

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (...), la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios (...), b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales ...

Artículo 11.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Por primera vez Provea incluye en el Informe Anual, un capítulo dedicado a analizar el derecho a la alimentación, hecho que se corresponde con la visión integral de los derechos humanos que ha sostenido Provea desde su surgimiento. El estudio de los aspectos que tienen que ver con este derecho en desarrollo, constituye un desafío institucional, ya que la relación entre una alimentación adecuada y el disfrute de una vida digna es innegable. Esperamos que este primer análisis contribuya a promocionar y difundir un derecho humano esencial del que depende en gran medida que toda persona alcance un grado máximo de desarrollo de sus capacidades y por ende, un ejercicio pleno de su dignidad.

En este capítulo se incluyen inicialmente las características y principios del derecho a la alimentación, posteriormente se exponen los principales indicadores que reflejan la situación alimentaria en Venezuela, y finalmente se aborda un primer análisis de las políticas públicas desarrolladas en esta materia.

Al contrario de lo que sucede con otros aspectos de la vida humana, las secuelas de una alimentación insuficiente cuando ésta ha sido prolongada, son irreversibles. “Entre los componentes de la pobreza hay algunos que, una vez superada, no dejan marca: vestido, vivienda, transporte; y en cambio hay dos componentes que dejan marca para toda la vida: la desnutrición y la ignorancia” .

A pesar de esta inobjetable realidad, la alimentación no posee aún el peso social ni el reconocimiento jurídico como derecho humano inalienable. En el campo del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación es de reciente reconocimiento, a pesar de que desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, se hace mención en el Artículo 25 de que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”. Posteriormente, en 1976, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 hace un reconocimiento más explícito sobre este derecho, incorporando contenidos específicos del mismo, así como las responsabilidades que el Estado tiene en tanto su garante fundamental. En dicho artículo se otorga particular importancia a aspectos como la producción, conservación y distribución de alimentos, y a la imperiosa necesidad de contar con la cooperación internacional en esta materia.

A pesar de estos avances, el desarrollo normativo del derecho a la alimentación es aún escaso, lo que constituye un obstáculo para su efectiva vigencia. A nivel de la legislación venezolana, si bien se han dado algunos pasos importantes como el reconocimiento explícito de la alimentación como derecho (postura que llevó el gobierno de Venezuela a la Cumbre Mundial de la Alimentación), y la creación del Consejo Nacional de la Alimentación en el año 1995, no existe un reconocimiento manifiesto de este derecho en la Carta Magna, ni se cuenta con mecanismos jurídicos precisos para su exigencia.

Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria

Aún así, es posible definir con cierta claridad algunos criterios y contenidos de este derecho, así como las principales obligaciones del Estado al respecto, las cuales servirán de base para el análisis de la situación alimentaria y nutricional del país.

Un primer aspecto a señalar sobre este derecho es el que está relacionado con el grado de suficiencia que la alimentación del ser humano debe poseer para contribuir efectivamente al desarrollo pleno de la persona. En este sentido, la alimentación no debe entenderse como la ingesta de un mínimo de alimentos que permita la sobrevivencia del ser humano, sino como el consumo de alimentos en cantidad y calidad suficientes para cubrir los requerimientos nutricionales que permita el disfrute de una vida plena. Hablamos del concepto de suficiencia alimentaria.

Otro elemento a destacar es el respeto a las costumbres alimentarias de cada población, principio según el cual, la garantía del derecho a la alimentación debe considerar modos alimentarios tradicionales siempre y cuando éstos cubran los requerimientos nutricionales idóneos.

Otro asunto a enfatizar lo constituye la inevitable relación existente entre el desarrollo agrícola de las naciones y la alimentación de sus habitantes, en el entendido de que la primera constituye la fuente básica de alimentos. En este sentido, de su apropiado desarrollo dependerá, en gran medida, que un determinado país sea capaz de alimentar a su población en forma adecuada. Paralelamente, la cooperación y el intercambio internacional, juegan un papel de primer orden ya que la autarquía (situación de autosuficiencia) en materia de alimentación no es posible dadas las limitaciones que establecen las condiciones climáticas, geográficas y geológicas de los países. Es por ello que se debe recurrir al mercado internacional por la vía de las importaciones, a fin de cubrir los déficits de cada país y sin sustituir su producción interna.

Sin embargo, la garantía del derecho a la alimentación no depende exclusivamente de la producción agrícola y pecuaria, puesto que una producción suficiente no implica automáticamente un consumo suficiente. La cuestión fundamental la constituye la garantía del acceso a los alimentos. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha señalado que en las dos últimas décadas, ha existido un crecimiento lento pero sostenido de la agricultura a nivel mundial. Sin embargo, este crecimiento no ha significado una mayor disponibilidad de alimentos para las poblaciones de menores recursos, por lo que los problemas de hambre constituyen hoy una seria amenaza para la paz y el desarrollo de la humanidad.

Las razones por las cuales el acceso a los alimentos se ve afectado son de diverso tipo y tienen que ver tanto con las condiciones internas que afectan la producción de cada país como con las características de la cooperación internacional en esta materia. "Las variaciones internas en el acceso a los alimentos pueden ser provocadas por las estructuras internas de poder y por el control cada vez mayor de la producción y la distribución en unas pocas manos en relación con el número de personas que requieren alimentos".

Todos estos elementos han llevado a desarrollar el concepto de seguridad alimentaria como pilar fundamental para la garantía del derecho a la alimentación. Como ocurre en todo proceso en el que intervienen diferentes posturas y visiones, este concepto ha sido objeto de múltiples debates que lo han hecho evolucionar desde una concepción restringida (la seguridad alimentaria como un simple objetivo a cumplir: el consumo de alimentos por parte de la población), hasta una que lo entiende como una estrategia permanente que garantice que ese consumo sea sostenible.

En 1983 la FAO y el Consejo Mundial de Alimentación adoptaron una concepción amplia que comprende: "a) alcanzar una producción alimentaria adecuada, b) aumentar la estabilidad en la corriente de suministros alimentarios y c) garantizar el acceso a las existencias de alimentos, en los planos nacional y de la unidad familiar".

En 1986 el Banco Mundial (BM) la definió como "El acceso permanente de todos a una alimentación suficiente como para llevar una vida sana y activa. Los elementos esenciales son el aprovisionamiento de alimentos y la capacidad de adquirirlos".

