la entrega de créditos agrícolas, maquinarias, obras de infraestructura, capacitación y asistencia técnica. El programa persigue la transformación de las tierras en unidades económicas productivas, e integrar todo este proceso en las políticas agroalimentarias establecidas en los planes de desarrollo del Ejecutivo Nacional.

Objetivos:

- Empezar un plan masivo de adjudicación de tierras agrícolas, dirigido a todos aquellos hombres y mujeres con actitud para su desarrollo y cultivo.
- Fortalecer y promover el desarrollo del medio rural, a través del apoyo crediticio, capacitación, asistencia técnica, servicios básicos y obras de infraestructura agrícola.

- Promover la organización y el trabajo colectivo de las familias campesinas, privilegiando el sistema cooperativo y autogestionario.
- Incorporar al sector rural agrario en los planes agroalimentarios establecidos por el Ejecutivo Nacional.
- Generar fuentes de empleo, frenar el éxodo y propiciar el retorno de las personas que abandonaron el campo e integrarlos nuevamente a la actividad agrícola.
- Mejorar las condiciones socio-económicas de las comunidades campesinas.
- Fortalecer la actividad agrícola como componente fundamental en los planes de desarrollo que adelanta el Gobierno Nacional.

Metas Programadas. Año 2005:

- 130 mil campesinos, pequeños y medianos productores atendidos.
- Entregar 2.000.000 de hectáreas.
- Ejecución de 47 millardos en créditos y maquinarias agrícolas.

Metas Ejecutadas. Año 2003:

- Se entregaron 2.262.000 hectáreas a través del otorgamiento de 9.117 cartas agrarias, beneficiándose 116.899 familias.
- Se ejecutaron Bolívares 73.008.561.705,19.

2. Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL).

El Programa procura el acceso los alimentos de la cesta básica a la población en situación de pobreza con descuentos significativos en los precios, y se apoya y sustenta en una red de abastecimiento alimentario y comercialización, integrada por los Centros de Acopio y las Unidades de Venta Final.

Se ha creado un circuito de comercialización alternativo, constituido por una red de bodegas, a través de este circuito se llega directamente a la población en extrema pobreza. Los productos que ofrece PROAL contienen un alto contenido proteico y calórico y pueden adquirirse a precios significativamente más baratos que los existentes en los otros canales de comercialización.

Objetivos:

Crear un sistema nacional integrado de producción y abastecimiento popular, que garantice el derecho a la alimentación a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Generales:

- Convertir la red en motor de coordinación de los Programas agroalimentarios y de alimentación suplementaria del país, utilizando los Centros de Acopio como base de abastecimiento de los programas sociales alimentarios locales.
- Conformar una estructura permanente, que a mediano plazo no requiera de subsidios oficiales y reduzca al mínimo indispensable la

cadena de comercialización, que encarece el precio final de los bienes y servicios que adquiere el público.

- Integrar el mayor número de organizaciones a la red.

Fundamentales:

- Facilitar a la población en condiciones de pobreza extrema la adquisición de productos alimentarios estratégicos por su alto contenido calórico y proteico.
- Fortalecer, incorporar y fomentar la producción agrícola de los rubros que integran el programa.
- Contribuir a dinamizar el mercado nacional de alimentos y a estabilizar los precios de los productos de la dieta básica.
- Proporcionar soporte a la conformación de un sistema de reservas alimentarias estratégicas, mediante una adecuada distribución territorial.

Estrategias:

- Construir un sistema permanente de abastecimiento alimentario, orientado a la población económicamente más vulnerable.
- Contrarrestar los efectos acumulados del deterioro nutricional de la población en condiciones de pobreza extrema.

- Conformar una red social que garantice el acceso de los Programas y de las Políticas Sociales del Estado Venezolano a los sectores más pobres de la sociedad.
- Conformar un mercado amplio y alternativo para la colocación de cosechas nacionales, limitando los niveles de incertidumbre.

3. Programa Mercado de Alimentos (MERCAL)

MERCAL es una empresa de comercialización y mercadeo de forma directa y permanente de productos alimenticios y otros tipos de productos de primera necesidad, con el objeto de ser colocados al mayor o al detal en centros de ventas fijos y móviles, previa captación de comercios individuales, colectivos o familiares. (VER ANEXO 1)

Persigue favorecer el abastecimiento alimentario de la población venezolana de escasos recursos económicos, mercadeando productos de calidad, a precios más solidarios.

El programa incorpora a pequeñas empresas y a cooperativas, mediante puntos de comercio fijos y móviles, desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia para garantizar la seguridad alimentaria.

Objetivo:

- Comercialización y mercadeo de productos alimentarios de primera necesidad.

Estructura de Funcionamiento – Modalidades de Ejecución.

