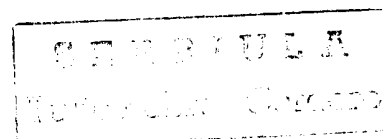


UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MÉRIDA - VENEZUELA

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA  
APLICADA POR LA AGENDA VENEZUELA.  
ESTUDIO DE CASO: MÉRIDA.**



Por: *Pltg. Noraida Gómez Ojeda*  
Tutor: *Msc. Nelson Pineda*

MARZO de 2000

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MÉRIDA - VENEZUELA

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA  
APLICADA POR LA AGENDA VENEZUELA.  
ESTUDIO DE CASO: MÉRIDA.**

(Tesis presentada como requisito parcial para optar  
al Grado de Magister en Ciencia Política)

Por: *Pltg. Noraida Gómez Ojeda*  
Tutor: *Msc. Nelson Pineda*

MARZO de 2000

*La educación y la nutrición son componentes prioritarios para la definición de la política económica y social de un país. Se requiere resaltar que no se trata tan sólo de un problema de formación de recursos humanos, es más bien un asunto de protección y conservación del primer recurso natural, que es el hombre, contra las secuelas físicas y mentales que deja la desnutrición, la cual, está demostrado, afecta la capacidad de trabajo y la productividad.*

JAÉN, María Elena

## AGRADECIMIENTO

*Agradezco profundamente a Dios y en él a todas las personas e instituciones que han intervenido en mi formación y en la culminación de este proyecto, especialmente:*

- Universidad de los Andes*
- Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina*
- Instituto Nacional de Nutrición*
- Programa Alimentario Materno Infantil*
- Programa de Alimentos Estratégicos*
- Programa de Alimentación Escolar*
- Msc. Nelson Pineda*
- Lic. Maribel Prada*

## **DEDICATORIA**

*A mis padres y a Venezuela por quienes vale  
la pena continuar luchando.*

## TABLA DE CONTENIDO

EPIGRAFE .....	iii
AGRADECIMIENTO .....	iv
DEDICATORIA .....	v
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULOS</b>	
<b>I. EL ENTORNO INTERNACIONAL .....</b>	<b>18</b>
El Fin de la Guerra Fría .....	18
El Sistema Internacional .....	20
La Posición del Banco Mundial .....	25
Algunos Indicadores de las Condiciones de Vida .....	28
El Escenario de América Latina .....	30
La Producción de Alimentos en el Mundo .....	34
Producción .....	35
Tendencias de la Seguridad Alimentaria .....	41
Referencias Bibliográficas .....	46
<b>II. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>	
<b>EN VENEZUELA: 1989 .....</b>	<b>49</b>
La Política de Ajuste Estructural .....	51
Efectos del Programa de Ajuste Económico .....	56
El Programa de Ajuste Estructural y la Pobreza .....	61
Referencias Bibliográficas .....	63
<b>III. LA AGENDA VENEZUELA Y LA POLÍTICA</b>	
<b>ALIMENTARIA .....</b>	<b>64</b>
El Segundo gobierno de Rafael Caldera: 1994-1998.	
(El Escenario de Aplicación de la Agenda Venezuela) .....	64
El IX Plan de la Nación .....	69
La Agenda Venezuela .....	71
Programas Sociales Contenidos en la Agenda .....	72
Visión Panorámica de la Situación Nutricional	
y Alimentaria en Venezuela .....	74
Referencias Bibliográficas .....	80

<b>IV.</b>	<b>LA POLÍTICA ALIMENTARIA APLICADA</b>	
	<b>POR LA AGENDA VENEZUELA EN MÉRIDA</b>	81
	Breve Caracterización de la Región	81
	Población	81
	Geografía	81
	Economía	83
	Distribución Político Administrativa	84
	Indicador Social	86
	Salud	87
	Los Programas Alimentarios	95
	Presupuesto	95
	Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI)	96
	¿Qué es el PAMI?	96
	Contexto y Fundamento Social	96
	Creación	97
	Objetivos (generales y específicos)	97
	Estructura	99
	¿Cómo Funciona el PAMI?	100
	Requisitos para entrar en el programa	100
	Distribución de Productos	100
	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	108
	Antecedentes	108
	Creación	109
	¿Qué es el PAE?	109
	Objetivos (generales y específicos)	110
	Modalidades del PAE	111
	Requisitos de Ingreso	111
	Administración y registro contable del programa	111
	Presupuesto	112
	Evaluación y seguimiento	113
	Estructura Organizativa	114
	Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)	119
	¿Qué es el PROAL?	119
	Población objetivo. Características	119
	Fundamentos y Propósitos Generales	120
	Cómo funciona y participa la comunidad	121
	Estructura organizativa	122
	Seguimiento y control	124
	Proceso de negociación de productos	125
	Informes PROAL	125
	Programa Especial de Merienda (PEM)	140
	Objetivos (generales y específicos)	140
	Normas generales	141
	Operatividad del programa	142

Procesamiento y elaboración de alimentos.....	143
Evaluación de programas .....	143
Comedores Escolares .....	162
Referencias Bibliográficas .....	173
<b>V. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA APLICADA POR LA AGENDA VENEZUELA EN EL ESTADO MÉRIDA</b>	175
Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI) .....	176
Programa de Alimentación Escolar (PAE) .....	180
Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) .....	183
Programa Especial de Merienda (PEM) .....	184
Comedores Escolares .....	186
Limitaciones Generales en la Ejecución de los Programas Sociales Alimentarios, según el Consejo Nacional de la Alimentación .....	187
Visión Oficial de la Agenda .....	188
¿Por qué la debilidad de la Política Nacional Alimentaria? .....	191
Referencias Bibliográficas .....	195
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	196
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS GENERALES</b> .....	206
<b>ANEXOS</b> .....	211

## LISTA DE TABLAS

Tabla	Pág
1 Producción Agropecuaria por Productos 1981 -1989.....	38
2 Proporción y Cifras de Personas Desnutridas en los Países en Desarrollo, por Regiones, 1992-94 y 1994-96 .....	45
3 Programas Sociales de la Agenda Venezuela .....	73
4 Esperanza de Vida según Sexo, en Venezuela 1990-1997.....	75
5 Clasificación Antropométrica de los Menores de 2 Años según Indicador Peso-Edad en Venezuela 1990-1997. ....	76
6 Situación Nutricional de los Niños de 2 a 6 Años según Combinación de Indicadores en Venezuela 1990-1997.....	77
7 Situación Nutricional de los Niños de 7 a 14 Años según Combinación de Indicadores en Venezuela 1990-1997.....	77
8 Situación Nutricional de los Niños menores de 15 Años según Indicador Peso-Edad en Venezuela 1990-1997 .....	78
9 División Político Administrativa del Estado Mérida.....	84
10 Proyección de la Población Total del Estado Mérida según Municipios 1990-1995.....	86
11 Porcentaje de Población y Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y en Situación de Pobreza Extrema en el Estado Mérida 1994.....	87
12 Municipios más Afectados por Desnutrición en el Estado Mérida.....	88
13 Situación Nutricional de los menores de 2 Años según Combinación de Indicadores Desagregado por Distritos Sanitarios en el Estado Mérida 1996 .....	90
14 Situación Nutricional de Niños de 2 a 6 Años según Combinación de Indicadores Desagregado por Distritos Sanitarios en el Estado Mérida 1996. ....	91
15 Situación Nutricional de Niños de 7 a 14 Años según Combinación de Indicadores Desagregado por Distritos Sanitarios en el Estado Mérida 1996. ....	92

16	Situación Nutricional de los menores de 15 Años según Combinación de Indicadores Desagregado por Distritos Sanitarios en el Estado Mérida 1996. ....	93
17	Presupuesto Asignado y Ejecutado del Componente Protección Social de la Agenda Venezuela. Años 1996-1998 .....	95
18	Meta y Ejecución Física del Componente Protección Social de la Agenda Venezuela 1996-1997.....	96
19	Productos y Beneficiarios del Programa de Alimentación Materno Infantil (PAMI ) .....	101
20	PAMI. Distribución de Almacenes y beneficiarios por Municipio en el Estado Mérida 1997 .....	101
21	PAMI. Resumen de Distribución 1996 .....	103
22	PAMI. Distribución de Leche Por Distrito Sanitario en el Estado Mérida 1997. ....	104
23	PAMI. Distribución de Lactovisoys Por Distrito Sanitario en el Estado Mérida 1997 .....	104
24	PAMI. Distribución de Leche Por Distrito Sanitario en el Estado Mérida 1998. ....	105
25	PAMI. Distribución de Lactovisoys Por Distrito Sanitario en el Estado Mérida 1998. ....	105
26	Programa de Alimentación Escolar (PAE) Población Atendida por Municipio en el Estado Mérida 1999 .....	117
27	PAE. Número de Planteles Atendidos en Mérida 1999 .....	118
28	Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) Distribución de Responsabilidades .....	121
29	PROAL. Informe Avance Enero - Febrero de 1999 (1) .....	128
30	PROAL. Informe Avance Enero - Febrero de 1999 (2) .....	129
31	PROAL. Informe Avance Marzo de 1999 (1) .....	130
32	PROAL. Informe Avance Marzo de 1999 (2).....	131
33	PROAL. Informe Avance Abril de 1999 (1) .....	132
34	PROAL. Informe Avance Abril de 1999 (2) .....	133
35	PROAL. Informe Avance Mayo de 1999 (1) .....	134
36	PROAL. Informe Avance Mayo de 1999 (2).....	135
37	PROAL. Informe Avance Junio - Julio de 1999 (1).....	136
38	PROAL. Informe Avance Junio - Julio de 1999 (2).....	137

