



Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura

ISSN: 1315-3617

coyuntura@cantv.net

Universidad Central de Venezuela

Venezuela

Áñez Hernández, Carmen

ESTRATEGIAS DEL ESTADO VENEZOLANO PARA INCORPORAR A LOS PEQUEÑOS  
PRODUCTORES EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD AGROALIMENTARIA

Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XV, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 83-99

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36412216006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ESTRATEGIAS DEL ESTADO VENEZOLANO PARA INCORPORAR A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD AGROALIMENTARIA\*

Carmen Áñez Hernández\*\*  
LUZ

### Resumen:

A partir del periodo presidencial de Hugo Chávez, se plantea una nueva estructura económica y social incluyente, en la cual se da prioridad al sector agrario, para impulsar el desarrollo sostenible de la producción nacional. Tomando como referencia dicha postura, el trabajo se propone explorar las estrategias del Estado venezolano para incorporar los pequeños productores en el desarrollo de la política de seguridad agroalimentaria. Para tal fin, se plantea una reseña de la política alimentaria en Venezuela, y muy especialmente sobre la seguridad agroalimentaria a partir de 1999, luego se identifica la estrategia de colaboración entre el Estado y los pequeños productores. Los resultados reflejan, que la política de seguridad alimentaria conjuntamente con el marco institucional y político, refuerzan la inserción de los pequeños productores al desarrollo del agro, gracias a las estrategias de colaboración que brinda el Estado para producir y comercializar los productos con el propio Estado o con la agroindustria.

**Palabras claves:** Estado, pequeños productores, estrategias, seguridad alimentaria.

### Introducción

El papel de la agricultura en el contexto de la seguridad alimentaria es mantener el trabajador en el campo, apoyar las pequeñas y medianas unidades de producción, bajar el costo de los alimentos y aumentar el mercado interno (Cardoso et al, 2006).

A pesar de dicha postura, al pequeño y mediano productor se le ha negado la posibilidad de participar en la determinación de la política agraria, situación que obligó a muchos gobiernos a materializar interesantes iniciativas que se

---

\* Este trabajo es resultado parcial del Proyecto de Investigación *Estrategias de vinculación empresa-gobierno en el sector agroalimentario del estado Zulia*, adscrito al Programa de Investigación Estrategias de Modernización Empresarial (III Etapa). Financiado por el CONDES. Desarrollado en el Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.

\*\* carmenanez55@yahoo.com

proponen para su recuperación. Dichas iniciativas fueron promovidas tímidamente entre los años ochenta y noventa, procurando de acuerdo a Ortega (2007), estimular el desarrollo productivo en zonas especiales, mediante la participación de las comunidades organizadas y un importante apoyo financiero estatal. El efecto en dichos períodos fue negativo, fueron pocos los pequeños productores que subsistieron, ya que las políticas gubernamentales se orientaron a favorecer las importaciones a través de subsidios, registrándose una contracción en la producción nacional.

Ante la situación precaria del campo el sector del agro venezolano se desvincula de las estrategias de desarrollo quedando los pequeños productores excluidos de la seguridad alimentaria y de las políticas agrarias.

Es partir de 1999 que se plantea en Venezuela delinear políticas cónsonas con la eliminación de la pobreza y la seguridad alimentaria, incluyendo el fortalecimiento de las pequeñas unidades productoras asegurando así la autonomía y sostenibilidad del proyecto. El Estado comienza a valorar la importancia de la población campesina, reconociendo su aporte al desarrollo, replanteando la necesidad de fortalecer la actividad del agro para producir alimentos e insertarlos como pilar fundamental en el desarrollo económico y social de la Nación.

En este sentido, el gobierno de Hugo Chávez traza lineamientos dirigidos a la recuperación del sector agrícola, tales como la protección de los pequeños productores y de los sectores campesinos, ambos relegados de la atención estatal. Se hace entonces imperativo impulsar nuevos sujetos organizativos de la economía agrícola, en cuyo seno se establezca la asociación entre quien produce, distribuye y consume los alimentos, acortando los canales de comercialización y distribución, orquestando la producción primordialmente con base a la satisfacción de las necesidades nutricionales alimentarias y no a la satisfacción de intereses rentistas particulares (República Bolivariana de Venezuela, 2008a).

El Estado, por consiguiente, pretende compensar los efectos negativos suscitados en la actividad agrícola a los pequeños productores, anunciando medidas económicas de incentivo, de común aplicación, la reestructuración de deudas contraídas con el sector financiero privado y, de ser el caso, la remisión de ciertas deudas asumidas con organismos estatales (República Bolivariana de Venezuela, 2008b).

Dichas medidas permiten al pequeño y mediano productor acceder a créditos agrícolas, reimpulsar su actividad productiva y reincorporarse al aparato productivo social, contribuyendo así al logro de la seguridad y soberanía agroalimentaria.