Según la Federación Latinoamericana de Trabajadores Campesinos de la Alimentación (FELTACA), la Seguridad Alimentaria es "... un sistema con capacidad para garantizar a la Población Nacional, de manera sostenida, la producción y disponibilidad de alimentos de forma tal, que todos puedan ejercer su derecho inalienable a una ingesta alimentaria adecuada..." .

En la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la FAO en noviembre de 1996 se estableció que: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" .

La garantía de la seguridad alimentaria implica la existencia de un sistema de seguridad alimentaria en el que deben estar presentes algunos principios rectores entre los cuales se cuentan:

Suficiencia: se refiere a la garantía de los requerimientos calóricos en cantidad y calidad suficientes que debe poseer la alimentación de la población.

Estabilidad: se refiere a la garantía de una oferta estable y permanente de alimentos en cantidad y calidad suficientes, a través de la adopción de políticas y estrategias que permitan sortear los obstáculos derivados de las variaciones en la producción interna, en los precios y en los niveles de importaciones.

Autonomía: establece la necesidad de garantizar la producción y el abastecimiento interno de los alimentos que constituyen el consumo mayoritario de la población de un país. Este principio establece que las importaciones deben constituir un porcentaje determinado (no más del 26%) de la disponibilidad alimentaria de un país. Además, la producción interna debe ofrecer en buena medida, los requerimientos nutricionales establecidos para su población.

Sustentabilidad: se refiere al logro de la seguridad alimentaria en el marco del respeto y preservación de los recursos renovables y no renovables de cada nación.

Equidad: se relaciona con la garantía del acceso a los alimentos para la población tomando en cuenta sus condiciones sociales y económicas. Implica el desarrollo de estrategias para aquellos sectores de la población más vulnerables y el desarrollo de políticas que ataquen las causas estructurales que provocan las dificultades en el acceso: pobreza, desempleo, inflación, entre otras.

Todas las posturas coinciden en destacar la relación existente entre pobreza e inseguridad alimentaria, al punto que las diferentes medidas a tomar incorporan explícitamente el combate a la pobreza. "La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos" .

La responsabilidad del Estado de cara a la garantía del derecho a la alimentación y sobre la base de las consideraciones anteriores, se resume en tres grandes aspectos: obligación de respetar, obligación de proteger y obligación de satisfacer.

Tal como lo expone Héctor Faúndez, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, "En primer lugar, el Estado tendría una obligación de respetar los recursos que posea el individuo o los grupos de individuos para la satisfacción de sus propias necesidades, así como la obligación de abstenerse de interferir con su libertad individual, especialmente en materia de empleo. En segundo término, el Estado tendría la obligación de proteger al individuo en el ejercicio de esa libertad de acción y en el uso de sus recursos, de una manera comparable a la obligación de garantía que tiene el Estado en materia de derechos civiles y políticos, frente a la acción de terceros o de grupos con poder que puedan obstaculizar el ejercicio de estos derechos. En tercer lugar, el Estado tendría una obligación de facilitar la oportunidad de disfrutar de este derecho, adoptando, por ejemplo, las medidas necesarias para mejorar la producción, conservación y distribución de alimentos, (...).

Por último, al Estado le incumbe la obligación de suministrar directamente el alimento, cuando para el individuo no exista otro medio practicable de obtenerlo mediante un esfuerzo personal, ya sea como consecuencia del desempleo, de la incapacidad física, de la vejez, o de la pobreza generada por factores estructurales, obligación que en todo caso dependerá de los recursos de que disponga el Estado” .

Una obligación adicional que se señala para el Estado es la que se refiere a la de vigilar el cumplimiento de los planes y medidas establecidos para la garantía de este derecho. En este sentido se espera que cada Estado cuente con un sistema de monitoreo que señale las políticas que se están implementando en la materia, los mecanismos para hacerlas llegar a los sectores más vulnerables y los resultados que se están obteniendo.

Indicadores de la situación alimentaria en Venezuela

El análisis del comportamiento del derecho a la alimentación en Venezuela tendrá como marco las consideraciones expuestas anteriormente. Por tratarse de la primera vez que se realiza, no se ceñirá exclusivamente al período comprendido entre octubre de 1996 y septiembre de 1997, sino que abarcará un lapso más amplio que permita ofrecer una visión global de su comportamiento al menos en los últimos diez años.

Hacia la década de los setenta, las cifras indicaban que Venezuela, al igual que otros países de la región, había logrado reducir los niveles de desnutrición que azotaban a su población desde principios de siglo, en porcentajes considerables. A esta situación contribuyó por un lado, el avance de la medicina, por ejemplo, a través del descubrimiento de nuevas vitaminas que necesita el cuerpo humano para su adecuado desarrollo y, por otro, a los beneficios derivados de la bonanza económica que vivió el país especialmente en la década de los setenta y que favoreció el poder adquisitivo de la población. Los cuadros de desnutrición grave que afectaban a Venezuela en las décadas de los cuarenta y cincuenta desaparecieron dando paso a nuevas expresiones de “malnutrición” como la obesidad y otras enfermedades como las cardiovasculares. Para citar un ejemplo, la Encuesta Nacional de Nutrición del año 1981 mostraba que el porcentaje de niños menores de 15 años con sobrepeso era superior en un 5% al de niños desnutridos.

Este “mejoramiento” de los niveles de nutrición no se debió a una mejora estructural de las condiciones de vida de la población, y al presentarse una crisis aguda como la que padece el país desde la década de los ochenta, estos logros comenzaron a revertirse.

“Al avanzar la década de los ochenta (la llamada década perdida), sin que las manifestaciones aparentes de la nueva cara del problema perdieran vigencia, los factores condicionantes de la desnutrición renacieron a la vera del camino que pensamos nos llevaba al desarrollo, y nos fuimos dando cuenta de que, por primera vez en muchos años, la disponibilidad energética promedio bajaba a niveles realmente preocupantes y la referente a fuentes conocidas de nutrientes fundamentales, como hierro, vitamina A y calcio mostraban niveles de inadecuación nunca antes reportados” .