39	PROAL. Informe Avance Agosto de 1999 (1).....	138
40	PROAL. Informe Avance Agosto de 1999 (2).....	139
41	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado. Estado Mérida 1996.....	144
42	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar Institucionalizado. Estado Mérida 1996.....	145
43	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado e Institucionalizado. Estado Mérida 1996. ....	146
44	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado. Estado Mérida 1997 .....	148
45	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar Institucionalizado. Estado Mérida 1997.....	149
46	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado e Institucionalizado. Estado Mérida 1997. ....	150
47	Programa Especial de Merienda (PEM) Harina - Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado. Estado Mérida 1998.....	153
48	Programa Especial de Merienda (PEM) Harina - Ejecución Física y Financiera. Preescolar Institucionalizado. Estado Mérida 1998 .....	154
49	Programa Especial de Merienda (PEM) Vaso de Leche - Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado. Estado Mérida 1998.....	155
50	Programa Especial de Merienda (PEM) Vaso de Leche - Ejecución Física y Financiera. Preescolar Institucionalizado. Estado Mérida 1998 .....	156
51	Programa Especial de Merienda (PEM) Galleta Enriquecida - Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado. Estado Mérida 1998 .....	157
52	Programa Especial de Merienda (PEM) Galleta Enriquecida - Ejecución Física y Financiera. Preescolar Institucionalizado. Estado Mérida 1998 .....	158
53	Programa Especial de Merienda (PEM) Ejecución Física y Financiera. Preescolar No Institucionalizado e Institucionalizado. Estado Mérida 1998 .....	159
54	Situación Nutricional de los Escolares Ingresados a los Comedores Escolares según Indicador Peso - Talla Por distrito Sanitario. Estado Mérida 1996 .....	164

55	Comedores Escolares. Ejecución de Metas Físicas y Financieras Estado Mérida 1996 .....	166
56	Ejecución de Programa Protección Nutricional al Escolar. Comedores Escolares. Metas Físicas y Financieras Estado Mérida 1997 .....	168
57	Ejecución de Programa Protección Nutricional al Escolar. Comedores Escolares. Metas Físicas y Financieras Estado Mérida 1998 ..	169

## LISTA DE GRAFICOS

<b>Gráficos</b>	<b>Pág</b>
1 Tasa de Inflación e Intereses Puntual Anual y Mensual .....	57
2 Índice de Precios al Consumidor por Rubros .....	57
3 Evolución del Nivel IPC General y de Alimentos. Venezuela 1986-1991 .....	58
4 Evolución de los Índices del Precio de los Alimentos y de los Salarios Promedio (Venezuela, 1981-1991) .....	59
5 Venezuela: Porcentaje de Población en Situación Pobreza .....	59

## **ANEXOS**

### **ANEXO**

- I. La Red de los problemas que hay en el Mundo
- II. La Pobreza en el Mundo
- III. Comentarios con Motivo de las Modificaciones de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional
- IV. IX Plan de la Nación. Una Política Nacional de Alimentación y Nutrición
- V. Agenda Venezuela
- VI. Venezuela Principales Indicadores de Seguridad Alimentaria
- VII. Mérida un Estado con Visión Estratégica
- VIII. Mapa de Pobreza Estado Mérida
- IX. Principales Causas de Morbilidad en el Estado Mérida y Desagregado por Distrito Sanitario
- X. Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI) Distribución de Leche y Lactovisoy 1997 - 1998.
- XI. Decreto de Creación del Programa Alimentario Escolar

## INTRODUCCIÓN

A partir de la Edad Moderna (Siglo XV), el mundo comienza a experimentar una "explosión demográfica" sin precedentes, lo que generó problemas de "superpoblación", presión sobre la tierra, emigración e inestabilidad social. Situación que se acentúa desde finales del Siglo XVII.

Si bien estos problemas no alcanzaron a finales del siglo XVIII, las magnitudes que Thomas Robert Malthus formuló, -por las causas que fueren, como la oportuna Revolución Industrial- no es menos cierto, como señala Paul Kennedy, que: "Hoy nos enfrentamos, con mayor fuerza que nunca, a estos mismos problemas interrelacionados (...) Deberíamos considerar la situación demográfica y económica de finales del siglo XVIII como una metáfora de los retos que tiene planteada nuestra sociedad global dos siglos después"<sup>1</sup>.

Los problemas que enfrenta el mundo hoy no sólo son diferentes desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativamente también. Empero, lo sucedido en el siglo XVIII, no es sólo un referente histórico, sino una lección que se debe entender y analizar como parte de ese proceso evolutivo del cual es parte la humanidad. Con sus matices, hoy enfrentamos estos mismos problemas, aún más graves por su magnitud. En el siglo XVIII no todos los

---

<sup>1</sup> KENNEDY, Paul. **Hacia el Siglo XXI**. 1993. p. 24.

países gozaban de las mismas ventajas y destrezas para enfrentar el problema (tal fue el caso del Reino Unido y la India), igualmente sucede hoy, sin embargo, a diferencia de aquel momento, los problemas se ubican en las naciones en vías de desarrollo, en el Sur, donde se encuentra más de la mitad de la población a escala mundial.

Tal vez por ello debamos entender que:

(...) la mayor prueba a la que se verá sometida la sociedad humana en el siglo XXI consistirá en el modo de utilizar <el poder de la tecnología> para satisfacer las demandas planteadas por <el poder de la población>; esto es, cómo encontrar soluciones globales eficaces con el fin de librar a las tres cuartas partes más pobres de la humanidad de la creciente trampa malthusiana de la malnutrición, la hambruna, el agotamiento de los recursos, la agitación social, la emigración forzada y los conflictos armados (...)<sup>2</sup>.

La creciente presión a la que ha estado sometida la Tierra en las últimas décadas, es casi insostenible; y entre otras consecuencias se cuentan la deforestación y la desertización. Se estima que la tierra ha perdido casi una quinta parte de terreno cultivable. “La presión demográfica que conduce a la deforestación disminuye asimismo la capacidad de la agricultura global para autorrenovarse y proveer a miles de millones de consumidores más”<sup>3</sup>.

De manera que, el binomio crecimiento demográfico y deterioro ambiental se presenta como indisoluble. Ello, lejos de reducir amplía la brecha

---

<sup>2</sup> Idem, pp. 24-25.

<sup>3</sup> Idem, p. 128 y 130.

entre ricos y pobres, ya que como se ha señalado, el mayor crecimiento de la población se está dando en los países pobres, acentuando las desigualdades ya existentes.

Así tenemos que la compleja red de los problemas que hay en el mundo son resultado de un sistema de valores que se justifican a sí mismo y que tendrán como fin inevitablemente el hambre y la destrucción (Vid Anexo I)

Todo lo anterior, conlleva a plantear el problema de la seguridad alimentaria de manera integral y no sectorial, como se ha venido manejando hasta el momento.

No hay duda que la situación alimentaria en el ámbito mundial ha sido y será una fuente potencial de conflicto. La agenda de seguridad en la post guerra fría es más compleja, ya no se entiende sólo en términos militares, sino que hay una serie de problemas que interactúan constantemente y que podrían desembocar en guerras.

Estudios recientes han demostrado que el aumento en la producción de alimentos en regiones pobres, ha sido clave para solucionar conflictos y reducir la violencia. Reseña un estudio realizado por Indra de Soysa y Nils P. Gleditsch, bajo la iniciativa de Grupo Consultor para Investigaciones Agrícolas (GCIA), que: “El origen de estos nuevos conflictos se encuentra en la pérdida de salarios y de fuentes de sustento, en la desesperación de la supervivencia marginal, en la vida alternativa del crimen y el bandolerismo”. Igualmente

afirma este estudio que “El restablecimiento de la actividad agrícola es una condición esencial para el desarrollo, ya que reduce la pobreza, previene los daños ambientales y ayuda a disminuir la violencia”. Aún más: “La incapacidad de cumplir con las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas hace que la gente adopte estrategias sustitutivas de supervivencia, una de las cuales es unirse a grupos de rebeldes y de criminales”<sup>4</sup>.

Ejemplos de estos conflictos hay muchos, a saber: Ruanda, Somalia, Sierra Leona, Angola, Colombia, Medio Oriente, América Central, Brasil, entre otros, los cuales han estado relacionados con problemas de propiedad de la tierra, cambios ambientales, escasez de agua y de alimentos.

Lo hasta aquí planteado es un problema que afecta al mundo en general. Todos, de una manera o de otra, sufren las consecuencias de tal situación. Así pues, observando la gravedad y potencial conflicto que sugiere la inseguridad alimentaria, hemos considerado de suma importancia un examen de las políticas alimentarias en Venezuela, específicamente, las contenidas en la Agenda Venezuela, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera.

Los precedentes inmediatos de la Agenda Venezuela se ubican a partir de 1989 durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien implantó lo que se conoce como programa de ajuste estructural (de corte ortodoxo); lo cual

---

<sup>4</sup> GALEANO, Javier. Informe del Instituto de Investigaciones por la Paz. Aumento en la Producción de Alimentos fue Clave para Solucionar Conflictos, en *El Universal* (AP) Caracas. 16/02/99, p. 2/5.

presenta una gran diferencia con los anteriores gobiernos, ya que está sujeto a los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), es decir, los objetivos y las políticas de estabilización y ajuste estructural que se instrumentaron son las que caracterizan a esos organismos multilaterales donde el país receptor de la ayuda debe someterse a sus estrictas supervisiones y al cumplimiento de las metas de orden macroeconómico<sup>5</sup>.

Este ajuste estructural incidió directamente en todos los sectores involucrados en la vida del país y, en cuanto al sistema agroalimentario, éste fue particularmente afectado en todos sus componentes (primario, industrial y externo). Aún más, la aplicación de las medidas neoliberales durante este período afectó directamente no sólo la disponibilidad de alimentos, sino el acceso y la utilización biológica de los mismos.