Con base a lo planteado, el trabajo tiene como propósito explorar las estrategias del Estado venezolano para incorporar los pequeños productores en el desarrollo de la política de seguridad agroalimentaria, durante el período de gobierno del presidente Hugo Chávez. Para tal fin, en primera instancia, se señalan los principales enfoques que explican y delimitan la seguridad alimentaria a nivel mundial; seguidamente, se plantea una reseña de la política alimentaria en Venezuela y, muy especialmente, sobre la seguridad agroalimentaria a partir de 1999; finalmente se identifica la estrategia de colaboración entre el Estado y los pequeños productores. La investigación es de tipo teórica apoyada en fuentes secundarias, en consecuencia, la metodología consistió en un arqueo bibliográfico, así como de las principales leyes y normativas donde se tipifican los lineamientos y estrategias de incorporación de los pequeños productores a la política de seguridad agroalimentaria.

## 1. ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE SEGURIDAD AGROALIMENTARIA

### 1.1 enfoques tradicionales

La seguridad alimentaria desde los años setenta ha sido el centro de atención de investigadores, gobiernos y de instituciones internacionales vinculadas a la cooperación y financiamiento internacional. Atención que ha generado una trascendental evolución de diferentes enfoques que explican las causas de las deficiencias de alimentos y su incidencia en el alto porcentaje de hambre y, sobre todo, de las hambrunas a nivel mundial. Dichas teorías han proporcionado un marco conceptual aplicable a las políticas públicas y de cooperación.

El desarrollo teórico sobre la seguridad alimentaria se ha amparado básicamente en tres enfoques, definidos de acuerdo a la coyuntura. Según Von Braun (2007), el primer enfoque está referido a la *seguridad alimentaria nacional*, el cual surge como respuesta a la crisis alimentaria de la década de los setenta, causada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales, ocasionando alarma ante el temor de una escasez global de alimentos. Esta perspectiva, de acuerdo a Cardoso et al (2006: 10), centra la discusión definiendo las hambrunas “como períodos de escasez debidos a una inmersión galopante de los suministros alimentarios per cápita, motivados por factores naturales, tales como sequías, inundaciones y otras calamidades que merman las cosechas, y factores demográficos referidos al crecimiento vegetativo que desborda el abastecimiento”. Dichos factores explican la insuficiencia de alimentos en relación con la población, por lo cual se propone que los países deben abocarse a crear las condiciones necesarias para suministrar alimentos suficientes a las poblaciones.

Esta propuesta fue acogida por los países tanto desarrollados como subdesarrollados incorporando la seguridad alimentaria como política pública. Los gobiernos se comprometieron a eliminar el hambre, teniendo como objetivo inmediato reducir los desnutridos, pero sin plantear una mejor distribución de los recursos alimentarios.

Años después teóricos y jefes de Estados señalaban que las tasas de desnutrición presentaban una reducción. Sin embargo, de acuerdo a Patnaik (2005), lejos de la disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza como se afirma, la posición objetivamente correcta sobre la base de la información es que la pobreza es muy alta y afecta a gran parte de la población rural y urbana a nivel mundial. La profundización de la pobreza se ha incrementado considerablemente siendo empujada mayor cantidad de gente a un estatus nutricional más bajo.

El mismo autor sostiene que la razón por la cual tantos académicos llegan a la conclusión que la pobreza está disminuyendo, es que utilizan posiciones ideológicas y analíticas que no son lógicas y, por lo tanto, indefendible en los ámbitos académicos. Estos temas han generado polémica en los círculos académicos debido a la incierta teorización prevaleciente conduciendo a gobernantes a formular políticas y medidas que sólo sirven para agravar la insuficiencia alimentaria de los más desposeídos (Patnaik, 2005).

Un segundo enfoque aparece a principios de los ochenta, el cual orienta su atención a la *seguridad alimentaria familiar*, es decir, al acceso a los alimentos por parte de las familias pobres. Dicha orientación se deriva de las críticas de diversos autores hacia el enfoque de la Seguridad Alimentaria Nacional por la incapacidad de explicar las causas de las crisis alimentarias.

Una de las críticas esta referida al planteamiento que la falta de alimento no es consecuencia del suministro en el mercado, sin tomar en cuenta la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos. Esto implica dejar de reconocer las desigualdades sociales existentes en cualquier país y la inequidad en el reparto de los recursos, de modo que a pesar de las estadísticas que reflejan una superación de la desnutrición y de la pobreza, siguen existiendo sectores excluidos.

De dichas críticas surgió la necesidad de tomar en cuenta las titularidades, es decir, las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder a los alimentos de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o de la comunidad. Las titularidades están determinadas, por tanto, por el nivel de propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado y el nivel de protección social existente.

Desde esta perspectiva, se introduce la explicación de las causas que originaron las hambrunas en la segunda mitad del siglo XX, entre las cuales se resalta la pérdida repentina de titularidades por parte de los sectores más vulnerables para satisfacer sus necesidades nutricionales. En definitiva, y ésta es su principal aportación, el problema suele ser más de falta de acceso a los alimentos por las familias pobres que de falta de los mismos.