La pobreza generalizada que existe hoy en la población venezolana es la causa de este regreso a la desnutrición grave. La relación pobreza-desnutrición ha sido ampliamente documentada y definida la primera, como un condicionante de los niveles de alimentación de la población. La lógica es comprensible: ante la disminución de la capacidad adquisitiva, la población reduce sus gastos de alimentación y adquiere los alimentos de menor precio que no necesariamente cubren sus requerimientos nutricionales. En este sentido, los efectos de las políticas de ajuste aplicadas por los últimos gobiernos han sido particularmente graves a nivel de los ingresos familiares y del porcentaje de éstos destinado a la alimentación. “El estado nutricional de un individuo está, igualmente, relacionado con la ingesta de alimentos, la cual está determinada por la disponibilidad de alimentos y por la capacidad de la familia de adquirirlos y distribuirlos en el hogar. Esta capacidad se vincula a los ajustes macroeconómicos ya que existe evidencia de que estas políticas pueden provocar cambios en la oportunidad de empleo y en las condiciones de salario y remuneración del trabajador y, especialmente, de la mujer” .

La consecuencia ha sido un retroceso que hoy se expresa en dramáticas cifras. En relación con la desnutrición grave, "... de acuerdo a cifras del SISVAN, (...) no sólo superó al límite crítico de 1% entre los niños de dos a seis años a escala nacional, sino que alcanzó el 2,23% en el cuarto trimestre de 1992. Estos hechos explican la duplicación de la tasa de mortalidad por desnutrición entre 1986 y 1990, la cual llega en este último año a 896 por 100.000 habitantes" .

Aún más, "... se necesitaron dos generaciones –se calcula 1 generación cada 25 años para alcanzar un desarrollo biológico satisfactorio y una altura promedio de aproximadamente 1,70 mts., similar a las de los países del Mediterráneo en Europa, cuya altura es de 1,71-1,72 mts. Ese desarrollo biológico o crecimiento secular positivo que hemos logrado en los últimos 50 años, se ha desacelerado y presenta una tendencia al estancamiento; si los niveles de desnutrición se agravan y si se desacelera todavía más la tendencia positiva, nos encontraremos en una situación muy grave, porque existe el riesgo de que la tendencia se revierta y comience el proceso de retroceso. Haría falta esperar dos generaciones (50 años más) para recuperar lo perdido" .

Las mismas autoridades nacionales han reconocido la magnitud del problema; uno de los miembros del directorio del Banco Central de Venezuela, Domingo Maza Zavala, afirmó de cara a la Cumbre Mundial de la Alimentación que "De los 22 millones de venezolanos, 70 por ciento no satisface sus necesidades alimentarias" .

Vale precisar, que para entender adecuadamente la dimensión del problema es necesario aclarar algunos aspectos teóricos relativos a los requerimientos nutricionales que se han establecido para el caso de la población venezolana.

La necesidad energética de un individuo ha sido definida por los organismos internacionales con competencia en la materia (FAO, OMS, ONU) de la siguiente manera: "... es la cantidad de energía alimentaria que debe ingerir [un individuo] para compensar su gasto energético cuando su tamaño, composición corporal y grado de actividad física, son compatibles con un estado duradero de buena salud y el mantenimiento de la actividad física económicamente necesaria y socialmente deseable" .

En concordancia con ello, las necesidades energéticas han sido estimadas para Venezuela en 2.200 kilocalorías por individuo por día, valor que algunos consideran bajo. Al parecer, el establecimiento de este valor se ha hecho sobre la base de estándares mínimos, en razón de la situación de crisis que atraviesa el país. A juicio de algunos expertos como el profesor J. J. Montilla y el mismo Banco Mundial (BM), este criterio es insuficiente ya que corresponde a "... poblaciones con actividad física muy ligera y peso y tallas bajos, ocasionados a la vez por bajas ingestas alimentarias" .

Por su parte, la FAO ha establecido que a nivel mundial el número de kilocalorías que necesita una persona para encontrarse en un nivel adecuado de desarrollo puede variar entre 2.700 y 3.000 por persona por día.

Una propuesta diferente es la que ha hecho el especialista J. M. Bengoa, quien ha establecido que los requerimientos nutricionales para Venezuela podrían moverse en una franja que comprende tres alternativas y que ha dividido en el Valor Referencial Bajo (VRB) para el cual establece 2.300 calorías, el Valor Referencial Medio (VRM) que comprende 2.450 calorías y el Valor Referencial Alto (VRA) que se ubica en 2.600 calorías.

De cualquier manera, como tendencia actual, la ingesta de energía y nutrientes por parte de la población está decreciendo y no ha podido regresar a las 2.453 calorías que se lograron a principios de la década de los 80. Es de hacer notar que el consumo de calorías sufrió un descenso notable en 1993 cuando pasó de 2.383 (1992) a 2.279, tendencia hacia la baja que se ha mantenido en 1994 cuando alcanzó 2.203 calorías. Este último valor indica que las disponibilidades calóricas se ubican en niveles similares a 1989 con lo cual "... regresan al nivel de suficiencia precaria, según los criterios de la CEPAL/FAO, que es incluso inferior al Valor Referencial Bajo propuesto por Bengoa y colaboradores, de 2.300 calorías por/día..." . Aún

cuando no existen registros más actualizados, es posible concluir que si los requerimientos nutricionales, calculados sobre la base de mínimos y no de máximos, no se están cubriendo, nos encontramos frente a una situación de extrema gravedad que implicará en el corto plazo la existencia de grandes contingentes de población desnutrida. Esta situación es un indicador del incumplimiento del Estado venezolano del principio de suficiencia al cual se hacía mención al inicio del capítulo, dado que los alimentos que ingiere la mayoría de la población, o no son suficientes, o no contienen los nutrientes necesarios para cubrir los requerimientos nutricionales establecidos.

Por otra parte, el normal desenvolvimiento del ser humano depende del aporte de macronutrientes (proteínas, grasas y carbohidratos) y micronutrientes (vitaminas y minerales) que provienen de los alimentos. La carencia o insuficiencia de éstos produce estados de desnutrición que pueden presentarse en la población bajo dos formas: la llamada desnutrición evidente y el hambre oculta.