Ante tal situación, es preciso que una política alimentaria sea efectiva, coherente y sistemática, ajustada a la realidad y necesidades del país, para poder cumplir con el objetivo de asegurar a todas las personas, en todo momento, el acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan.

Los gobiernos no deben actuar buscando el incremento de sus metas macroeconómicas en detrimento de su población. De allí que la seguridad alimentaria se ha constituido en uno de los principales problemas tratados por

---

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ, Alejandro (et al.). *Políticas de Ajuste y Seguridad Alimentaria en Venezuela (1983-1993)*, p. 3.

la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual refiere que:

La seguridad alimentaria universal estará garantizada cuando 'todas las personas tengan los alimentos que necesitan para llevar una vida activa y sana'. Para conseguir la seguridad alimentaria nacional, un país debe no sólo producir almacenar o importar los alimentos que necesita, sino también tomar medidas para asegurar el acceso equitativo a los mismos. Esto significa que deben estar disponibles unos suministros de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos para cubrir las necesidades diarias de energía y nutrientes de cada persona. Los suministros han de ser estables y accesibles a todos, y los tipos de alimentos suministrados deben ser aceptables desde el punto de vista cultural (...) En la consecución de la seguridad alimentaria intervienen complejos procesos tecnológicos, económicos, sociales, políticos, jurídicos y culturales. *La causa básica de la inseguridad alimentaria es más fácil de determinar: se trata de la pobreza (...)*<sup>6</sup>(c/n)

De lo anterior se desprende la importancia de la evaluación de la **política alimentaria**, entendida ésta como un proyecto de carácter multisectorial y compleja, la cual debe considerar las relaciones entre los componentes del sistema alimentario a fin de cumplir con eficiencia su objetivo principal, el cual es "(...) satisfacer completamente, todos los días, las necesidades de energía y nutrientes de todos los habitantes del país..."<sup>7</sup>.

Ahora bien, con la evaluación de la política alimentaria aplicada por la Agenda Venezuela en el Estado Mérida, se busca conocer el grado de

---

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, en **Alimentos para todos: (Cumbre Mundial sobre la Alimentación)**, p. 9.

satisfacción en la ejecución de tales medidas y determinar cuales fueron los principales obstáculos y/o dificultades que esta debió afrontar. Recuérdese que la Agenda Venezuela nace en un contexto donde la población venezolana ha sido duramente golpeada desde el punto de vista económico y social\*, y que el objetivo de la misma giraba en torno a proporcionar a la población unas mejores condiciones de vida, ofrecerles algo con lo cual lograr subsistir, entre tanto se solucionaban los graves problemas económicos y financieros por los que atravesaba el país.

El objetivo de la presente investigación, no es quedarse en la mera experiencia descriptiva, sino trascender este espacio y llegar a un punto de análisis donde se puedan exponer algunas ideas y propuestas en pro del mejoramiento de la seguridad alimentaria de la población. Basados en el análisis de la política alimentaria aplicada por la Agenda Venezuela, analizar de manera prospectiva los posibles escenarios que plantea la actual realidad del país, lo que desde el punto de vista de la Ciencia Política, puede contribuir de manera significativa, a una mejor instrumentación en la toma de decisiones de las políticas públicas referidas a la búsqueda de la seguridad alimentaria.

---

<sup>7</sup> ABREU, Edgar (et al.) **La Agricultura** (Componente básico del Sistema Agroalimentario Venezolano) pp. 27-28.

<sup>\*</sup> Las estimaciones de pobreza suministrada por el Ministerio de la Familia para el 30 de junio de 1994, señalan que de 4.459.011 hogares, existentes en el país, 2.921.485 (65.51%) estaban en situación de pobreza y 1.214.642 (27.24%) se encontraban en situación de pobreza extrema.

Por lo anteriormente dicho nos proponemos:

- Conocer el marco político-económico y agroalimentario internacional en el cual está inserta Venezuela.
- Comprobar que la falta de una política alimentaria eficaz, sistemática y coherente ha incidido en el desarrollo de la nación y se puede constituir en una fuente potencial de conflicto.
- Evidenciar que la formulación de las políticas públicas es una acción de carácter multisectorial y compleja, por lo que no debe ser tomada aisladamente.
- Demostrar que la política alimentaria, como parte de las políticas públicas del Estado Venezolano, debe ser considerada como un asunto de interés nacional.

Entre otros objetivos se cuentan:

- Conocer, *grosso modo*, los resultados de las políticas económicas del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez.
- Demostrar que el costo social que conlleva la aplicación de medidas de corte neoliberal, es demasiado alto.
- Evaluar las consecuencias de la dependencia alimentaria.
- Dar cuenta que la estimación de los alcances y las fallas de los programas de política alimentaria aplicados por la Agenda Venezuela en el Estado Mérida, responden a decisiones de carácter

---

(MINISTERIO DE EDUCACIÓN. X Jornadas Nacionales Socio-Educativas. Caracas, noviembre de 1994)

político que se corresponden con la Venezuela rentista y no a criterios técnicos y a las necesidades reales de la población.

- Evaluar los resultados de la aplicación de la política alimentaria aplicada por la Agenda Venezuela en el Estado Mérida, a través del Programa de Alimentos Estratégicos, Comedores Escolares, Programa Especial de Merienda, Programa de Alimentación Escolar y el Programa de alimentación Materno Infantil, y constatar con el estudio de caso su eficacia o no.

El tema investigado tiene plena justificación dado que la política alimentaria como parte de las políticas públicas de un país, es tan importante como la política de educación, social y de salud. La evaluación de la política alimentaria implementada por la Agenda Venezuela, es un tema sumamente importante para la ciencia política; surge ante la inquietud de lo que la seguridad, entendida en términos globales, significa para un país, es decir, la seguridad entendida como una situación de certidumbre, de confianza, de estar exento de daños y/o amenazas de daños.

No se trata solamente de aumentar la producción y de producir ciertos renglones (escasos o inexistentes), es un problema que requiere tomar decisiones técnicas y políticas urgentemente. Empero, esta tarea no debe ser, insistimos, de carácter sectorial, sino de carácter integral, pues la elaboración

de un plan de política alimentaria, va más allá de la aplicación y coordinación de ciertos programas sociales.

Se partió del hecho de que la aplicación de un paquete de medidas económicas modificó el entorno del sistema alimentario en Venezuela, lo que incidió en el acceso y distribución de los alimentos.

El problema así planteado responde a la necesidad de considerar que la alimentación de la población es un asunto de primer orden y que las políticas públicas de un país encaminadas en otra dirección, sin atender correctamente esta necesidad básica, sólo pueden llevar a un país que viene atravesando desde hace años una crisis política y económica, a sumirlo en una crisis aún mayor, es decir, en una crisis global.

Ante el continuo discurso de que lo que necesitan los países subdesarrollados para salir del atraso es más educación, la pregunta inevitable es: ¿una población medianamente alimentada o, en términos llanos, mal nutrida, puede pensar y ser una población altamente productiva?

La seguridad alimentaria no es sólo un problema económico y de producción, es también un problema de acceso y distribución, tal como lo ha manifestado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en las diversas cumbres realizadas sobre la alimentación.

Al hablar de seguridad alimentaria, la mayoría de los estudios le han dado un enfoque eminente mente economicista, dejando de lado el aspecto

sociológico y politológico, por lo que resulta particularmente importante este último enfoque, sobre todo porque en Venezuela, la ausencia de un verdadero liderazgo, consciente de la magnitud y complejidad de los problemas que se deben afrontar, ha conllevado a tomar decisiones aisladas, unas excesivamente técnicas y otras carentes de cualquier tipo de argumento que la sustenten.

Una evaluación crítica, bajo una visión holística, de la política alimentaria que se ejecutó en el gobierno anterior, puede contribuir a formular una verdadera política alimentaria, a mejorar la calidad de vida de la población y a la construcción de un mejor país, el país que todos queremos.

Esta investigación se propone demostrar que:

- La falta de una política alimentaria eficiente ha incidido directamente en el desarrollo del país.
- Como consecuencia de políticas públicas inconstantes e incoherentes, la fragilidad de la política alimentaria en Venezuela es en verdad un problema de interés nacional y se puede constituir en una fuente potencial de conflicto.
- La ausencia de una visión integral en la aplicación de la política alimentaria, ha llevado a la dispersión de recursos humanos y económicos.

- El asistencialismo es una de las causas del fracaso de las políticas sociales, especialmente de las políticas alimentarias aplicadas por la Agenda Venezuela.

En cuanto a la metodología, el presente trabajo fue realizado bajo una línea de carácter básicamente documental. No se elaboraron encuestas ni cuestionarios, pero si se analizaron datos que fueron indicadores del objeto de investigación, por ejemplo: estado nutricional de la población, población atendida por los programas alimentarios, productos distribuidos (según el caso), entre otros.

Se utilizó el método analítico-descriptivo. A través de la descripción se caracterizó el objeto de estudio, lo que permitió poder escoger sólo la información pertinente, seleccionar los temas en relación directa con el objetivo de la investigación y conocer el contexto en el que se desarrolló la problemática planteada. Luego se entra en la etapa de análisis y explicación.

En cuanto a los programas sociales de la Agenda Venezuela, se han seleccionado cuatro de ellos para la evaluación; aquellos que estaban directamente dedicados a mitigar el problema alimentario de la población, a saber: el Programa Especial de Merienda (PEM), Comedores Escolares, Programa de Alimentación Materno Infantil (PAMI) y el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL).

El método elegido para la evaluación de los programas sociales es el propuesto por Guillermo Briones<sup>8</sup>. Esta investigación está dirigida a determinar los logros y resultados en comparación con los objetivos propuestos en un programa social.

El término evaluación se utiliza para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores, explicitados o no; hoy la definición de la evaluación en tanto medición de variables, así como el uso absoluto de definiciones operacionales de los objetivos, han sido superados desde el punto de vista conceptual y metodológico<sup>9</sup>.