Este nuevo enfoque contribuyó a modificar la noción de la seguridad alimentaria y de las medidas necesarias para adquirirla. Nace así la necesidad de luchar contra la pobreza para garantizar a todas las familias y personas un acceso efectivo al alimento, postura asumida por círculos académicos, la FAO, el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales.

Esto implica tomar como referencia de análisis a la familia y su disponibilidad al acceso a los alimentos, determinado por el grado de vulnerabilidad socioeconómica. Por consiguiente, se superan las explicaciones de la crisis alimentaria centrada en las causas naturales que impedían el suministro por parte del mercado con las cuales se justificaba la ineficiencia de las políticas implementadas por los gobiernos. En lo esencial se comienza a introducir en el análisis la variable socioeconómica que permitía darle un carácter humano a las causas, abriendo espacio para disertar el problema alimentario desde la ética, los derechos humanos y, fundamentalmente, permitió hablar de responsabilidades y de soluciones. De este modo, las políticas de seguridad alimentaria se orientan a diseñar medidas redistributivas, lograr el bienestar social y luchar contra la pobreza.

En este marco, el Banco Mundial (1986: 1), define a la Seguridad Alimentaria Familiar como: *“el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable. Sus elementos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos”*. Por otra parte, la FAO-CORECA-CAC (2005) señalan: *“la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es la condición real de accesibilidad de toda la población, en todo momento, a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, que son fundamentales para el crecimiento y/o desarrollo normal de cada persona en cada fase de su existencia”*. De acuerdo a estas definiciones la clave es el derecho al acceso seguro en todo momento a una comida suficiente. Por tanto, se puntualiza que las condiciones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional son la suficiencia y estabilidad en el suministro nacional de alimentos y la capacidad adquisitiva de la población para obtener los alimentos que necesita.

Sin embargo, las nuevas tendencias teóricas han reseñado las debilidades de los enfoques que orientan las políticas para tratar de minimizar o erradicar los fenómenos de la pobreza y la inseguridad alimentaria a nivel mundial. En atención a la problemática, se señalan críticas como el carácter sectorial y asistencial

que predominan en dichos enfoques, lo cual no les permite precisar la complejidad de las estructuras productivas de cada uno de los países, así como los desbalances que cada realidad presenta. Así mismo, se viene manifestando preocupación ya que las estrategias para asegurar la alimentación solo tratan de estimular la ampliación de los mercados. Por lo general, los instrumentos que se emplean no toman en cuenta la organización socioproductiva que existe en los territorios; tampoco consideran la importancia de impulsar procesos de desarrollo territorial rural, como la vía para crear las condiciones requeridas hacia la superación de la pobreza y el avance hacia la Seguridad Alimentaria (FAO-CORECA-CAC, 2005).

En el escenario de la globalización y de un contexto tan competitivo, persiste la preocupación entre los estudiosos por los sectores o familias empobrecidas, ya que no se les considera dentro de las relaciones sociales y de su entorno. Se plantea entonces el problema que las condiciones económicas y sociales prevalentes están generando nuevas manifestaciones de la pobreza. La información que se dispone sobre la región muestra los bajos niveles de ingreso y su deficiente distribución del mismo; así como la precarización de los salarios, impidiendo el acceso de importantes grupos de la población al consumo básico (PNUD, 2004). Resulta claro que los paliativos definidos por los gobiernos e instituciones multinacionales para atenuar la pobreza y la compensación social no son efectivos dada la magnitud del problema. En este orden de ideas, Stiglitz (2002) enfatiza que por lo general, los instrumentos empleados consisten en promover el acceso de la población al capital natural, físico, financiero, tecnológico, social y humano. Por estos motivos, es de primordial importancia enfatizar la necesidad de impulsar otras acciones y formas de abordar la solución de los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria, encauzando los esfuerzos hacia el fortalecimiento del desarrollo humano. Esto significa que es fundamental, además de estas acciones, considerar el acceso a la educación, a la salud, a las actividades productivas y al consumo alimentario dentro de las estrategias de combate a la pobreza y para la seguridad alimentaria.

En el reordenamiento de las ideas y estrategias para consolidar el bienestar de la población, se plantea el *enfoque territorial* que impulsa acciones orientadas a fortalecer la gestión local para la seguridad alimentaria. Óptica que toma en cuenta el análisis de los lazos e interrelaciones existentes en la comunidad, así como su acceso al capital social y las potencialidades de los territorios en los cuales se asientan las personas y familias

Este enfoque presenta gran relevancia al poder elevar la efectividad de las iniciativas institucionales en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional. La justificación se basa en que el enfoque global y sectorial no logra responder eficazmente a las necesidades y demandas particulares de los territorios, en los

cuales se concentran los mayores problemas de vulnerabilidad, pobreza e inseguridad alimentaria de las regiones. Las condiciones físicas, sociales, económicas y culturales presentes en cada territorio son desestimadas, al igual que la existencia de significativas desigualdades, sus potencialidades y debilidades las cuales varían en cada espacio particular.