La desnutrición evidente es aquella que se expresa en un estado físico perceptible caracterizado por la prevalencia de factores como menor peso para la talla, menor talla para la edad y menor peso para la edad; en su estado más agudo se conoce con el nombre de marasmo. Una población que va disminuyendo su talla debido a razones no relacionadas con factores étnicos o genéticos, revela que está produciendo un proceso de “adaptación necesaria para la supervivencia”. A juicio de algunos expertos “Se trata de un fenómeno biológico de auto-defensa que se alcanza con una disminución de la velocidad de crecimiento y una reducción de la actividad y, por ende, de los requerimientos nutricionales. La ‘talla baja’ es una situación ‘no deseable’ que le permite al niño sobrellevar el impacto negativo de un medio ambiente inadecuado de pobreza y privación. De hecho, a los niños de talla baja que presentan estas características se les ha denominado sobrevivientes adaptados”. En el caso de Venezuela estos indicadores presentaron una mejoría entre 1990 y 1994 pero, a partir de 1995, comienza a visualizarse un estancamiento de la tendencia descendente y a mostrar un leve aumento con lo cual se abre la posibilidad de que en la población venezolana asciendan los casos de “sobrevivientes adaptados” en un corto tiempo. Según datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional del Instituto Nacional de Nutrición (SISVAN), “...el déficit para la edad exhibe una tendencia a aumentar y el porcentaje más alto, 33,4% se encuentra en el grupo de 7-14 años. Por otra parte, en los menores de dos años, el déficit por talla para la edad aumentó hasta 28,8%.” .

El hambre oculta es aquella que se deriva de la insuficiencia de micronutrientes (vitaminas y minerales) y que produce enfermedades como la anemia y el bocio endémico. El incremento de estas enfermedades ha sido notable a partir de 1990, a pesar de que la implementación de algunas medidas como el enriquecimiento de harinas ha logrado su relativa disminución. “En los niños de 7, 11 y 15 años, la prevalencia de anemia aumentó de 1,6% a 2,1% y la deficiencia de hierro (niveles bajos de ferritina) pasó de 8,8% entre 1978-1985 a 27% entre 1990 y 1992. Estas deficiencias se concentran en los grupos más vulnerables como son los lactantes, mujeres en edad reproductiva y embarazadas”. A nivel nacional, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) ha reportado una prevalencia de bocio de 12,86% en todo el país para el año 1992.

Otros indicadores que han tenido un comportamiento negativo en los últimos años, derivado de los déficits de la situación alimentaria de los venezolanos, son los siguientes:

Bajo peso al nacer: La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido que aquellos niños cuyo peso está por debajo de los 2,500 kilogramos al nacer son niños de bajo peso. Según los registros de la Maternidad Concepción Palacios de Caracas, este índice se sitúa en 12% para 1994 y ha venido ascendiendo desde 1989 según lo muestra el siguiente cuadro.

Años	% de niños con bajo peso al nacer
------	-----------------------------------

1989	9,6
1990	10,5
1991	11,2
1992	11,6
1993	12,1
1994	12,0

Fuente: INN/SISVAN

El bajo peso al nacer es una consecuencia directa de la desnutrición materna y de la deficiente atención y control prenatal.

Morbilidad por desnutrición: El número de ingresos hospitalarios causados por desnutrición grave ha venido ascendiendo desde 1991, siendo los cuadros más comunes el marasmo y la desnutrición mixta.

Años	Ingresos hospitalarios	Desnutridos graves	%
1991	28.634	320	1,11
1992	19.644	327	1,66
1993	18.804	351	1,86
1994	18.610	389	2,09
1995	46.553	750	1,86

Fuente: INN/SISVAN (1988-1995). Boletines antropométricos.

Mortalidad por desnutrición: Según la Dirección de Estadística e Informática del MSAS "la tasa de mortalidad por desnutrición total se mantuvo en 3/100.000 en la década de los 80; en 1994 ascendió a 4,6/100.000 habitantes y representó 993 muertes". Esto sin tomar en cuenta que existen subregistros en relación con las muertes por desnutrición ya que no se contabilizan aquellas ocasionadas por diarreas y gastroenteritis las cuales, en la mayoría de los casos, están directamente asociadas a la desnutrición.

Tasas de Mortalidad por desnutrición (1992-1994)

Años	Total (por 100 mil habitantes)
1992	3,7
1993	3,9
1994	4,6

Fuente: MSAS. Dirección de Informática y Estadística

El análisis de estos indicadores muestra que a partir de 1991 se comienza a reflejar una tendencia regresiva en los niveles de nutrición de la población. Si bien es muy temprano para afirmar que esta negativa tendencia llegue a consolidarse, constituye un alerta y un llamado a las autoridades para que, con la premura del caso, tomen las medidas que detengan esta situación y disminuyan los riesgos de que pueda repetirse. De no hacerse así, las consecuencias de una población desnutrida comenzarán a sentirse en toda su dimensión.

Como se ha señalado anteriormente, los problemas alimentarios más agudos se presentan de forma masiva en la población de menores recursos, con lo cual se viola el derecho a la alimentación de los sectores más vulnerables de la población. Se ha podido constatar que el consumo de calorías varía negativamente en la medida en que se desciende en la escalera social; es decir, los estratos más bajos de la población ingieren la menor cantidad de nutrientes. “Para 1992 en las familias del estrato V, el consumo de calorías fue de 92%, mientras que en el estrato IV fue de 103% y en el estrato III de 105%. El consumo promedio de proteínas en los estratos altos fue de 78 g por persona/día y en las familias del estrato V, fue de 63 g por persona/ día” . El cuadro siguiente es ilustrativo de esta situación:

Comportamiento del consumo de energía y nutrientes por estratos socioeconómicos (1995)

	Estrato III	Estrato IV	Estrato V
Energía y Nutrientes			
Calorías	2.316	2.210	1.941
Proteínas	80	71	59
Hierro	17,5	17	15
Vitaminas	1.713	1.540	1.181

Fuente: Fundacredesa

Por su parte, los indicadores antropométricos también han venido mostrando variaciones en los estratos más bajos. En relación con la talla y el peso, los datos del Proyecto Venezuela, llevado a cabo por la Fundación Centro de Estudio sobre Crecimiento y Desarrollo (Fundacredesa), reportan que los niños de los estratos más altos tienen un mayor y mejor crecimiento físico que los de los estratos más bajos. Para 1991 un niño de 7 años de edad perteneciente al estrato I presentaba un peso de 24,3 Kg. y una talla de 122 cm. Este mismo niño en el estrato V presentaba un peso de 20 Kg. y una talla 114,8 cm., es decir 4,3 Kg., y 7,2 cm. menos.