A efectos de la presente investigación se entenderá por evaluación de un programa: *"Un tipo de evaluación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo"*<sup>10</sup>(c/n)

#### **- Tipo de evaluación: Explicativa**

Las evaluaciones explicativas utilizan esquemas teóricos para tratar de comprender situaciones de éxito y de fracaso, sea con referencia a los procesos

---

<sup>8</sup> BRIONES, Guillermo. Evaluación de Programas Sociales. 1991.

<sup>9</sup> Idem, p. 11 y 13.

<sup>10</sup> Idem, p. 13.

o a objetivos instrumentales y finales del programa. Cualquier sea la naturaleza de los resultados de un programa, ya se trate de éxitos o de fracasos, se deben buscar los factores explicativos que condujeron a una situación final. La formulación de esquemas explicativos e interpretativos hace posible la generalización de resultados en la forma de hipótesis y teorías que permitan aprovechar la experiencia en otras situaciones. Al identificar por medio de la explicación los factores que actúan como antecedentes o requisitos de tales o cuales efectos, pueden aplicarse a otros programas que buscan objetivos iguales o similares, con un grado anterior de confirmación<sup>11</sup>.

#### **- Modelo de evaluación**

Entendemos aquí por modelo de evaluación un esquema o diseño general que caracteriza la forma de investigación evaluativa que a de realizarse, las técnicas o procedimientos para la recolección y análisis de la información, el conocimiento final que se desea obtener y los usuarios principales de los resultados del estudio. Existen dos modelos de tipos de evaluación: los modelos analíticos y los modelos globales.

En este caso se tomó el modelo analítico, el cual señala que en la evaluación, al igual que en otros tipos de investigaciones, la finalidad del conocimiento consiste en proporcionar explicaciones de modalidades de funcionamiento del programa y de sus resultados (positivos o negativos) en término de

---

<sup>11</sup> Idem. pp. 28 y 29.

alguna teoría o mediante la apelación a factores causales de diversa naturaleza (estructurales, demográficos, motivacionales, etc.) De ahí la necesidad de considerar el programa como integrado por diversos componentes y dimensiones y éstas, a su vez, conformadas con características o variables con las cuales sea posible determinar relaciones específicas.

#### **- Modelo de referentes específicos**

Es un tipo de investigación que analiza el contexto, los objetivos, los recursos, el funcionamiento, la población y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se puedan derivar criterios útiles para la toma de decisiones en diversos niveles del programa<sup>12</sup>.

En suma, metodológicamente tenemos una investigación de carácter evaluativo basada en la explicación y que toma como modelo el análisis de los referentes específicos.

En este trabajo se analiza en un primer capítulo el entorno internacional. El objetivo de este análisis es apreciar las tendencias del sistema internacional, así como también dar cuenta que Venezuela no puede actuar al margen de éste y que la complejidad del sistema radica, precisamente, en que nos encontramos en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado.

En el segundo capítulo se analiza la política de ajuste estructural en Venezuela del año 1989, como el antecedente más inmediato de la Agenda

---

<sup>12</sup> Idem. 35 y sgts.

Venezuela. Aquí se estudiará el contexto, la aplicación y las consecuencias de dicha política.

En el tercer capítulo, se describe y analiza el escenario bajo el cual se aplica la Agenda Venezuela, se analiza la situación del país en el momento y las razones para la puesta en marcha de dicho programa, así como su contenido. Y, dado que el trabajo está referido a la política alimentaria aplicada por la Agenda, se hace necesario exponer cuál era la situación nutricional del país para el momento.

El cuarto capítulo se inicia con una breve caracterización del Estado Mérida y se describen algunos indicadores geográficos, sociales y de salud que permiten apreciar mejor el contexto de aplicación de los programas alimentarios ejecutados por la Agenda Venezuela. Luego se expone el contenido de los cinco programas alimentarios seleccionados (Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI), Programa Estratégico de Alimentos (PROAL), Programa Alimentario Escolar (PAE), Programa de Merienda Escolar (PEM) y Comedores Escolares), su creación, objetivos, estructura, análisis de datos, entre otros aspectos.

El capítulo quinto complementa al anterior, en el sentido de superada la etapa descriptiva y de conocimientos estadísticos, se entra en el proceso de evaluación del programa y la confrontación con la realidad.

Por último, se presenta la conclusión. Decimos conclusión en tanto que se expresa un razonamiento acerca del cumplimiento de los objetivos planteados y la verificación de las hipótesis. No obstante, debe considerarse la posibilidad de verla, más como una reflexión final del análisis de la política alimentaria aplicada por la Agenda Venezuela en el Estado Mérida, que como la última palabra dicha en esa materia.

El lector encontrará al final de cada capítulo la bibliografía correspondiente y al final del trabajo hallará los anexos y la bibliografía general.

Finalmente es preciso señalar que la mayor dificultad que debió enfrentar la presente investigación fue la recopilación de la información, especialmente la referida al Programa Alimentario Escolar y el Programa de Alimentos Estratégicos, cuyos datos fueron muy incompletos debido a un desorden administrativo; en cuanto al Programa de Alimentación Materno Infantil, el Programa Especial de Merienda y Comedores Escolares, la información suministrada fue amplia y contó con cierto grado de complejidad para su análisis.

## **CAPÍTULO I**

### **EL ENTORNO INTERNACIONAL**

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental esbozar los rasgos principales del escenario mundial que caracterizaron la segunda mitad de la década de los ochenta y comienzo de los 90. No sólo se presentan los aspectos políticos, sino también los económicos, ideológicos y los referentes a la alimentación. La importancia de la exposición del presente ítem radica en la complejidad que plantea un mundo cada vez más interdependiente y globalizado.

No pretende ser esta una exposición amplia y detallada, antes bien, lo que se busca es establecer el vínculo entre los sucesos mundiales, la realidad de América Latina y, particularmente, la realidad de la política alimentaria en Venezuela. Esto ayuda al análisis integral del presente trabajo.

#### **El Fin de la Guerra Fría**

Los últimos años de la década de los ochenta estuvieron signados por cambios profundos, muchos de ellos inesperados. Entre los hechos más significativos se cuentan la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

El fin de la guerra fría puso en evidencia la pérdida de vigencia del viejo orden de la posguerra (1945), el cual consistió en una confrontación entre capitalismo (representado por Estados Unidos) y socialismo (representado por la otrora Unión Soviética). En este período la lucha se planteó en términos ideológicos, políticos, militares, económicos y por el deseo de ganar zonas de influencia<sup>1</sup>. Cada país debía imponer su hegemonía al costo que fuese necesario, lo que se tradujo en una constante lucha por el poder, competencia y pugna entre los Estados.

Con el fin de la guerra fría se alteró la política del poder y el escenario internacional entró en un proceso de reajustes irreversibles, intensificándose las ideas de democracia, globalización\* y transnacionalización, liberación de las relaciones económicas, privatización, conformación de bloques y regionalización.

El Sistema Internacional posguerra fría pierde la rígida visión estatocéntrica y de competencia interestatal, convirtiéndose cada vez más en un

---

<sup>1</sup> ARTEAGA, Horacio. **La Confrontación Este-Oeste**. 1989. p. 9.

\* La discusión en torno a la definición de globalización varía según el autor, son múltiples y diversas las definiciones y enfoques que se encuentran al respecto. No obstante, por ser este un concepto sumamente importante para las ciencias sociales en la actualidad, se ha considerado pertinente aclararlo. De acuerdo con Heinz R. Sonntag: "Se entiende por ella [por globalización] el proceso, en marcha acelerada desde mediados de la década de los setenta, de las transformaciones que, en los planos tecnológicos, económico, sociopolítico y sociocultural, estarían ocurriendo en el sistema mundial" (SONNTAG, Heinz. Reflexiones sobre la Globalización. **El Nacional** 10-01-90, p. A/4).

Otro aporte sumamente importante que ayuda a comprender el concepto de globalización es el aportado por Ulrich Beck el cual señala que: "el proceso de globalización se puede describir como un proceso (antiguamente se habría dicho como una dialéctica) que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un tercer plano terceras culturas (...)" (BECK, Ulrich. **¿Qué es la Globalización?**. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 30).

Vid. ROSENBAUM, Jean. Las dinámicas de la Globalización: hacia una formulación operacional. **Dialogo y Seguridad**, Chile, 1997. N° 27.

sistema multicéntrico que se mueve en medio de conflictos, crisis y tensiones que demandan nuevas ideas, conceptos, modelos y políticas para hacer frente a la nueva realidad<sup>2</sup>.

En la década de los 90 la lucha se plantea en términos de liderazgo industrial, científico y éxito comercial, donde la *interdependencia*<sup>\*\*</sup>, como parte del proceso, se acentúa cada día más. No hay duda que el escenario mundial de los noventa es más complejo.

Hoy los Estados deben enfrentar viejos problemas y nuevos retos, empero, ello debe hacerse desde una perspectiva renovada, y es en esta dirección hacia donde apunta una nueva administración gubernamental descentralizada y una amplia gama de alternativas y equitativa cooperación multilateral como instrumentos claves en la búsqueda de soluciones<sup>3</sup>.

## **El Sistema Internacional**

Algunos analistas consideran que si durante la guerra fría la prioridad era la defensa nacional que privaba sobre el bienestar general, en el período posguerra fría la segunda se sobrepone a la primera. La escena internacional sigue ocupada por Estados y bloques de Estados, que desarrollan una serie de

---

<sup>2</sup> Arenal, Celestino (Del). Las Naciones Unidas Ante el Nuevo Escenario Internacional. SEARA VÁZQUEZ, Modesto (Comp.). **Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años**. 1995. pp. 317-318.