Cabe considerar, por otra parte, la crítica acertada de Robles (2003) sobre la centralización política e institucional que predomina en algunos países, especialmente en América Latina y del Caribe, lo cual restringe la efectividad de las acciones que se impulsan para la seguridad alimentaria, ampliando las limitaciones para que la población asentada en los espacios más vulnerables y deprimidos se pueda incorporar en los procesos orientados a revertir esas situaciones.

En términos generales, el enfoque territorial plantea la gestión de los procesos de desarrollo, a través de los Consejos Territoriales para la Seguridad Alimentaria. Dichos Consejos facilitarían la articulación de las instituciones locales, la búsqueda de compromisos de los sectores público y privado con la seguridad alimentaria nacional y la participación de las familias, las organizaciones y las comunidades de cada espacio particular. En esta perspectiva, los gobiernos locales tienen un peso significativo en el desarrollo de políticas que contribuyan a dinamizar los procesos dirigidos a lograr la seguridad alimentaria. Con base a los planteamientos de la FAO-CORECA-CAC (2005: 34), *“la gestión local de los recursos, y el “empoderamiento” de los procesos por parte de las familias, comunidades, organizaciones rurales y gobiernos locales son dos factores fundamentales que permitirán darle sostenibilidad a las acciones, involucrar a todos los actores vinculados con la seguridad alimentaria, y promover la autogestión en los procesos de desarrollo territorial”*.

Se puede concluir que la inseguridad alimentaria es un fenómeno complejo y multidimensional, tanto desde el punto de vista de sus manifestaciones, como de los factores que condicionan su surgimiento. No existe un factor único explicativo de su origen y persistencia; así mismo, las consecuencias de su presencia son múltiples. Por estas razones, su análisis requiere un trabajo multidisciplinario; y las iniciativas para superarlo demandan acciones interinstitucionales, gubernamentales con participación activa de la sociedad civil.

## 2. POLÍTICA ALIMENTARIA EN VENEZUELA

A la política alimentaria en América Latina se le viene asignando un carácter estratégico dentro de las políticas públicas, constituyéndose en un tema permanente en la política social. El tema responde a los fenómenos de la desigualdad, pobreza y hambre, agudizados en muchos países, por la economía de mercado

impuesta por el neoliberalismo desde la década de los años ochenta. Al respecto, Chateaneuf (2002: 24) señala: *“la década de los ochenta, llamada década perdida para América Latina, es un ejemplo de cómo las políticas macroeconómicas han llegado a afectar al desarrollo, al incremento de la pobreza y sin dudas a acrecentar problemas nutricionales en amplios sectores poblacionales”*.

Dicha crisis se debe, entre otros factores, a las políticas de ajuste estructural que los países han tenido que asumir y, por tanto, afrontar, tales como la reducción del PIB per cápita, la disminución de los salarios reales y el aumento de los niveles de desempleo, así como el debilitamiento de la agricultura campesina, aspectos que influyen negativamente en la seguridad alimentaria y nutricional de amplios sectores de la población y en el aumento de la pobreza.

Bajo este contexto, la ONU (2005) señala que las sociedades modernas no pueden convivir con el hambre y la miseria, y por esto deben comprometerse con políticas específicas para su erradicación. Es por eso que los gobiernos han incorporado la seguridad alimentaria a la política pública, donde se articulan las directrices del desarrollo agrícola con la producción de alimentos para erradicar la pobreza y el desabastecimiento alimentario en la región.

Desde esta perspectiva, analistas, entre ellos Niemeyer et al (2006), sostienen que las políticas de seguridad alimentaria en América Latina se encuadran en políticas focalizadas al combate de la pobreza y el hambre, sin ninguna relación con el universo de las políticas sociales. Dicha afirmación la sustentan al señalar que en la región se está realizando una menor inversión en las acciones preventivas y de atención de la salud, educación, empleo, entre otros, contribuyendo al deterioro social.

El atraso en el orden social y económico generalizado en nuestros países requiere salir de políticas asistencialistas y focalizadas que sirven para palear momentáneamente y no erradicar las causas. Acevedo y Núñez (2007) plantean que el subdesarrollo nos priva de una visión de identidad, realista y sanamente nacionalista que impide una respuesta tanto social como económica en el marco de una política coherente con la realidad de las sociedades latinoamericanas. Desde esta óptica, la política agroalimentaria debe orientarse a reducir la dependencia externa del sistema alimentario a niveles que se consideren económica y políticamente razonables; romper el círculo que vincula el patrón de modernización a la pobreza y al deterioro del medio ambiente; y asegurar el mejoramiento continuo de la calidad e inocuidad de los alimentos, tanto para el consumo local como para la exportación.

Venezuela ha sido parte de esta realidad a pesar de los esfuerzos realizados por diferentes gobiernos de consolidar políticas coherentes con el desarrollo

agrícola. En el año 1960 se promulga la Ley de Reforma Agraria, que nació, según Stredel (1973: 44) “*del espíritu unitario en lo político, que para la fecha se había establecido, a objeto de hacer más sencilla la superación en lo social, político y económico, de la situación heredada al finalizar la dictadura que por 10 años gobernó el país (1948-1958)*”.