- ***Módulo MERCAL Tipo I:*** Punto de venta modelo de Mercal al detal. Su estructura guarda un formato en todas las localidades, al concebirse su construcción en el ámbito nacional a partir de un proyecto con dos modelos de acuerdo a su tamaño. Modelo ampliado (274 m²) y Modelo Básico (154m²).
- ***Módulo MERCAL Tipo II:*** Punto de venta al detal, cuya estructura y capacidad son variables dado que provienen de la recuperación y acondicionamiento de recursos de infraestructura del Estado o privados. Pueden ser especializados, es decir, pueden despacharse líneas específicas de alimentos, tales como embutidos y otros.
- ***Bodegas MERCAL:*** Puntos de venta al detal, previamente inscritos en el Registro MERCAL, ubicados en zonas de mayor densidad poblacional en riesgo de inseguridad alimentaria. Se corresponde con la bodega tradicional venezolana. Permite la integración de las familias al programa MERCAL.
- ***Bodegas Móviles:*** Unidades de vehículos destinados a cubrir diferentes rutas y determinados puntos de venta, para el suministro de alimentos al detal a la población en riesgo de inseguridad alimentaria, ubicadas en zonas de difícil acceso.
- ***Megamercados a Cielo Abierto:*** Venta al detal o por combos (paquetes de alimentos variados) de productos alimenticios y otros de primera necesidad, en sectores populares de las principales ciudades y municipios, al aire libre o bajo toldos / techo.

- *Programa Especial en Áreas Rurales y en Comunidades Indígenas:*
Esta destinado al mayor porcentaje de pequeños productores y comunidades con alta carga familiar. Estos no producen en cantidad y variedad los productos suficientes para cubrir sus requerimientos de alimentación y nutrición, por lo que las modalidades de Bodegas y Móvil MERCAL permitirán alcanzar los objetivos del programa.
- Darle soporte a la conformación de un sistema de reservas estratégicas alimentarias, con adecuada distribución espacial.
- Fortalecer la integración de las ONG a la red de ejecución y control del programa, de manera efectiva.

Concertación de Precios:

- Esta modalidad tiene la finalidad de eliminar a los intermediarios mediante la compra de grandes volúmenes para obtener grandes descuentos para el beneficio de un segmento grande de consumidores.

Convenios:

- Son realizados entre le Ministerio de Agricultura y Tierras, Asociaciones de Productores y Agroindustria, aplicados actualmente en rubros como el arroz, harina precocida de maíz, leche y leguminosas. Esta modalidad controla el origen de la materia prima, lo cual permite dar prioridad de los pequeños y medianos productores nacionales del rubro. Implica la realización de asamblea con asociaciones de productores, agroindustria y la participación del

ministerio, el gobierno nacional y regional para lograr un precio justo por la cosecha, un pago oportuno al productor y un precio menor por el producto que se coloca en la red.

Estructura de Funcionamiento.

- *Los Centros de Acopio:* Son establecimientos creados por entes adscritos al programa (Gobernación, Alcaldías y PROAL Nacional) concebidos como medios de enlace entre los Proveedores y los Bodegueros adscritos al Programa, los cuales son provistos de capitales de trabajo previamente, que han de ser destinados a productos que maneja el PROAL.
- *Otras Acciones de PROAL:*
 - Movilización de alimentos en momentos de emergencia.
 - Cooperación con otros entes y programas en el Plan de Sobre marcha 2000-2001.
 - Programa de incremento de rubros.
 - Mega Mercados.
 - Mercados a nivel nacional.

Metas ejecutadas desde el Inicio del Programa hasta 2005.

- *Total (63) MERCAL Instalados*

Anzoátegui	8
Apure	1
Aragua	20
Barinas	3
Bolívar	3
Carabobo	13
Cojedes	1
Delta Amacuro	1
Distrito Federal	24
Falcón	2
Guárico	3
Lara	8
Mérida	2
Miranda	21
Monagas	3
Nueva Esparta	2
Sucre	11
Táchira	4
Trujillo	4
Vargas	3
Yaracuy	1
Zulia	26

(Ver Cuadro N° 1 y 2)

EVOLUCIÓN DE LA RED COMERCIAL

CONCEPTO	N° DE ESTABLECIMIENTOS		
	FEB 2005	MAR 2005	ABRIL 2005
CENTROS DE ACOPIO	100	100	100
MERCALITOS MOVILES	229	229	229
MERCAL TIPO I	209	209	209
MERCAL TIPO II	806	806	806
MERCALITOS	12.289	12.289	12.289
SUPERMERCAL	30	30	30
TOTAL	13.663	13.663	13.663

(*) cierre al 04 de abril de 2005

Fuente: CVA

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TABLA N° 1.- Elaboración nuestra

**PROYECCIÓN PROGRAMA MERCAL
MÁXIMA PROTECCIÓN Y MERCAL PROTECCIÓN
AL 31 DE MARZO DE 2005
MERCAL MÁXIMA PROTECCIÓN**

CASA DE ALIMENTACIÓN: 3.931 SUPLEMENTO NUTRICIONAL

Beneficiarios
589.650

Beneficiarios
203.114

MERCAL PROTECCIÓN

Beneficiarios
400.420

TOTAL PERSONAS CON BENEFICIOS:

1.193.184

Fuente: CVA

REPÚBLICA VENEZUELA

TABLA N° 2.- Elaboración nuestra

4. Programa de Extensión Agrícola.

El Programa de Extensión Agrícola es un instrumento de Desarrollo Rural dirigido a los pequeños y medianos productores y sus familias, con escasos recursos de tierra y capital, quienes derivan sus ingresos mayoritariamente de la producción agrícola.