<sup>\*\*</sup> "Interdependencia. Un tipo de relación de un sistema social -o internacional- en virtud del cual la identidad, el bienestar y el comportamiento de alguna de ellas son afectados -o dependen de- el comportamiento de otras, acentuando así su sensibilidad externa". En TOMASSINI, Luciano. **Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales**. 1989, p. 32.

actividades para la aplicación de nuevas tecnologías y productos. Igualmente en este sentido juega un papel importante la interdependencia, que si bien ha traído beneficios, también ha tenido un costo, y uno de ellos es la sensibilidad y vulnerabilidad del mercado<sup>4</sup>.

Concretamente, entre los hechos que dan cuenta de las transformaciones del sistema internacional tenemos: *la revolución tecnológica, la economía de mercado y la revolución democrática*.

En el campo de la revolución tecnológica sobresalen dos avances muy significativos para la humanidad, a saber: las telecomunicaciones y la biotecnología. Esta revolución ha modificado la antigua división del trabajo: “(...) el mundo se divide entre los países que controlan el conocimiento y la tecnología y aquellas naciones que no tiene acceso al conocimiento aplicado a la producción”<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista económico, hay un predominio de la economía transnacional definida por los flujos monetarios, bloques comerciales y empresas transnacionales, y no por la corriente de bienes y servicios.

Lo que se puede traducir de la siguiente manera:

En el plano político eso quiere decir que un sistema democrático abierto y participativo es una condición necesaria para el desarrollo de los sistemas de producción y comercio

---

<sup>3</sup> MIHALY, Simay, Las Naciones Unidas en Cambio hacia el Próximo Siglo. SEARA VÁSQUEZ, Modesto (Comp.), **Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años**, 1995, pp. 404-408.

<sup>4</sup> KEGLEY, CH. Y WITKOPF E. **World Politics: Trend and Transformations**, 1995, p. 200.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ, Gustavo, Pobreza, democracia y economía de mercado. CONTRERAS Q, Carlos, **Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social** (Retos del Siglo XXI), 1996, p. 23.

contemporáneos, y que el modelo en que el Estado asume y centraliza el control y dirección de la economía nacional ya no es funcional a los requerimientos de la estructura de producción y de servicios<sup>6</sup>.

En suma, la era posguerra fría ha convertido a la democracia en el paradigma de organización institucional de los sistemas políticos nacionales, y a la economía de mercado, en el modelo de organización de la sociedad para producir. Lo que significa que los Estados no sólo tienen presión desde el interior (legitimidad, gobernabilidad...), sino que las corrientes globalizadoras fuerzan cambios desde afuera<sup>7</sup>.

Ahora bien, es necesario hacer algunas observaciones respecto a la afirmación del párrafo anterior referente a la economía de mercado como modelo de organización de la sociedad para producir. Si bien es cierto que ésta se ha impuesto en las dos últimas décadas, no es una aseveración sin reservas, en el sentido que se acepte acríticamente, pues consideramos que el modelo neoliberal ha demostrado ser incapaz de resolver los problemas de exclusión social, al contrario los ha acentuado.

Entonces, la pregunta obligatoria en este sentido, es si en realidad existe un paradigma alternativo frente al neoliberalismo. No es fácil responder a esta interrogante, tampoco es este el objeto del presente estudio, sin embargo, es

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem, pp. 26 y 28.

completamente pertinente, razón por la cual es oportuno mencionar, *grosso modo*, la propuesta o la discusión latinoamericana con base en la teoría de la dependencia y la teoría estructuralista.

Pese a los defectos y dificultades por las que han debido atravesar tanto la teoría de la dependencia como la estructuralista, dichas teorías desde su origen (décadas del 50 y 60), y muy a pesar de sus detractores, hoy se encuentra que muchas de sus propuestas y postulados continúan vigentes, por ejemplo en lo que respecta a: el aumento de la asimetría en la economía mundial, la vulnerabilidad financiera y dependencia de los países menos desarrollados, la nueva tecnología como generador de mayores ventajas competitivas para los países altamente industrializados, el intercambio desigual, entre otros aspectos.

En cuanto al neoestructuralismo, este argumenta, entre otras cosas, que para aumentar la competitividad de los países latinoamericanos, no se puede realizar mediante una simple orientación de las economías hacia el mercado. Se deben realizar grandes y profundas reformas institucionales para que puedan llegar a ser más competitivos los países latinoamericanos y estar menos expuestos a las crisis internacionales<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> KAY, Cristóbal, Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el Periodo Neoliberal. *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 158, Noviembre – diciembre de 1988, p. 113.

Tanto los neoestructuralistas como los autores de la dependencia se muestran escépticos frente a la liberalización de la economía, pues ven en esta un sistema de poder jerárquico y asimétrico que sólo favorece a los poderosos.

Para finalizar esta breve referencia, es importante anotar la importancia del Estado para los neoestructuralistas. Para ellos el Estado juega un papel fundamental en el proceso de transformación social, y éste debería gobernar el mercado<sup>9</sup> (se entiende que la situación ha cambiado mucho desde la época de la sustitución de importaciones)

La siguiente cita resume, en este sentido, la idea del neoestructuralismo:

(...) es la sociedad a través de la orientación del mercado y de sus organizaciones intermedias, la que decide en qué dirección desea desarrollar sus vínculos con la economía mundial. Sin embargo, las posibilidades son limitadas debido a las fuerzas de la globalización (...) Otro elemento clave del neoestructuralismo es el logro de ventajas competitivas en ciertas áreas productivas claves del mercado mundial mediante la liberalización selectiva, la integración a la economía mundial y una política de crecimiento económico e industrial orientada hacia las exportaciones. Los neoestructuralistas son defensores acérrimos del 'regionalismo abierto' que esperan mejore la posición de América Latina en la economía mundial al tiempo que reduzca su vulnerabilidad y dependencia (...)<sup>10</sup>

Los neoestructuralistas y los defensores de la teoría de la dependencia, consideran además de los precios, otros elementos claves en el diseño de

---

<sup>9</sup> Idem, p. 115.

<sup>10</sup> Idem, p. 116.

políticas en pro de un desarrollo sustentable, tales como las estructuras y las instituciones, elementos dejados de lado por el neoliberalismo.

## La Posición del Banco Mundial

La década de los ochenta y la primera mitad de los 90 se pueden considerar como la época del apogeo del neoliberalismo<sup>11</sup>. Durante este tiempo

---

<sup>11</sup> Para una mejor comprensión del neoliberalismo se expone en la presente nota una breve caracterización, la cual hace referencia a las fuentes principales ubicadas en el liberalismo. Smith, Adam (1723-1790), economista y filósofo británico, cuyo famoso tratado *Investigaciones sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, más conocida por su nombre abreviado de *La riqueza de las naciones* (1776), constituyó el primer intento de analizar los determinantes del capital y el desarrollo histórico de la industria y el comercio entre los países europeos, lo que permitió crear la base de la moderna ciencia de la economía. En *La riqueza de las naciones*, Smith realizó un profundo análisis de los procesos de creación y distribución de la riqueza y demostró que la fuente fundamental de todos los ingresos, y la forma en que se distribuye la riqueza, estriban en la diferenciación entre la renta, los salarios y los beneficios o ganancias. La tesis central de este escritor es que la mejor forma de emplear el capital en la producción y distribución de la riqueza es aquella en la que no interviene el gobierno, es decir, en condiciones de *laissez-faire* y de libre comercio. Según Smith, la producción y el intercambio de bienes aumenta, y por lo tanto también se eleva el nivel de vida de la población, si el empresario privado, tanto industrial como comercial, puede actuar en libertad mediante una regulación y un control gubernamental mínimos. Para defender este concepto de un gobierno no intervencionista, Smith estableció el principio de la "mano invisible": todos los individuos, al buscar satisfacer sus propios intereses son conducidos por una "mano invisible" para alcanzar el mejor objetivo social posible. Por ello, cualquier interferencia en la competencia entre los individuos por parte del gobierno será perjudicial.

Hayek, Friedrich August von (1889-1992), economista. Como teórico defendía el sistema de economía de libre mercado; se ganó una amplia reputación con su libro *El camino a la servidumbre* (*The Road to Serfdom*, 1944) en el que defendía que los gobiernos no deben intervenir para controlar la inflación ni otras variables económicas, excepto la oferta monetaria.

Friedman, Milton (1912- ). Fue el fundador de la teoría monetarista, según la cual las fuerzas del libre mercado son más eficientes que la intervención pública a la hora de fomentar un crecimiento económico estable sin tensiones inflacionistas. Es el principal defensor de una política cuyo eje lo representa la actividad del banco central, aumentando la oferta monetaria a un ritmo constante, en vez de desarrollar políticas públicas dirigidas que implican grandes expansiones o contracciones de la oferta monetaria. (*Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*, © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos)

la posición del Banco Mundial, al lado del Fondo Monetario Internacional, fue marcadamente neoliberal. Dichas instituciones se encargaron de elaborar el programa de ajuste estructural, cuyo contenido o serie de medidas (como se verá en el próximo capítulo) se puede resumir en más mercado y menos intervencionismo estatal; en otras palabras, la proclamación del Estado mínimo.

Empero, curiosamente, en la segunda mitad de los noventa, la consigna cambió: “ni mucho Estado, ni mucho mercado”. La nueva propuesta, es referida en el informe del Banco Mundial de la siguiente manera: *“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado. Pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible”* (c/n)<sup>12</sup>

La cita anterior plantea de nuevo la discusión en torno al Estado. Al contrario de lo que muchos creían, el Estado no está desapareciendo - ni parece que lo va a ser en mucho tiempo – sino que se está retomando la discusión referida al rol del Estado. En este sentido algunos autores han considerado que de lo que se trata es de un nuevo desempeño del “Estado Regulador”.

La posición del Banco Mundial queda muy bien descrita en la siguiente cita:

---

<sup>12</sup> BANCO MUNDIAL. *El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington D.C. 1997, p. 7.