Las principales metas de la Reforma Agraria fueron: la distribución equitativa de la tierra; capacitar al campesino en nuevas disciplinas; la adecuada organización del crédito y de la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituyera para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica y fundamento de su bienestar social, así como garantía de su libertad y dignidad. Sin embargo, la reforma agraria a la par de dotar de tierras al campesino, no se le acompaña con el préstamo barato, la asistencia técnica y no se le faciliten los canales de comercialización de su producción. Si bien dentro de la reforma juega un papel importante el aspecto económico, el elemento vital lo debe constituir el ser humano para incorporarlo definitivamente al desarrollo (Stredel, 1973). Por otra parte, la propiedad privada no sufrió modificaciones sustancialmente en su estructura, mientras que las tierras públicas soportaban casi todo el peso del proceso habiéndose agravado el problema del latifundio, igualmente se consolidan empresas extranjeras dedicadas a la explotación agrícola.

Es de hacer notar que la Reforma a pesar de sus intenciones no pudo consolidarse como herramienta del desarrollo agrícola, sino que condujo a empeorar la situación del agro, ya que de acuerdo a Fuentes (1999: 21): “*se instauró en Venezuela el monopolio de las tierras, los pequeños productores y campesinos no pudieron ser dueños de las mismas, fueron desalojados y obligados a vender su fuerza de trabajo a los latifundistas*”.

### 2.1. La Seguridad Agroalimentaria a partir de 1999

En el año 1999 toma posesión el Presidente de la República Hugo Chávez, período signado por una grave crisis y conflictos socioeconómicos y políticos, ante la cual la población reclamaba un modelo de desarrollo alternativo que respondiera a las necesidades de las grandes mayorías.

A pesar de un contexto no favorable, el nuevo gobierno, según Morales (2003), impulsa cambios y propone *acciones* que liquiden las dominaciones políticas y económicas por parte de las naciones industrializadas revirtiendo el proceso de empobrecimiento del país, sobre la base de una distribución justa de la riqueza, dentro de un estado de *libertad* individual y colectivo, con un mejoramiento de la capacidad de participación del ciudadano en la toma de las decisiones. Todo ello

dentro de un *concepto* de bienestar colectivo que va más allá de los *indicadores* económicos y enmarcados en los *objetivos* del *Desarrollo Sustentable*.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se decreta en el año 2008 la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, que tiene por objeto *“brindar una herramienta jurídica en manos del Estado y de la sociedad en su conjunto que permita la planificación normativa, estratégica, democrática, participativa y territorializada de la producción agrícola, también la gestión y desarrollo de espacios para la producción y distribución de bienes, servicios y riquezas cónsonos con el proyecto de sociedad plasmado en nuestra constitución, al tiempo que se garantiza el abastecimiento y distribución equitativa y justa de alimentos a toda la población”*.

El Estado venezolano garantiza a las ciudadanas y los ciudadanos venezolanos el acceso oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, con preferencia de aquellos producidos en el país, sobre la base de las condiciones especiales propias de la geografía, el clima, la tradición, cultura y organización social venezolana.

Se califica la seguridad alimentaria como un asunto de interés nacional, ubicando la producción del agro como una actividad de primera importancia, por su carácter de proveedora de alimentos y materia prima, altamente empleadora y garante para contrarrestar la inseguridad alimentaria y la pobreza en el país.

La política se orienta a conformar un sistema agroalimentario, en el cual no sólo se especifica la función básica de generación de productos alimenticios, sino además, el aspecto agroindustrial y de comercialización, donde se realizan las transformaciones necesarias al producto para su distribución y consumo final.

De acuerdo a Morales (2003), se trata de impulsar el crecimiento de un modelo de desarrollo agrícola sustentable, eficiente y competitivo que propenda a la satisfacción, en el mediano plazo, de los requerimientos alimentarios de la población. Por otra parte, pretende eliminar los niveles de inflación a través del incremento de la oferta de productos agropecuarios para el consumo interno y para la exportación, de acuerdo a las ventajas comparativas y la concertación de decisiones entre los productores y los agroindustriales. Esto implica velar por el mejoramiento de las condiciones de vida y producción en el medio rural, incrementar la generación de empleo directo e indirecto y suministrar financiamiento adecuado a los productores.

Es necesario resaltar que la nueva política agroalimentaria en Venezuela rompe con el enfoque asistencialista y centralista que venían aplicando los gobiernos anteriores para enfrentar la inseguridad alimentaria. Al respecto, Hertford

y Echeverri (2003), señalan la necesidad de transformar la práctica centralizada de las decisiones, e impulsar de abajo hacia arriba las políticas y estrategias nacionales de seguridad alimentaria tomando como escenario los territorios.