El Estado Venezolano, a través de este programa que ejecuta la Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA) contribuye con el alivio de la pobreza de las familias rurales y con la seguridad alimentaria de la población, mediante la aplicación de estrategias de desarrollo local en las comunidades rurales del país. Así tenemos, por una parte, el fomento del capital humano mediante la capacitación y transferencia de tecnologías adecuadas, que inciden en una mayor eficiencia en los procesos agroproductivos, lo que incrementa la productividad agrícola así como la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Por otra parte, fomenta el capital social mediante estímulo a la organización comunitaria, lo que genera capacidades para la autogestión y facilita el acceso por demanda a otros servicios y bienes comunales, tales como agua potable, sistemas de riego, servicios sanitarios, de educación, etc. Todos estos aspectos constituyen elementos básicos para el desarrollo rural integral y el bienestar de las comunidades.

El programa se inició en octubre de 1995 y contó con cofinanciamiento del Banco Mundial del Gobierno Nacional, gobernaciones, alcaldías y de los productores beneficiarios. El programa culminó en diciembre de 2003.

Objetivos:

- Establecer un servicio de extensión agrícola permanente orientado a potenciar y desarrollar las capacidades de la familia rural como gestoras de su propio desarrollo, a fin de lograr su participación consciente y activa en los procesos de cambios sociales, económicos y tecnológicos requeridos para mejorar sus condiciones de vida, en el contexto de una agricultura sostenible, competitiva y fundamentada en relaciones de equidad.

Estructura de Funcionamiento – Modalidades de Ejecución.

Las acciones del programa se realizan mediante los siguientes componentes:

1. *Extensión Municipal:* Se originó fundamentalmente el establecimiento de los núcleos de extensión. Esa es una figura básica e indispensable para el logro de los objetivos del programa, ya que ellos constituyen la unidad técnico-operativa de planificación, coordinación y ejecución de las actividades de extensión en el ámbito municipal. Su misión es establecer los canales de comunicación para captar los problemas y necesidades de los usuarios y desarrollar los mecanismos, medios y métodos que permitan la aplicación de conocimientos, para mejorar el manejo y administración de las actividades productivas y sociales.

A través de los agentes de extensión de las metodologías y técnicas definidas por el programa se generan cambios en los conocimientos, habilidades, actitudes y valores de los productores y sus familias que inciden en los programas. (Ver Cuadro N° 3 y 4)

VENTAS DE LA RED MERCAL

CONCEPTO	PROMEDIO TM/DÍA	BENEFICIARIO (MM)
Ventas Febrero 2005	3.968	9,9
Ventas Marzo 2005	4.161	10,4
Ventas Abril 2005 (*)	4.117	10.292.917

(*) cierre al 04 de abril de 2005

Fuente: CVA

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TABLA N° 3.- Elaboración nuestra

PRECIOS PRODUCTOS MERCAL SUMINISTRADOS POR CASA

PRODUCTO	PRESEN TACION	PRECIO REGULADO	PRECIO MERCADO	PRECIO MERCAL	% AHORRO vs REGULADO	% AHORRO vs MERCADO
ACEITE DE SOYA	1 Lt.	3.160,00	3.015,00	2.240,00	29%	26%
ARROZ 5%	1 Kg.	1.420,00	1.295,00	990,00	30%	24%
AZÚCAR	1 Kg.	1.035,00	1.035,00	740,00	29%	29%
CARAOA	1 Kg.	1.900,00	1.790,00	1.100,00	42%	39%
CARNE PRIMERA	1 Kg.	7.888,00	10.500,00	7.050,00	11%	33%
HARINA PRECOCIDA	1 Kg.	1.100,00	1.250,00	890,00	19%	29%
HARINA DE TRIGO	1 Kg.	1.510,00	1.510,00	1.000,00	36%	34%
LECHE EN POLVO	1 Kg.	5.750,00	8.000,00	4.700,00	18%	41%
PASTA	1 Kg.	1.740,00	1.740,00	1.100,00	37%	37%
POLLO	1 Kg.	3.130,00	2.540,00	1.900,00	39%	25%
SAI	1 Ka	400 00	650 00	200 00	50%	69%