Como consecuencia de la liberalización económica se ha reconocido que las regulaciones son contraproducentes en ciertos sectores, y se ha tenido la sensatez de abandonarlas. Pero en algunas esferas las razones tradicionales de la regulación siguen siendo válidas ... Hoy el objetivo no es abandonar del todo la regulación, sino buscar en cada país sistemas reguladores en consonancia con sus necesidades y sus capacidades<sup>13</sup>.

Esta es una posición intermedia, que abre un espacio para la reflexión de los Estados en el proceso de negociación. El reconocimiento y estudios del Banco Mundial, señalan que lo que determina los resultados económicos de un país no es sólo su política económica y recursos humanos, sino que desempeñan un papel muy importante las instituciones. Afortunadamente las capacidades de un gobierno pueden mejorarse mediante el fortalecimiento de las instituciones<sup>14</sup> (estas ideas vienen a reforzar lo planteado en el aparte anterior en lo que concierne a la propuesta del neoestructuralismo)

La referencia a las instituciones resulta un tema sumamente interesante para América Latina y especialmente para Venezuela. Este es un punto cargado de mucho contenido y discusión, donde la parte administrativa de las instituciones es fundamental y debe necesariamente reemplazar a las instituciones como meras ejecutoras de las políticas del gobierno. Más aún, a lo que se

---

<sup>13</sup> Idem, p. 32.

<sup>14</sup> Cfr. Stiglitz J. E. Citado por Pratss Joan. La Construcción Institucional de las Capacidades Reguladoras. Un Tema Clave para la Agenda del Desarrollo. Mimeografiado. III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Madrid. 14 al 17 de octubre de 1998.

**T.F.C.**

aspira es a una regulación del Estado a través de sus instituciones, las cuales deben ser eficientes y eficaces en pro del bienestar general.

Resulta de interés tener presente esta consideración a lo largo de las exposiciones siguientes, pues es bien conocido el hecho que gran parte de la política económica de la región está fuertemente condicionada por organismos internacionales como los mencionados hasta aquí. Y, por otro lado, porque de esta reflexión se pueden derivar conclusiones y propuestas interesantes para el tema en cuestión.



### **Algunos Indicadores de las Condiciones de Vida**

Según el Banco Mundial y otras instituciones reconocidas como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud, coinciden en señalar que en las últimas cuatro décadas, el mundo ha mejorado en cuanto al aumento de bienestar. La esperanza de vida al nacer ha aumentado, han sido erradicadas enfermedades como la viruela y otras, y la poliomielitis y el sarampión, han disminuido considerablemente.

Estos cambios en las condiciones de vida no sólo fueron favorables en los países altamente industrializados, sino también en los llamados países en vías de desarrollo y/o subdesarrollados<sup>\*\*\*</sup>. En los primeros se duplicó el poder

\*\*\* En cuanto al término *países subdesarrollados* y *países en vías de desarrollo* se encuentran teorías que lo explican desde diversos factores, sin embargo, en nuestra opinión, se encuentran claras diferencias en ambos, más aún, el término desarrollo como tal, sin adjetivo, sigue siendo objeto de polémicas y largos litigios. Dichos términos se han querido considerar sinónimos, por ejemplo la FAO no utiliza la palabra subdesarrollo

adquisitivo de 6000 dólares en 1960 a 15000 dólares en 1991 y, en los segundos, creció la esperanza de vida al nacer, pasando de un promedio de 46,2 a 63 años, igualmente se redujo la mortalidad infantil, y en lo referente al poder adquisitivo, este aumentó de 950 a 2730 dólares, entre 1960 y 1992<sup>15</sup>.

Ciertamente, las condiciones, especialmente las de salud, han mejorado incluso en los países más pobres, sin embargo, es insoslayable el hecho de que el ritmo de avance de estas mejoras ha sido desigual:

Debe ser dicho que la mayor parte de esa expansión se produjo en el estímulo de la economía de mercado, en sus diferentes etapas y formas, ya se tratara del capitalismo salvaje de principios de la primera revolución industrial, del capitalismo de Estado, del Keynesianismo, del Estado de Bienestar o del más reciente capitalismo neoliberal. Sin embargo, todas esas versiones de la economía de mercado, acomodadas a los tiempos y a las características locales, comparten también, como un rasgo común, la tendencia a incrementar el ingreso de los sectores más ricos de la población y a acentuar la marginación y exclusión de las personas, grupos sociales, regiones y países más pobres (...)<sup>16</sup>

Empero, el problema no termina allí, sino que con la tendencia del crecimiento de la moderna tecnología y el conocimiento, al servicio de la economía de mercado, aumentan también las disparidades de los ingresos en los países.

---

sino países en vías de desarrollo y con ello se refiere indistintamente a ciertos países africanos o latinoamericanos, hecho que se respeta en las referencias que fueren el caso en el presente trabajo.

<sup>15</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Informe Sobre Desarrollo Humano**. 1994, pp. 153 y sgts.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ, Gustavo. Op. Cit. p. 30

Diversos autores, entre los que se cuentan Vivian Forrester, y el ya citado Gustavo Fernández, entre otros, coinciden en señalar que estas diferencias no afectan exclusivamente a los países pobres, sino que ha afectado seriamente a los países industrializados, lo que se refleja en las altas tasas de desempleo\*\*\*\*.

Esta situación se atribuye, según la posición de cada autor, a: por un lado, el cambio tecnológico y a las políticas conservadoras de la década pasada, y por otro lado, se encuentran los que consideran que el deterioro de la calidad de vida, tanto en el norte como en el sur, se acentuó con la aplicación de los programas de ajuste estructural. Lo más probable es que estas dos posiciones coincidan en algunos puntos y sean complementarias<sup>17</sup>.

## **El Escenario de América Latina**

Tanto para América Latina como para el hemisferio sur, la década de los ochenta fue un período de regresión en su desarrollo económico, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) hubo de definirlos como los de la década perdida.

---

\*\*\*\* En este sentido cabe destacar que hay posiciones encontradas, pues la población cesante de muchos de los países europeos gozan de pensiones y de seguridad social, lo que no descarta la posibilidad del incremento de la marginalidad, y tampoco garantiza una calidad de vida óptima.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ, Gustavo. Op. Cit. p. 31

El deterioro económico provocó una crisis de crecimiento en la mayoría de los países del Sur, cuyos determinantes ya muy conocidos se pueden resumir en la siguiente cita:

(...) Los gobiernos de los países industrializados a fines de los años setenta decidieron enfrentar los crecientes desequilibrios en sus economías –y particularmente las presiones inflacionarias- a través de políticas macroeconómicas recesivas que descansaron fundamentalmente en instrumentos monetarios. El resultado fue, por un lado, una fuerte baja del nivel de actividad económica en esos países, que, a su vez, causó una caída en los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo, entre 1980 y 1982 los precios reales de los principales productos básicos excluido el petróleo cayeron en un 21 por 100. Por el otro lado, se produjo un aumento sin precedente de las tasas de interés internacionales, que encareció el servicio de la deuda externa de esos países y deprimió aún más el precio de los productos básicos al subir el coste del mantenimiento de inventarios<sup>18</sup>.

A pesar de su recuperación los países industrializados a partir de 1983 (y que fue sostenida hasta 1989), ello no se tradujo en mejoras para los países subdesarrollados. El ligero aumento de los precios de los productos básicos (excepto el petróleo), sólo se mantuvo entre 1983 y 1984, para volver a bajar en 1985. Lo mismo sucedió con las tasas de interés a partir de 1988.

América Latina que en la década de los 70 tuvo un crecimiento del producto interno bruto de 5,5% anualmente, cayó al 1% en los ochenta: “(...) el producto interno bruto por habitante en 1990 fue casi un 10 por 100 inferior al

---

<sup>18</sup> FORTIN, Carlos. Las Perspectivas del Sur en los Años Noventa en **Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política**. S/C. Julio – Diciembre de 1990. N° 18. p. 185.

de 1980<sup>19</sup>. Todo ello se refleja en el retroceso que hubo en materia social; la mortalidad infantil y la desnutrición volvieron a aumentar, así como también aumentó la deserción escolar.

Estos problemas se fueron agravando cada día, en la medida en que se aplicó la política de estabilización y ajuste estructural. No había duda de que los países subdesarrollados, especialmente los de América Latina, debían ajustar sus economías a las posibilidades reales de actividad y a su capacidad de expansión, así como también debían equilibrar sus economías a un nivel macro. No obstante, el enfoque que los organismos multilaterales dieron para la aplicación de tales medidas fue muy rígido, lo que generó serios problemas de crecimiento en la región.

La aplicación drástica de política fiscales y monetarias recesivas –cuyo objetivo era conseguir una mejora rápida en la balanza de pago a fin de posibilitar el servicio de la deuda externa- y la insuficiencia de recursos adicionales para facilitar la transición condujeron a un desperdicio de recursos que se expresó en desocupación y subutilización de la capacidad productiva. La liberalización acelerada del comercio exterior produjo un crecimiento violento de las importaciones de bienes de consumo, que por un lado afectó negativamente la actividad industrial interna y por otro aumentó las presiones sobre la balanza de pagos, exigiendo niveles crecientes de devaluación para restablecer el equilibrio. La devaluación excesiva, a su vez, creó presiones inflacionarias y tuvo efectos negativos sobre la distribución del ingreso. Los niveles de vida de los sectores pobres se vieron afectados además por la caída del gasto público social, especialmente en la salud, y por la eliminación de los subsidios alimentarios<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem, p. 186.

La crisis económica y política se tradujo en la desarticulación del plano social. La aplicación de medidas de ajuste estructural en muchos casos generó descontento social, desembocando muchas veces en violencia, como en el caso de Venezuela (1989). Todo ello deslegitimó el sistema político de algunos países. En general, el panorama de la década de los ochenta, en Latinoamérica, se resume en regresión económica y conflicto social y político.