Por otra parte, la situación nutricional de la población también presenta diferencias según la entidad federal en la que se encuentre. Los estados más pobres y más desasistidos presentan cifras por encima de la media nacional como es el caso del Edo. Amazonas en el que el porcentaje de desnutrición grave (1,68%) prácticamente dobla la media nacional. Igual ocurre con los indicadores para peso y talla que en Edos. como Amazonas, Delta Amacuro, Yaracuy y Portuguesa que alcanzan índices por encima del 4%.

Esta situación indica que se está contraviniendo la responsabilidad del Estado de satisfacer los requerimientos alimenticios de la población más vulnerable a quienes los embates de la pobreza han llevado a disminuir de manera dramática los niveles de ingesta de alimentos. “... la población de estratos bajos no puede cubrir sus requerimientos de energía y nutrientes, es decir que tienen un subconsumo calórico que los hace más vulnerables a las infecciones y a la desnutrición, esto igualmente condiciona la presencia de alteraciones en su crecimiento físico, composición corporal y desarrollo funcional” .

Cabe destacar que el desarrollo de criterios precisos para medir los niveles y capacidad de consumo de la población constituye un elemento clave en el estudio del comportamiento del derecho a la alimentación en nuestro país. A los fines de este informe, tomaremos los criterios fijados por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria en 1988 y que norman exclusivamente a un conjunto de alimentos, no incluyendo otro tipo de requerimientos. Estos son: la Canasta Normativa Concertada de Alimentos (CNC) y la Canasta Básica de Alimentos (CB) .

Existen otros organismos como la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) en el sector público y Agroplan, Datanálisis y Cenda en el sector privado, que han establecido criterios y metodologías diferentes para estos conceptos, con lo cual no existe homogeneidad de criterios para el cálculo actual del costo de los alimentos que una familia tipo venezolana requiere.

En otro sentido, se hace necesario llamar la atención nuevamente sobre el uso de criterios basados en requerimientos alimenticios mínimos que, como el caso de la CB, sólo cubren el 50 % de los requerimientos de la población, y sin embargo, constituyen los parámetros sobre los que se planifican y desarrollan las políticas oficiales, y se mide la efectividad de las mismas. Si bien se entiende que estos criterios facilitan el conocimiento y seguimiento de la situación alimentaria del país, se inclinan hacia una concepción restringida de la alimentación entendida como un conjunto básico de alimentos que sólo permiten niveles de sobrevivencia.

Una de las razones que influyen de manera determinante para que la población no acceda al consumo necesario de alimentos tiene que ver con el alto costo de éstos y las políticas que ejerza el Estado para su control. En este sentido, durante la última década, el aumento de los precios de los alimentos ha sido constante en Venezuela, de manera que la población se ha visto obligada a realizar ajustes en su dieta diaria según su capacidad adquisitiva: "El impacto de la inflación sobre los alimentos de la dieta básica es alarmante, los costos de los alimentos presentan un incremento acumulado del 1.500% en la década del 90 y durante 1994 experimentaron un alza del 74%, sin que ese aumento fuese compensado por incrementos salariales. Para ese momento las familias más pobres gastaban 80% o más de sus ingresos en la compra de alimentos" .

Entre 1986 y 1996 la inflación en el renglón alimentos ha sido del 7.500% (21 veces más que la inflación general), según Agroplan. Si tomamos en cuenta que en Venezuela la población destina el mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos, es posible evidenciar el deterioro global de las condiciones de vida del venezolano y su impacto en la alimentación.

En los últimos años, las acciones de los sucesivos gobiernos, para abordar esta problemática estuvieron enfocadas en el establecimiento de un control de precios para un conjunto determinado de productos sobre la base de su importancia en la dieta diaria. Sin embargo, este control ha sido desmontado paulatinamente. Al inicio de la gestión gubernamental del actual gobierno existían 52 productos controlados, en abril del pasado año se redujeron a 12, posteriormente a 7 y finalmente, en mayo de 1996, todos quedaron totalmente desregularizados.

A esta situación hay que añadirle la presencia de conductas especulativas según las cuales se fijan precios abultados para garantizar un mayor margen de ganancias. Los propios empresarios han reconocido que "... al momento de acudir a los técnicos del Ministerio de Fomento para que establezcan las cotizaciones, inflaban sus solicitudes pues desconocían cuándo podrían incrementarlas nuevamente" .

Igualmente, el vicepresidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, Eduardo Manuitt, ha denunciado que Venezuela se ha transformado en el país de América Latina con mayor inflación alimentaria como consecuencia "... de las actividades de los grupos monopolistas que, vinculados a los grupos transnacionales, importan el 74 por ciento de los alimentos que se consumen" . De esta manera, "... se ha pretendido imponer condiciones al sector productor primario con la importación de productos baratos, para venderlos a mayor precio a los consumidores trayendo como consecuencia la especulación y la competencia desleal" .

Este es un buen ejemplo de cómo el Estado incumple su obligación de proteger el derecho a la alimentación el cual "... entraña la responsabilidad (...) de contrarrestar o impedir actividades que tienen efectos negativos sobre la seguridad alimentaria, en particular si se trata de los sectores más vulnerables de la sociedad" .

Una de las consecuencias de lo anteriormente señalado es la caída vertiginosa del consumo de alimentos en Venezuela, que durante 1996 disminuyó a niveles históricos "... tanto en productos adicionales a la dieta básica como en aquellos considerados imprescindibles por la Organización Mundial de la Salud". Las cifras globales ofrecidas por los distintos organismos relacionados con la materia, indican que esta caída estuvo por el orden del 30%.

La situación más alarmante con respecto a la caída del consumo se presentó en el primer trimestre del año 97, período en el cual se registró una reducción del 11% con respecto a 1996, del consumo de harinas precocidas. En el segundo trimestre la reducción alcanzó el 15%. Siendo Venezuela un país tradicionalmente consumidor de maíz en su dieta cotidiana, esta situación constituye una clara señal de alarma acerca del poder adquisitivo de la población. En 20 años no se había producido una caída similar en este rubro. La razón de la misma se encuentra en la pérdida del poder adquisitivo de la población que, sumado a la inflación alimentaria, ha provocado efectos devastadores en la alimentación de la población.