Esta forma tradicional se modifica con la aplicación de un *enfoque territorial*, expresado por el gobierno al establecer políticas de ordenación territorial que preserven las tierras de vocación agrícola para este sólo propósito, mediante la zonificación de cultivos y desconcentración de actividades.

De acuerdo a este enfoque, el eje de desarrollo son los territorios es a partir de ellos que se definen las estrategias y las iniciativas de desarrollo agrícola, con la participación activa de los actores sociales locales excluidos, la participación de las familias, pequeños productores y otro tipo de organizaciones conexas con el desarrollo del ámbito rural. La participación de dichos sectores es una posición destacada que contribuye a intensificar los procesos dirigidos a lograr la seguridad alimentaria.

Esta visión implica estimular la participación de las poblaciones de las diferentes zonas en la superación de la pobreza y la inseguridad alimentaria; crear las condiciones para la sustentabilidad de los procesos, y la aplicación de las políticas, mediante programas y proyectos formulados a partir de las condiciones específicas de cada territorio.

Por lo tanto, en la concepción del gobierno bolivariano, la seguridad agroalimentaria sólo es posible con la participación de los diferentes actores sociales y agentes económicos que pueden aportar al diseño y ejecución de las estrategias, bajo el enfoque del desarrollo territorial rural sostenible; y esto, tomando en cuenta el potencial endógeno de recursos, y la creación de sinergias para la innovación que justifiquen las inversiones.

### **3. ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN ESTADO-PEQUEÑOS PRODUCTORES**

Rello (1999), plantea que las reformas económicas introducidas a partir de la década de los años ochenta en América Latina iniciaron una fuerte orientación hacia el fortalecimiento del sector externo. En el sector agrícola, el acento se pone en el estímulo a las exportaciones tradicionales y no tradicionales. En la mayoría de los países, estas prioridades de desarrollo colocan en un segundo plano la producción local de algunos alimentos, y han propiciado el incremento de las importaciones, generando un impacto negativo en los pequeños productores rurales dedicados a la producción de alimentos y materias primas. Esta situación se agrava antes las condiciones económicas y sociales precarias en las

cuales viven, debido a la inexistencia de políticas sociales y de infraestructura por parte de los estados hacia dichos sectores.

Con base a las condiciones actuales de inseguridad alimentaria a nivel mundial y, específicamente, en nuestras regiones se está considerando las posibilidades de que diversos grupos de productores se integren a la seguridad alimentaria como proveedores de alimentos en el mercado. Según Cedeño (2003), el significativo número de explotaciones agrícolas por parte de pequeños productores que existen en la región, está impulsando iniciativas institucionales dirigidas a lograr su integración en los mercados locales de alimentos y en la producción alimentaria.

Venezuela es uno de los países que se suma a formular una política nacional para la seguridad agroalimentaria acompañada de estrategias operativas que permitan llevar a la práctica las políticas definidas, así como un marco normativo que reglamenta el financiamiento para el sector agrícola, vale decir, condiciones, oportunidades, requisitos y demás elementos relacionados con la prestación de los servicios financieros y las actividades conexas que intervienen en toda la cadena productiva.

En este sentido, el Estado venezolano, a través de dichas normativas propone crear incentivos para los actores más desprotegidos dentro de la cadena de producción, que amparen a los pequeños productores de una forma individual o colectiva, tipificando en ellas las condiciones necesarias para insertarlos en el desarrollo de la política de seguridad agroalimentaria.

Es por ello que con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Crédito para el Sector Agrario (2008), se procura consolidar dicho sector e impulsar el desarrollo sostenible de la producción nacional, cumpliendo el objetivo estratégico de la soberanía y seguridad agroalimentaria de la Nación. En dicha ley se incorporan los principios básicos que deben regir al sector agrario nacional, centrados en la aplicación de la justicia social, solidaridad, corresponsabilidad, complementariedad, cooperación, transparencia, eficiencia, eficacia, y la protección al ambiente. Por otra parte, se especifica el acceso oportuno de los pequeños productores al financiamiento, así como al apoyo y acompañamiento integral necesario para insertarlos en el desarrollo de la política de seguridad agroalimentaria, con el fin de mejorar las condiciones de la producción y del entorno. (República Bolivariana de Venezuela, 2008c)

Por otra parte, el Estado decreta la Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (2008). Esta ley constituye una herramienta legal de apoyo directo al pequeño y mediano productor que se encuentra imposibilitado de dar

continuidad efectiva y eficiente a su actividad, pues su situación financiera le impide solicitar nuevos préstamos que lo coloquen en una situación de igualdad frente a productores de mayor envergadura, que cuentan con un respaldo patrimonial que les permite acceder al sistema financiero en condiciones más ventajosas. (República Bolivariana de Venezuela, 2008d).

Desde esta postura, la política e iniciativas sectoriales, con un marco institucional y político articulador, tienden a reforzar la inserción de los pequeños productores al desarrollo del agro. Por otra parte, se plasman las estrategias de colaboración que brinda el Estado a dicho sector para producir y comercializar sus productos bien sea con el propio Estado o con la agroindustria.