En el decenio siguiente, la nota característica de la región es similar a la anterior, pues en los noventa se da continuidad a la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Además, se ha dado un proceso de adaptación a las demandas de la economía mundial, como consecuencia del proceso de globalización y desarrollo económico<sup>21</sup>.

Los resultados de la aplicación de estas medidas, tienen sus matices entre un país y otro; sin embargo, lo que sí es indudable, y aunque varíe según el caso, es que la mayoría de los países latinoamericanos no han mejorado su índice de desarrollo humano según lo establecido por el Banco Mundial. Así se refleja en los altos niveles de pobreza en países como: Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

A pesar del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina entre 1991 y 1994, el cual se estimó en 3,6% anual, éste fue inferior al

---

<sup>21</sup> Vid. LARREA, Gustavo, Las mediaciones Estado-sociedad y los intereses corporativos. En CONTRERAS QUINO, Carlos (Comp.). **Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social** (Retos del siglo XXI). 1996, pp. 101 y sgts.

de los años ochenta, lo que no le permitió a la región obtener grandes mejoras. por el contrario, ha sido notorio el descenso en los estándares de vida y el bajo nivel de inversión.

Para 1994 América Latina como conjunto tenía un PIB por habitante menor que al inicio de la crisis. En este aspecto es más de una década perdida. Las pérdidas de producción, por subutilización de la capacidad existente, resultante de intensas recesiones, se pueden calcular en unos 40 mil millones de dólares anuales. A ello se adicionan las pérdidas por el deterioro real de los precios de venta de sus exportaciones, y por las transferencias de capital al exterior. Todas se unen para reducir los estándares de vida en la región. Si a ello se agregan políticas regresivas, resulta el grave deterioro de los ingresos y bienestar de la mayoría de los latinoamericanos en los años ochenta [lo cual ha sido una constante en los noventa]<sup>22</sup>

En definitiva, las cifras son elocuentes y los 200 millones de pobres que hay en Latinoamérica, esto es cerca de un 42% de la población, no puede ser algo fortuito o simplemente atribuible a factores internos<sup>23</sup> (Vid. Anexo II)

## **La Producción de Alimentos en el Mundo**

El mejor punto de partida para hablar en torno a la alimentación es el sistema alimentario:

El SISTEMA ALIMENTARIO de un país abarca un conjunto variado de actividades económicas que la sociedad nacional respectiva organiza para cumplir satisfactoriamente la función social alimentación nutrición. Tales actividades se agrupan en

<sup>22</sup> FRENCH-DAVIS, Ricardo. Las Políticas de Ajuste y sus Repercusiones Socioeconómicas. En CONTRERAS QUINO, Carlos (Comp.). **Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social** (Retos del siglo XXI). 1996, pp. 153.

<sup>23</sup> Idem., pp. 158 y 165.

los llamados componentes del Sistema: Primario (**PRI**), que comprende la generación de renglones alimentarios en las ramas vegetal, animal y pesquera del sector agrícola; Industrial (**IND**), que abarca la industria de alimentos y otras ramas de transformación relacionadas con ésta y con la producción agrícola y la comercialización (insumos, maquinarias y equipos, empaques, etc.); Externo (**EXT**), que cubre las importaciones y exportaciones de alimentos y materias primas para la industria, así como de insumos, equipos, semovientes, tecnología, recursos humanos, etc., tanto para la industria agroalimentaria como para la agricultura y la comercialización; Transporte, Almacenamiento y otras funciones de la Comercialización (**TAC**), que conecta a los otros componentes, dos a dos; y Consumo (**CON**), que se expresa a través de la población y sus características demográficas y socioeconómicas, desagregación geográfica, niveles y patrones de consumo<sup>24</sup>.

Se observa claramente en esta definición la complejidad del sistema alimentario. No es objeto de este aparte evaluar o analizar el sistema alimentario mundial, lo que se busca aquí es conocer algunos indicadores sobre la producción mundial de alimentos, que puedan servir de referencia para conocer el entorno.

### **La Producción**

La importancia de la producción de cereales radica en que este recurso alimenticio da cuenta de la mitad del insumo calórico en el ámbito mundial cuando se le consume en forma directa y una considerable parte de la otra

---

<sup>24</sup> ABREU, Edgar (et al.) **La Agricultura** (Componente básico del Sistema Agroalimentario Venezolano). pp. 27.

mitad cuando se le consume en forma indirecta como la carne, la leche y los huevos.

La producción de granos en el mundo se multiplicó por 2,6 entre 1950 y 1984, elevando el consumo per cápita en un 40% aproximadamente, pero durante la segunda mitad de los ochenta el crecimiento se detuvo. La causa de ello no sólo fue climática, ni ambiental, sino que el aumento de la población también influyó de manera importante<sup>25</sup>.

Entre 1986 y 1988, la producción por persona disminuyó en un 14% con lo que se redujo a los niveles de 1970. Aproximadamente un 11% se compensó usando reservas remanentes de granos; el 3% restante se traduce en una reducción en el consumo de alimentos, en buena medida a causa de los mayores precios internacionales del cereal<sup>26</sup>. Esto no afecta a todos los países por igual, pues no todos están expuestos en la misma intensidad a los embates del sistema macroeconómico, ello varía según la sensibilidad de cada país y su exposición a las influencias externas. Por caso, los países subdesarrollados tienden a ser más sensibles a la economía mundial, y por ende, sufren mayores consecuencias negativas.

A través del comercio los países industrializados deberían generar crecimiento en otras regiones, y en realidad no ha sucedido así. El crecimiento comercial ha sido marcadamente desigual.

---

<sup>25</sup> BROWN, Lester R. *El Estado del Mundo 1989*. 1989, p 29.

Según la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la nota característica de la producción agrícola durante la segunda mitad de la década de los ochenta, fue su vacilante crecimiento, especialmente, en los países subdesarrollados. América del Norte, por ejemplo, entre 1986 y 1989, bajo su producción en 0,7% anual durante tres años consecutivos, y sólo se recuperó ligeramente en 1989, pero no compensó la deficiencia; igual sucedió en Oceanía, en Europa Occidental prácticamente se estancó la producción y sólo creció moderadamente en Europa Oriental y la URSS, con amplias fluctuaciones anuales<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Idem, p. 39

<sup>27</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**, 1991, p. 10.

A continuación una tabla resumen de lo que fue la tendencia de la producción agrícola en la década de los ochenta.

**TABLA Nro. 1**  
**PRODUCCIÓN AGROPECUARIA POR PRODUCTOS**

Producto	PAÍSES DESARROLL. VARIACIÓN ANUAL MEDIA		PAÍSES EN DESARROLLO VARIACIÓN ANUAL MEDIA		TODO EL MUNDO VARIACIÓN ANUAL MEDIA	
	1981-85	1986-89	1981-85	1986-89	1981-85	1986-89
	(..... % .....)					
Total cereales*	3.3	-0.5	3.8	1.6	3.4	0.4
Trigo	0.4	1.3	6.4	2.3	2.5	1.7
Arroz cascara	2.3	-0.9	3.6	1.9	3.4	1.7
Cereales Secundarios	5.5	-1.1	2.6	0.6	4.1	-1.0
Raíces y tubérculos	3.5	-1.4	0.6	1.6	1.6	0.5
Legumbres	9.6	6.8	2.9	2.0	4.6	3.3
Aceites vegetales	3.9	2.2	4.8	6.8	4.4	4.9
Azúcar, centrifugada (en bruto)	-0.4	1.1	2.8	1.7	1.4	1.4
Cacao en grano	-	-	3.5	6.3	2.9	5.9
Café	-	-	-0.8	3.8	-0.8	3.8
Té	1.3	-0.9	5.8	3.0	5.2	2.6
Fibra de algodón	3.9	4.1	6.9	-	5.3	1.5
Tabaco	1.1	-2.5	9.4	3.1	6.3	1.4
Total de carne	1.3	1.8	4.4	4.3	2.4	2.8
Total de leche	1.4	0.3	3.8	3.3	2.0	1.1
Huevos de gallina	0.9	0.5	8.2	4.4	3.6	2.2

\* Incluso, en equivalente de arroz cascara.

Nota: las variaciones porcentuales se han calculado a partir de cifras no redondeadas

**Fuente:** FAO, Dirección de Estadística (ESS) y Dirección de Productos básicos y Comercio (ECS).

Siguiendo a la FAO, en el cuadro anterior se observa, que:

- Entre 1986 y 1989, la producción de cereales creció sólo marginalmente, esto es en niveles muy bajos.

- En los países en vías de desarrollo, la producción de cereales sólo fue buena en el Lejano Oriente.
- El renglón de aceites vegetales si se mantuvo dinámico.
- La producción de tubérculos y raíces fue muy baja en América Latina y África.
- El crecimiento de productos pecuarios, especialmente la leche, se atenuó en los países en desarrollo<sup>28</sup>.

Según la FAO, en 49 de los 72 países en desarrollo, la producción de alimentos quedó rezagada respecto al crecimiento demográfico, disminuyendo la producción en un 80% en África, 65% en Oceanía y se mantuvo variable en América Latina. Sin embargo, “Las primeras estimaciones de la producción agropecuaria mundial de 1990 indican un aumento aproximado del 2,4% (...) poco más que en 1989, pero muy por encima de las bajas tasas de crecimiento medio de 1986-88”<sup>29</sup>.

La variación en la producción y el aumento de los precios de los cereales, sumados al crecimiento demográfico, dificultades ambientales, pago de la deuda, entre otras, hace que los países subdesarrollados, sean los más afectados, y deban consumir menos alimentos de los requeridos, hecho que se traduce en más hambre y pone en cuestión la seguridad alimentaria, lo cual a su vez obstaculiza el desarrollo y crecimiento de estos países.