La relación entre Salario Mínimo (SM) y costo de la CB es negativa. Con algunas variaciones debidas a las diferencias en su cálculo, es posible afirmar que el SM del venezolano sólo alcanza para cubrir el 45% del costo de la CB. "Al relacionar el Salario Mínimo (SM) con el costo de la canasta de alimentos del INN, en 1996, se encuentra que una persona cuyo ingreso dependa exclusivamente del SM, deberá gastar la totalidad de dos SM (equivalente a dos jornadas de trabajo) para adquirir los alimentos de la CB y para comprar alimentos de la CNC, deberá disponer de por lo menos cuatro".

La población venezolana ha experimentado un cambio en sus patrones de consumo de alimentos, que caracterizado por una reducción de los rubros de la dieta diaria tradicional supone, de hecho, un cambio cultural. La situación puede leerse como un incumplimiento de la obligación del Estado venezolano de respetar el acceso a una adecuada alimentación de la población, en razón de que las medidas económicas tomadas en los últimos años (liberación de precios, congelamiento de los salarios, apertura de las importaciones, escasa inversión en materia agrícola, entre otras) han contribuido directamente a la disminución del consumo de alimentos y/o a su variación, tal como lo demuestran todos los indicadores analizados hasta aquí.

Para finalizar, y como apuntáramos al inicio, la seguridad alimentaria de un país está directamente relacionada con los niveles de autonomía en la producción de alimentos y con la capacidad de éstos de satisfacer los requerimientos nutricionales de la población en un grado considerable. Según criterios de la FAO y el Consejo Económico para América Latina (Cepal), existe un grado de autonomía alta cuando el autoabastecimiento supera el 74% de las necesidades nutricionales de la población; existe una autonomía moderada cuando éste se ubica entre el 58% y el 74% de las necesidades y se trata de una autonomía crítica cuando el autoabastecimiento es menor del 58%.

En el caso de Venezuela, el nivel de autoabastecimiento alimentario y nutricional es crítico ya que el aporte de la producción nacional está por debajo del 58%. Esta situación no es nueva, históricamente Venezuela ha sido un país dependiente en el área alimentaria como lo reflejan más de 50 años de importaciones sostenidas de alimentos claves para su población.

Aún más grave es el hecho de que parte de los requerimientos nutricionales de la población ni se producen ni se importan, con lo que simplemente están dejando de cubrirse. "... se puede deducir que en Venezuela se produce menos del 30% de los requerimientos de alimentos, se importa una tercera parte y el resto, más del 40% de lo requerido, ni se produce ni se importa; por lo tanto debe ser contabilizado como malnutrición y hambre, lo cual es consecuencia de la desatención al sector agrícola".

El siguiente cuadro muestra cómo ha aumentado en relación con la pasada década, la dependencia externa con respecto a la producción nacional, para cubrir los requerimientos nutricionales.

Estructura de la Dependencia Externa en Calorías

Años	Producción nacional		Importación	
	Nº	%	Nº	%
1988	1.418	54,8	1.168	45,2
1989	1.357	65,8	705	34,2
1990	1.353	62,3	818	37,7
1991	1.178	53,3	1.031	46,7

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos. INN-Fundación Polar (1988-1990), INN (1991).

Derecho a la alimentación y políticas públicas en Venezuela

Durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, organizada por la FAO en Roma entre el 13 y el 17 de noviembre de 1996, la posición oficial del gobierno de Venezuela fue la de reconocer a la alimentación como un derecho fundamental y su compromiso imperativo de alcanzar la meta de la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, ya en esa Cumbre el Ministro de Agricultura y Cría (MAC), Raúl Alegrett reconoció que las medidas económicas tomadas recientemente en Venezuela, han contribuido "... a aumentar temporalmente, pero de manera significativa, la proporción de la población en situación de pobreza, reduciendo la capacidad adquisitiva y contribuyendo en consecuencia a la disminución de la demanda en bienes y servicios".

Entre los compromisos asumidos por Venezuela destacan los siguientes:

- Reducir el número de personas desnutridas actualmente a la mitad para el año 2015.
- Adoptar políticas encaminadas a erradicar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria removiendo obstáculos como el desempleo y la falta de acceso a los alimentos.
- Vigilar la disponibilidad de suministros alimentarios y su idoneidad nutricional.
- Impartir educación en materia de nutrición, higiene y salud.
- Establecer políticas y aplicar programas para aumentar la producción agrícola, pesquera y forestal de manera sustentable.
- Examinar sus planes, programas y estrategias para alcanzar la seguridad alimentaria.
- Mejorar los mecanismos nacionales para fijar prioridades en la materia.
- Presentar informes periódicos sobre la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El gobierno venezolano anunció con posterioridad a ese evento la creación del Consejo Nacional de Alimentación (CNA) que será el organismo encargado de coordinar las políticas alimentarias y de crear los lineamientos del Plan Alimentario Nacional.

Sin embargo, el propio reconocimiento oficial sobre los efectos de las políticas macroeconómicas en el incremento de la pobreza y los indicadores sobre la situación alimentaria en la década actual, presentados anteriormente, dan cuenta de la existencia de serias deficiencias a nivel de las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a la alimentación.

En este primer análisis de las políticas del Estado venezolano sobre el derecho a la alimentación, nos restringiremos a sólo tres aspectos: la "emergencia agrícola", el debate sobre

el proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria (LDASA) y la evaluación de los programas sociales vinculados a la alimentación.

La “emergencia agrícola”

Durante el período que cubre este Informe el enfrentamiento que históricamente han protagonizado agricultores y agroindustriales tuvo su máxima expresión, al punto que llegó a conocerse como la “rebelión de los productores” y puso sobre el tapete la necesidad de promulgar una Ley de Emergencia Agrícola.

La permanente tensión entre agricultores y agroindustriales está relacionada con la exigencia de los primeros de medidas que protejan y favorezcan su producción y el rechazo de los segundos a las mismas por considerar que atentan contra el libre mercado. La falta de colocación de las cosechas de los productores nacionales, la pretensión de la agroindustria de adquirirlas a menores precios de los acordados y la voraz política de importaciones, fue el detonante de la crisis que se vivió especialmente durante el mes de marzo del año en curso. Esta crisis amenazó con producir desabastecimiento de alimentos básicos y con llevar a cabo medidas como el cierre de los puertos por parte de los agricultores, para impedir la entrada de importaciones.