Al respecto, Herrera (2003: 28), señala algunas ventajas obtenidas por los pequeños productores, entre ellas *“Un mercado seguro, a precios y volúmenes preestablecidos, pues ello parece ser, junto con el financiamiento, la razón más importante para inducir a los pequeños productores a incursionar en la producción; un mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar que otras alternativas; un mejor acceso al financiamiento, en mejores condiciones que el de otras fuentes; un acceso a insumos, conocimientos y tecnologías que no se lograría por otras vías y, un incremento de valor del producto de su recurso más escaso: la tierra”*.

En el nuevo modelo de producción se consolida la asociatividad o colaboración entre pequeños productores y el Estado, entendida según Corral et al, (2006), como un mecanismo de cooperación, en donde cada participante, manteniendo su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide, voluntariamente, participar en un esfuerzo conjunto para la búsqueda de un objetivo común. Ese esfuerzo conjunto recibe el nombre de acción colectiva.

Para tal efecto, se plantea los encadenamientos internos de las actividades económicas fundamentales, principalmente las basadas en la existencia de materias primas y recursos naturales en el país, con la finalidad de potenciar la capacidad interna de producción de bienes y servicios. Se explica así, la propuesta de conformar redes verticales entre los pequeños productores o Pymes, vinculación que trata de estimularlos en la incorporación de las cadenas productivas. Bajo esta estrategia, tanto el Estado como los productores reducen costos, comparten riesgos, aumentan la especialización y establecen relaciones de colaboración.

El establecimiento de redes no sólo favorece a las pequeñas unidades de producción, también estimula otros tipos actividades creando empleo e ingresos apoyadas en el desarrollo de la seguridad alimentaria.

Otra ventaja se desprende del enfoque territorial propuesto por el gobierno para el desarrollo agrícola, ya que el empoderamiento de redes de producción permitiría, de acuerdo a Cardoso et al (2006), redefinir el papel de los espacios municipales como centros de control y administrativos de la planificación de las acciones. Los territorios municipales se convertirán en los eslabones de la cadena productiva en el espacio regional y nacional.

Hemos señalado en párrafos anteriores las ventajas para los pequeños productores con la promulgación de una política nacional agroalimentaria y las leyes que incentivan la integración de las pequeñas unidades de producción. El Estado también obtiene beneficios perceptibles con el establecimiento de alianzas estratégicas con participación de los pequeños agricultores. Estas alianzas serían: desarrollo de los mercados locales; aumento de la producción, incremento de la disponibilidad de alimentos; promoción de un mejor acceso a ellos, en condiciones de inocuidad y calidad; reducción de la vulnerabilidad y la dependencia de las importaciones de alimentos, así como de los costos de producción; legitimarse ante la sociedad, entre otros.

En definitiva, las políticas en Venezuela se enmarcan en la construcción de una nueva estructura económica y social incluyente, formalizando relaciones sociales de producción basadas en la propiedad social, tales como la propiedad autogestionaria, asociativa y comunitaria; permaneciendo formas de propiedad individual y pública. Con base a esta distribución, se trata de erradicar la estructura social conformada por un entramado de relaciones sociales permanentes y recurrentes, que ordenadas jerárquicamente en cuanto al poder, la riqueza, el conocimiento y el prestigio, determinan situaciones diferenciadas en la satisfacción de las necesidades sociales y en la distribución de la riqueza y del ingreso (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

## **CONCLUSIONES**

El Estado venezolano viene planteando la consolidación del desarrollo endógeno de la economía, a través del uso continuo de los recursos del país. Para alcanzar dicho desarrollo y la sustentabilidad alimentaria se aprecia la intervención del Estado al incentivar al sector productivo. Dicha intervención impulsa normativas que conducen a nuevas formas organizativas en la economía agrícola, incorporando a los pequeños productores en el suministro de materias primas y elaboración de bienes de consumo intermedio y final con recursos naturales propios. Para tal fin, se establecen estrategias de colaboración y de asociación entre productores, distribuidores y consumidores, y por ende, con el Estado, a fin de potenciar la capacidad interna de producción de bienes y servicios en el marco de la seguridad agroalimentaria.

Dicha propuesta es considerada por el Estado como la base del abastecimiento de alimentos a la población y la garantía del desarrollo rural integral, ámbito donde interactúan los pequeños productores, quienes están llamados a cumplir un importante papel en la producción y distribución de un conjunto significativo de los alimentos básicos.

Por lo tanto, el gobierno bolivariano le está dando un nuevo tratamiento al sector productivo de alimentos, en especial al pequeño productor, que históricamente y a pesar de las distintas reformas agrarias, estaba desatendido. Se otorga a dicho sector las condiciones para salir de las precariedades ante la falta de asistencia técnica, financiamiento, de infraestructura adecuada, entre otras, logrando ante las nuevas condiciones contribuir a generar empleo en la población rural, así como suministrar insumos al mercado o a las empresas procesadoras de alimentos.