---

<sup>28</sup> Idem. pp. 10-12

En la década de los noventa las estimaciones del Fondo Monetario Internacional señalan que la actividad económica mundial se estancó en 1991; en 1992, sólo aumentó un 1.7% lo que es un porcentaje bastante bajo. Si a ello se suma el hecho de que, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el crecimiento de los países industrializados se estima en un 1,2%, por debajo de unos niveles de crecimiento ya deprimidos desde el año anterior, es lógico pensar que las perspectivas económicas de esta década son inciertas, especialmente para los países subdesarrollados<sup>30</sup>. Siendo aún más incierto el panorama económico al observar las serias dificultades por las que atraviesan los países europeos desde el comienzo de los 90, altos niveles de desempleo, recesión económica, déficit fiscal, inestabilidad financiera, entre otros. No siendo muy distinta la situación de los países que conformaron la otrora Unión Soviética, cuyo proceso de reestructuración aún hoy a finales de los noventa, no parecen tener pronta solución.

Para 1994, la producción aumentó sólo en un 1,8% después del estancamiento del año anterior. En esta misma fecha, Estados Unidos se recuperó significativamente de la reducción de las cosechas de los años anteriores. En los países industrializados la producción creció marginalmente en un 0,3%. Y, en los países en desarrollo el crecimiento de la producción

---

<sup>29</sup> Idem, p. 12.

<sup>30</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. 1993, p. 69.

agrícola fue de 2,8%, ligeramente superior al año anterior, variando de un país a otro<sup>31</sup>.

Según las tendencias y pronósticos de la FAO, desde 1991 a 1996, no ha habido escasez de cereales a escala mundial (estas tendencias se seguirán manteniendo hasta 1999, según el Informe de la FAO 1998), al contrario, la existencia al cierre de cada año, se constituye en un remanente muy importante, de lo que se podría deducir que la inseguridad alimentaria por la que atraviesan grandes regiones del mundo, no es un problema de producción sino de acceso y distribución.

### **Tendencias de la Seguridad Alimentaria**

Para 1972, la FAO calculaba que por lo menos 460 millones de personas sufrían de desnutrición. Ante esta aterradora cifra surgió la iniciativa de convocar con suma urgencia una conferencia que tratara esta problemática. Es así como se convocó para 1974, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, una Conferencia Mundial de la Alimentación. Esta conferencia, celebrada en Roma, aprobó una Declaración sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la cual establece

(...) y sostiene el derecho de «todos los hombres, mujeres y niños... a no padecer del hambre y de malnutrición» y que «los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar

---

<sup>31</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. 1995, p. 3.

entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos»<sup>32</sup>.

Esta es una ilustración de los tantos ejemplos que se pueden citar de esfuerzos por disminuir el hambre que hay en el mundo. Muchas de las iniciativas han caído en el campo de la retórica, otras se han debido enfrentar a grandes intereses opuestos y a otras vicisitudes nada fáciles de resolver.

Como se sabe, la región que más se ha padecido en este sentido es África; y, es realmente significativo anotar que para la década de los ochenta, América Latina se ubicó como la segunda región después de África, que experimenta una caída en la producción de alimentos por persona<sup>33</sup>.

A escala mundial, desde 1950 a 1990, la cosecha de cereales se ha incrementado de 631 millones de toneladas a 1780 millones de toneladas y para 1997 se registró una cifra récord de 1909 millones de toneladas<sup>34</sup>, más del triple. Gran parte de este desarrollo se debe a los avances tecnológicos del presente siglo. Sin embargo, desde 1990, la cosecha de granos ha bajado significativamente, aunque el descenso se viene acentuando desde la década pasada, cuando cayó de 346 kilogramos per cápita en 1984 a 336 kilogramos en 1990, cayendo en un 3%. Para 1996 la producción per cápita cayó a 313

---

<sup>32</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. 1974. p. 55.

<sup>33</sup> Vid. BROWN, L. Op. Cit., p. 103.

<sup>34</sup> Vid. ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. 1998. p. 21

kilogramos, disminuyendo un 7% más<sup>35</sup>. Lo que evidencia la gran sensibilidad de la seguridad alimentaria en el mundo.

Las cifras de disponibilidad de alimentos varía según los diferentes enfoques, no obstante, pareciera que en la actualidad no se trata de un problema de disponibilidad, ya que los avances tecnológicos han permitido en muchos países mejorar las condiciones agropecuarias (ya se ha señalado a lo largo de este capítulo, no todos los países tienen acceso a los recursos tecnológicos)

La FAO, estima que entre 1990-92 unos 829 millones de personas de los países subdesarrollados no tuvieron acceso a los alimentos, debido a la escasa capacidad de compra<sup>36</sup>. Esta situación, reafirma y ubica a la pobreza en la base de las causas de las altas cifras de desnutrición y/o malnutrición que hay en el mundo.

En este sentido, el compromiso que deben asumir las organizaciones internacionales y los gobiernos deben ser serios y permanentes; no basta que los graneros de Estados Unidos, o de unos cuantos países, estén a reventar, mientras que más del 80% de los países africanos y millones de latinoamericanos, entre otras miles de personas en el mundo, no tienen acceso para cubrir los requerimientos calóricos diarios.

---

<sup>35</sup> BROWN, Lesler (et al). **State of the World 1997**. 1997. pp. 24-25.

<sup>36</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. 1996. p. 98.

(...) El constante aumento de la producción agrícola, basado bien en la expansión (en términos absolutos, o introduciendo cultivos múltiples, o reduciendo los periodos de barbecho) o en una mayor productividad, requiere esfuerzos constantes por mejorar las tecnologías agrícolas, y su tasa de aplicación y por evitar la degradación ambiental, de manera que los aumentos de la producción no sean sólo sostenidos sino también sostenibles. En otras palabras, para poder hacer realidad los aumentos potenciales de la producción previstos a escala mundial, regional o nacional, habrá que asignar recursos suficientes a la inversión en la agricultura y hacerlo en forma continuada<sup>37</sup>.

De la cita anterior, surge la interrogante acerca de qué número de países dispone del potencial real para hacer estas inversiones. La respuesta a esta interrogante resulta obvia, al observar cifras como la de *828 millones de personas con desnutrición crónica en los países en vías de desarrollo*, para 1996.

---

<sup>37</sup> Idem, p. 114.

**TABLA Nro. 2**  
**PROPORCIÓN Y CIFRAS DE LAS PERSONAS DESNUTRIDAS**  
**EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIONES,**  
**1992-94 Y 1994-96**

<b>REGIONES</b>	<b>Porcentaje de Personas Desnutridas</b>		<b>Número de Personas Desnutridas (millones)</b>	
	<i>1990-92</i>	<i>1994-96</i>	<i>1990-92</i>	<i>1994-96</i>
Africa al Sur del Sahara	40	39	196	210
Cercano Oriente y África del Norte	11	12	34	42
Asia Oriental y Sudoriental	17	15	289	258
Asia Meridional	21	21	237	254
América Latina y el Caribe	15	13	64	63
<b>Todas las regiones de los Países en Desarrollo</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>822</b>	<b>828</b>

Fuente: ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- FAO. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. 1998. P 03.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARTEAGA, Horacio. **La Confrontación Este - Oeste**. Caracas: Editorial Pomaire, 1989.
- ABREU, Edgar (et al.) **La Agricultura** (Componente básico del Sistema Agroalimentario Venezolano). Caracas: Editado por la Fundación Polar, Área Economía Agroalimentaria, 1993.
- BANCO MUNDIAL. **El Estado en un Mundo en Transformación**. Washington D.C.: Editado por el Banco Mundial, 1997.
- BECK, Ulrich. **¿Qué es la Globalización?**, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.
- BROWN, Lester R **El Estado del Mundo 1989**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- BROWN, Lester (et al). **State of the World 1997**. Londres: Edita Earthscan Publications LTD, 1997.
- CONTRERAS QUINO, Carlos. **Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social** (Retos del Siglo XXI). Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- KEGLEY, CH. Y WITTKOPF E. **World Politics: Trend and Transformations**, New York: St. Martin's Press, 1995.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO, 1974.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO, 1991.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y a Alimentación**. Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO, 1993.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y a Alimentación**. Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO, 1995.

- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-  
FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y a Alimentación.**  
Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO,  
1996.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-  
FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y a Alimentación.**  
Roma: Editado por la Organización de las Naciones Unidas - FAO,  
1998.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
(PNUD). **Informe Sobre Desarrollo Humano.** Washington D.C:  
PNUD, 1994.
- SEARA VÁSQUEZ, Modesto (Comp.). **Las Naciones Unidas a los  
Cincuenta Años.** México: Editorial Fondo de Cultura Económica,  
1995.
- TOMASSINI, Luciano. **Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales.**  
Chile: Edita Universidad Autónoma de Chile, 1989.

### REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- FORTÍN, Carlos. "Las Perspectivas del Sur en los Años Noventa", en  
**Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.** S/C.  
Edita Sociedad Estatal 5to Centenario. Julio -- Diciembre de 1990. N°  
18. Pp 183-201.
- KAY, Cristóbal. "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo  
neoliberal", en **Nueva Sociedad.** Caracas. N° 158. Noviembre --  
diciembre de 1988. Pp. 100-119.
- PRATSS, Joan. La construcción Institucional de las Capacidades Reguladoras.  
Un Tema Clave para la Agenda del Desarrollo. Mimeografiado. III  
Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el  
Desarrollo (CLAD). Madrid, 14-17 de octubre de 1998.
- ROSENAU, Jean. "Las dinámicas de la Globalización: hacia una formulación  
operacional", en **Dialogo y Seguridad.** Chile. 1997. N° 27.
- SONNTAG, Heinz. "Reflexiones sobre la Globalización", en **El Nacional.**  
Caracas. 10-01-96. p. A/4

## **FUENTE ELECTRÓNICA**

Enciclopedia Micosoft Encarta 1999.