Lejos de tomar medidas drásticas en función de proteger la producción nacional y garantizar la llegada de la misma a la población, en correspondencia a una política que tuviera como norte la garantía de la seguridad alimentaria, el gobierno actuó en forma ambigua, alentando por un lado la posición de los productores y por otro “dejando hacer” a los agroindustriales. “Los productores consideran que el irrespeto a los precios mínimos y la dificultad en la colocación de la producción obedece a las importaciones desmedidas y extemporáneas permitidas y, en algunos casos, alentadas por el propio Ejecutivo Nacional” .

En este marco surge la propuesta de aprobar una Ley de Emergencia Agrícola que permitiera decretar medidas proteccionistas e impedir el excesivo aumento de las importaciones por parte de la agroindustria que alcanzó el 76% de los alimentos que se consumen en el país y ocasionó la caída de la producción nacional. Se buscaba con ello preservar el principio según el cual el sentido de las importaciones debe ser el de cubrir los déficits y no el de sustituir a la producción nacional. La Comisión de Agricultura del Senado, encargada de la exposición de motivos de la Ley, estableció la necesidad de contar con un Plan Quinquenal Operativo para la Agricultura que funcione de acuerdo a compromisos y presupuestos diferenciados de los períodos gubernamentales y que garantice la colocación de la producción nacional a través de instancias como la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) y el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL).

La creación de una Comisión Tripartita (gobierno, productores y agroindustriales) surgió como mecanismo para solucionar la crisis, pero hasta el cierre del presente Informe no había logrado establecer un consenso entre las partes.

La LDASA: el centro de la polémica

Muchas de las difíciles condiciones por las que atraviesa la situación alimentaria en Venezuela, son producto, entre otras cosas, de la inexistencia de un marco jurídico preciso que sea capaz de regir coherentemente las diferentes leyes que existen en la materia. La aprobación y puesta en vigencia de la LDASA a juicio de muchos, podría reducir estos obstáculos.

El 21.06.95 se creó la Comisión Presidencial que tuvo por objeto elaborar el anteproyecto de la LDASA. Dicha Comisión quedó instalada en noviembre de ese mismo año con la participación de 53 integrantes provenientes de diferentes sectores y coordinada por el MAC. El 15.10.96 se dio a conocer su articulado ante el Consejo de Ministros, quedando allí evidenciada la ausencia de consenso, que luego de un año de discusiones, lejos de reducirse ha aumentado.

La definición de la agricultura como de “utilidad pública” produjo la primera reacción adversa de los agroindustriales quienes opinaron que dicha concepción se prestaba a la toma de medidas como la expropiación. El término fue sustituido por el de actividad “de beneficio para la colectividad”. A juicio de Héctor Hernández Carabaño, ex-ministro de Agricultura y Cría y representante de Venezuela ante la FAO entre 1979 y 1983, la polémica tiene como base la lucha entre dos posiciones abiertamente contrarias en las que se encuentran: “De un lado, quienes consideran a la alimentación como un derecho humano fundamental. En tal sentido, el Estado debe velar por el abastecimiento alimentario y nutricional del país (...). La posición contraria es aquella que considera que el Estado no tiene que asumir esa responsabilidad ni mucho menos intervenir para regular situaciones que el mercado, por sí sólo, puede resolver satisfactoriamente si se le deja actuar con toda libertad” .

En el Proyecto de Ley se define la seguridad alimentaria como “la situación ideal conforme a la cual se garantiza a la población, oportunamente, de manera sostenida y en cualquier circunstancia, la producción de niveles estratégicos suficientes”. Igualmente establece la necesidad de un “... abastecimiento y distribución de alimentos nutricionalmente adecuados en cantidad, calidad, variedad y aceptación cultural, y que dicha población tenga acceso seguro a los alimentos requeridos para llevar una vida sana y socialmente útil” .

A juicio de Provea las concepciones contenidas en la Ley en relación con la Seguridad Alimentaria, se apegan a los principios establecidos por la FAO puesto que se distancian de los criterios que establecen que la seguridad alimentaria sólo implica la garantía de un nivel adecuado de producción agrícola. La incorporación explícita de que esta producción o en su defecto las importaciones para cubrir los déficits internos, deben llegar a la población por cualquier medio y ante cualquier circunstancia, constituye un avance importante en el desarrollo de un marco jurídico interno que favorezca el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Como era de esperarse, el sector agroindustrial ha manifestado un abierto rechazo al anteproyecto de ley creando una corriente de opinión que sostiene que la misma atenta contra la propiedad privada, perjudica la libre empresa y crea inseguridad jurídica. Aún más, el temor a los controles, llevó a este sector, liderizado por la Cámara Venezolana de la Industria de la Alimentación (Cavidea) y Procompetencia a proponer abiertamente que el concepto de seguridad alimentaria desaparezca del texto de la ley.

Por lo pronto, las discusiones en torno a la nueva ley reflejan que el sector agroindustrial está ganando terreno toda vez que lograron incluir en el artículo relativo a la producción agrícola, la definición de ésta como una actividad que debe ser eficiente, productiva, competitiva y rentable. A juicio de algunos analistas, con esta definición “... se elimina la posibilidad de un proteccionismo a la producción nacional y se plantea que la misma sea competitiva” .

A juicio de Héctor Hernández Carabaño, “... lo que busca la nueva Ley es tratar de crear conciencia de que la agricultura no es la pariente pobre de la economía sino el eje del sistema agroalimentario” .

Al cierre del presente Informe, no había avanzado aún en el Congreso la discusión del referido proyecto de Ley que Provea espera sea aprobado en concordancia con la posición que sostuvo el gobierno venezolano ante la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Los Programas Sociales asociados con la alimentación

Provea ha sostenido reiteradamente que los programas compensatorios implementados en las diversas áreas no constituyen una solución real y eficaz al problema de la pobreza y de sus secuelas más directas, porque atacan sólo los efectos del problema y lo hacen de forma incompleta. En el caso de la alimentación la situación no es diferente.