Con base a lo señalado, podemos indicar que las políticas agroalimentarias fomentadas en el actual período de gobierno (1999-2009), han permitido materializar estrategias dirigidas al desarrollo del sector productivo del agro. Estrategias que favorecen a los productores al instaurarse el modelo de producción social.

Los lineamientos establecidos en la Ley de Soberanía Alimentaria y las leyes de protección e incentivo al pequeño productor están en concordancia con los artículos concernientes a las formas de participación democrática establecidos en la Constitución Bolivariana. El texto constitucional se destaca para las organizaciones sociales campesinas, retribuciones justas y su papel significativo e indispensable en el logro de la soberanía, seguridad y sostenibilidad alimentaria integral.

Ante este escenario, es ineludible que el Estado continúe realizando esfuerzos conjuntamente con los sectores productivos para lograr una mayor armonización y puesta en práctica de las políticas que sustentan la seguridad agroalimentaria. Esto implicaría no perder el norte de la defensa de la producción nacional, satisfacer las necesidades internas, convertir al país no sólo en exportador de petróleo, sino de insumos y productos agrarios.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo Pineda, Elsa; Núñez Jover Jorge (2007), *Apreciación social de la ciencia en la periferia*, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.

Banco Mundial (1986), *La pobreza y el hambre*, Washington D.C.

- Cardoso João Luiz; Archanjo Sampaio María de Fátima; León Marín Leticia (2006), *Agricultura y seguridad alimentaria en América Latina: Disponibilidad de alimentos, producción y políticas*, Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Brasil,
- Cedeño, R. (2003), *Política para el desarrollo rural sustentable*, SAGARPA, México.
- Corral Antonio, Isusi Iñigo; Peinado-Vara Estrella; Pérez, Timoteo (2006), *La microempresa en Latinoamérica*, México.
- Chateaneuf D., Rolando (2002), *Entorno macroeconómico y seguridad alimentaria*, Universidad de Chile.
- FAO-CORECA-CAC (2005), "Hacia la seguridad alimentaria y nutricional en Mesoamérica estado de la inseguridad alimentaria y nutricional y notas sobre políticas para su superación", *Documento de trabajo*.
- Fuentes, Carlos (1999), "Desarrollo agrícola en Venezuela", *Ponencia presentada en el I Congreso Nacional Agrícola*, Caracas.
- Herrera, D. (2003) "Competitividad agrícola con equidad", *Revista Perspectivas Rurales*, EUNA, Heredia, Costa Rica.
- Hertford, R. y Echeverri, R. (2003), "Pobreza rural en Centroamérica", *Banco Interamericano de Desarrollo*, BID; Washington D.C.
- Morales Galito, Einstein Alejandro (2003), *La reforma agraria y la ley de tierras*, Caracas.
- Niemeyer Almeida Filho Jorge Ortega; Faorlc, Santiago (2006), "Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina", *Ponencia presentada en el XLVI Congresso de Sociedade Brasileira de Economia. Administracao e Sociologia rural*, Brasil.
- ONU (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio-una mirada desde América Latina y el Caribe*, Washington D.C.
- Ortega Brito, Elizabeth (2007), *La industria de agroalimentos venezolana: hacia una nueva configuración socio-productiva*, Centro de Estudios del Desarrollo/ UCV.
- Patnaik, Utsa (2005), *Teorías sobre la pobreza y la seguridad alimentaria en la era de las reformas económicas*, Centro de Estudios y Planificación Económica de la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi, Londres.
- PNUD (2004), "Informe Desarrollo Humano 2004", *UNDP*, New York.
- República Bolivariana de Venezuela (2007), *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas.

- (2008a), “Habilitante: Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria”, *Decreto No. 6.240, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas y Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria*, véase No. 5.891 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 31 de julio de 2008, Caracas.
  - (2008b), Habilitante: “Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria Decreto 6.071 con rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”, No. Extraordinario 5.889 de la Gaceta Oficial, 31 de Julio de 2008, Caracas.
  - (2008c), “Ley de Crédito para el Sector Agrario”, *Decreto No. 6.219, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Crédito para el Sector Agrario*, No. 5.890 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 31 julio 2008, Caracas.
  - (2008d), Habilitante: “Ley de Beneficio y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad Alimentaria”, *Decreto No. 6.240 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas y Rubros Estratégicos para la Seguridad Alimentaria*. No. 5.891. Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 31 julio 2008, Caracas.
- Rello, F. (1999), “Efectos globales de la globalización sobre la economía campesina”, CEPAL, México.
- Robles, E. (2003), “Regionalismo y seguridad alimentaria en Centroamérica”, FAO, Roma.
- Stredel, Juan (1973), “Trece años de reforma agraria en Venezuela”, *Nueva Sociedad*, No. 6, mayo-junio.
- Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Tauros, Buenos Aires.
- Von Braun Joachim (2007), *La situación alimentaria mundial nuevos factores y acciones necesarias*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.