De los 14 programas sociales anunciados por el gobierno nacional a raíz de la puesta en marcha de la Agenda Venezuela, cinco están asociados a la alimentación. Algunos de ellos son de reciente creación y otros han sido redefinidos. Estos son:

- Subsidio Familiar: sustituyó a la Beca Alimentaria. Consiste en la asignación de Bs. 9.600 mensuales por niño (hasta tres niños de un mismo grupo familiar) de los niveles preescolar y básica. Con este programa se espera que las familias compensen sus ingresos y los destinen a una mejor alimentación de los niños en edad escolar. Su ente ejecutor es el Ministerio de Educación.
- Programa Alimentario Estratégico (Proal): fue creado a raíz de la implementación de la Agenda Venezuela. Consiste en la creación de mercados solidarios en los cuales se pueden adquirir los alimentos básicos hasta con un 40% de descuento. Igualmente posee las Casas Solidarias ubicadas en zonas populares en las cuales se pueden obtener estos productos básicos. Su ente ejecutor es CASA dependiente del MAC.
- Programa Alimentario Escolar: su ente ejecutor es el Ministerio de Educación a través de la firma de convenios con gobernaciones y alcaldías. Consiste en la entrega de dos comidas diarias (desayuno y almuerzo) a los escolares.
- Programa Merienda y Comedores Escolares: depende del Instituto Nacional de Nutrición y consiste en la asignación de meriendas y almuerzos a grupos pequeños de estudiantes, elaborados en las mismas escuelas por parte de miembros de las comunidades.
- Programa Alimentario Materno Infantil: se ejecuta a través de la Red de Ambulatorios del MSAS y consiste en la entrega de leche para las madres en estado de gestación y de Lactovisoy para los niños que van a la consulta externa.

A fin de evaluar el comportamiento de los 14 programas sociales a lo largo del primer año de ejecución, se creó la Comisión Nacional de Seguimiento del Componente Social de la Agenda Venezuela (CNSCSAV), la cual arrojó como primera conclusión que la tarea evaluativa de estos programas se dificulta debido a la ausencia de información y registros adecuados y oportunos. Aún así, la CNSCSAV estableció algunas conclusiones las cuales muestran el siguiente panorama con respecto a los programas asociados a la alimentación.

De los cinco programas, dos fueron calificados por la CNSCSAV como de bajo rendimiento: el Programa Alimentos Estratégicos (Proal) y el Programa Alimentario Escolar, los cuales tuvieron un desembolso menor al 75% de lo asignado.

De estos cinco programas, tres están vinculados a la red escolar pública. Si bien el uso de la red escolar como canal de distribución agiliza la llegada de estos programas, crea otros problemas como la falta de "... garantía de que la entrega del beneficio esté acorde con el nivel socioeconómico del beneficiario..." .

Por otro lado, el hecho de que la ejecución de estos programas dependa de organismos diferentes (ME, INN, CASA, MSAS) genera problemas como falta de coordinación y solapamiento de beneficiarios. "Una dificultad particular de los programas alimentarios en la Agenda Venezuela es que no responden a una estrategia integrada que coordine las diversas intervenciones, obstruyendo la planificación de las actividades y promoviendo el que algunos miembros del grupo objetivo se encuentren 'sobreatendidos' en tanto otros está desatendidos"

Finalmente, una preocupante constatación de la CNSCSAV ha sido la tendencia decreciente que ha presentado este gasto social en el PIB, a pesar del compromiso adquirido de ir aumentando su porcentaje de participación en el mismo. Efectivamente, "... ya desde la formulación del Presupuesto de 1996, se 'rectifica' el porcentaje del PIB ofertado en el documento social de la Agenda Venezuela (2% del PIB) al asignársele a los programas

sociales un 1,5%. En 1997, esta tendencia se sostiene al comprometerse para ello tan sólo un 1,2% del PIB estimado” .

Si a esto se une que el presupuesto destinado a la agricultura venezolana ha acusado también una significativa disminución, se puede concluir que el Estado no actúa coherentemente a la hora de asignar los recursos para garantizar la seguridad alimentaria de la población. Para 1997 el propio Ministro de Agricultura y Cría, reconoció que de 190 mil millones que necesitaba su despacho, lo que realmente esperaba lograr eran 116 mil millones. Para 1998, según la Federación Nacional Campesina (FEDENACA), se espera un déficit aún mayor puesto que las necesidades del sector abarcan 5,84% del presupuesto nacional y lo presupuestado apenas representa el 2,61%.

En otro sentido, no existe información precisa acerca de la cobertura nutricional de los alimentos incluidos en los programas sociales, lo que impide medir en qué porcentaje están realmente contribuyendo a la suficiencia alimentaria de sus beneficiarios. Sin embargo, es posible señalar que esta suficiencia puede estar seriamente afectada si se toma en cuenta que se trata de programas diseñados con base en estándares mínimos, que no tienen una regularidad en la llegada a los beneficiarios, que se ven afectados por problemas burocráticos y que tienen dificultades administrativas para llegar a las regiones.

En conclusión, el énfasis de los esfuerzos gubernamentales en acciones compensatorias, si bien contribuye a aliviar en alguna medida las carencias de grandes grupos de población, deja intactas las razones por las cuales ocurre el problema; en este sentido, esta reducida compensación poco contribuye a la garantía del derecho a la alimentación en los términos establecidos por los organismos internacionales.

A modo de conclusión, se puede afirmar que en Venezuela no existe un Plan Nacional de Desarrollo Agrícola que se sostenga y tenga continuidad en el tiempo, por lo que la existencia de una agricultura eficiente que contribuya a la seguridad alimentaria de la nación luce lejana. De hecho, la agricultura sigue registrando un crecimiento negativo “... al punto de que en 1996 cayó en un 16 por ciento con relación a 1995; destacándose una caída en el sector vegetal calculada en un 2,9 por ciento, el sector animal –excluida la avicultura– en un 0,3 por ciento y el sector pesquero en un 8,6 por ciento” .

Para finalizar, Provea considera que las razones por las que el Estado venezolano no ha podido otorgar a la agricultura un lugar prioritario en sus políticas para asegurar la seguridad alimentaria de la población, son las siguientes:

- Ausencia de consenso en relación con los fines del desarrollo agrícola del país.
- Ausencia de una política de desarrollo agrícola sostenida y sostenible.
- Inexistencia de mecanismos que obliguen a los sectores involucrados al cumplimiento de compromisos y obligaciones adquiridas.
- Crítico nivel de autonomía alimentaria producto de la dependencia de las importaciones.
- Inexistencia de mecanismos idóneos que permitan un acceso oportuno y adecuado a los alimentos a los sectores más vulnerables.
- Deficitaria asignación presupuestaria para el sector.
- Presencia de especulación en el proceso de transformación y comercialización de los alimentos.