

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Estado promoverá la agricultura tropical sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, garantizará la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la nación...

Artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Durante el período que cubre este Informe, el comportamiento de los indicadores que miden el cumplimiento del derecho a la alimentación mostró variaciones que apuntan a una recuperación en algunos aspectos, retroceso en otros y estancamiento en la mayoría de ellos. Así, las cifras oficiales que miden el déficit nutricional de la población muestran una leve mejoría con respecto a 1998; mientras que para mediados de año, se reporta una también leve recuperación del consumo de alimentos, indicador que venía mostrando una tendencia negativa desde mediados de los años noventa. Por otro lado, algunas deficiencias importantes en el estado nutricional de la población, específicamente las relacionadas con la carencia de hierro, siguen en ascenso, alcanzando índices alarmantes, mientras que otras, como la deficiencia de yodo logró reportar resultados tan positivos que llevaron a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a declarar a Venezuela territorio virtualmente libre de esta insuficiencia. En lo que se refiere a las políticas alimentarias diseñadas por el Estado, es posible encontrar indicadores novedosos que podrían apuntar al logro de avances en materia de seguridad alimentaria. Sin embargo, todavía muchas de estas medidas se encuentran en proceso de implementación como consecuencia de la etapa de transición política que ha vivido el país, por lo que deberá esperarse hasta el próximo año para conocer sus resultados. Por otra parte, se evidencian algunos rasgos preocupantes, especialmente en materia de operativización de estas medidas, que podrían poner en peligro las buenas intenciones del gobierno. Este panorama general nos obliga a realizar el análisis que sigue, desde la perspectiva de la sostenibilidad de los logros alcanzados y de los resultados que en el corto plazo podrían obtenerse con las medidas implementadas, tomando como base la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC), correspondiente al 20º período de sesiones, la cual reitera las obligaciones que para un Estado comporta la garantía del derecho a la alimentación: respetar, proteger y realizar.

Situación nutricional

Venezuela ingresa al siglo XXI, inmersa en un proceso de deterioro de la situación nutricional de su población, ampliamente reconocido tanto por los sectores oficiales como por los privados, que se inició a mediados de los 90 y que, si bien presenta algunas cifras esperanzadoras en este último año, todavía no puede afirmarse que esté en un proceso sostenido de superación.

Indicadores antropométricos

La mejoría observada en este período se verifica en los indicadores antropométricos, es decir aquellos que se conocen a través del análisis de la relación talla/peso, talla/edad y peso/edad y que permiten visibilizar directamente el estado nutricional de una persona. Sin embargo, en lo que se refiere a los micronutrientes que requiere el organismo para que la persona pueda calificar en un estado óptimo de salud, y cuya carencia se conoce como hambre oculta, la situación no es tan alentadora, pues se experimentan retrocesos notables.

Por otra parte, el asunto de la equidad continúa planteándose como el gran problema en relación con la vigencia de este derecho, pues algunos de los indicadores señalados adquieren niveles alarmantes en las entidades federales más pobres, con lo que podemos afirmar que las mejorías alcanzadas no han tenido mayor incidencia, precisamente en los sectores de la población más vulnerables, y a los que el Estado, en razón de su obligación de realizar, está compelido a dotar de los alimentos necesarios para su subsistencia.

Para el análisis antropométrico, utilizaremos la categoría denominada "*combinación de indicadores*" que resulta del cálculo de las tres categorías clásicas: peso para la talla, peso para la edad y talla para la edad. Este indicador general permite tener una idea de la desnutrición global, pues relaciona aspectos que tienen que ver tanto con la desnutrición pasada o crónica como con la actual. Los datos provienen del Sistema de Vigilancia Alimentaria (Sisvan), ente adscrito al Instituto Nacional de Nutrición (INN) y corresponden a la población menor de 15 años que es atendida en los ambulatorios y centros hospitalarios pertenecientes al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS).

La disminución observada en los índices que miden el déficit nutricional de la población menor de 15 años, se constata en el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo de la situación nutricional de los niños menores de 15 años 1998-1999		
	Déficit	
Combinación de indicadores por grupo etario	1998	1999
< de 2 años	25,32%	23,76%
2 a 6 años	24,69%	23,39%
7 a 14 años	26,11%	25,62%

Fuente: INN. Sisvan.

Como se desprende del cuadro anterior, la disminución del déficit nutricional alcanza en promedio un 1,1% en los tres grupos de edad, cifra que todavía no representa una recuperación importante.

En relación con los indicadores separados de clasificación antropométrica, la única información disponible es la que se refiere al indicador peso/talla, que mide la desnutrición actual y el cual presentó una leve disminución con respecto a 1998, al pasar de 12,51 a 11,74%. Es de hacer

notar que este indicador ha presentado históricamente un índice menor que el indicador peso/edad, el cual mide la desnutrición crónica, es decir la que se ha asentado en el tiempo y que se encuentra en aproximadamente 8 % por encima del indicador peso/talla. A su vez, el indicador talla/edad, que mide tanto la desnutrición crónica como la actual, se encuentra cerca de 10 % por encima del de peso/edad. Esto demuestra que ha habido un proceso de adaptación a una constitución corporal diferente, derivado de la carencia prolongada de alimentos.

Las razones aparentes que explican esta reducción en los índices de desnutrición se deben principalmente al impulso que el actual gobierno ha otorgado a la aplicación de políticas compensatorias que han llevado alimentos directamente a la población escolar o que se encuentra afectada por situaciones de carencia de los mismos. *"Según Datanálisis, los niveles de deficiencia nutricional se redujeron en dos puntos porcentuales en un año. [...] Aún así, la cifra 'récord' [...] continúa siendo impactante cuando se humaniza: uno de cada tres niños tiene un déficit en su ingestión diaria de alimentos. La buena noticia se produjo principalmente por el programa del Gobierno que llevó a las escuelas los alimentos, principalmente aquellas donde acuden los pequeños que pertenecen a los estratos más bajos de la población"*¹.

Este hecho podría estar indicando que no se trata de una recuperación sostenible en el tiempo, si no se acompaña de medidas que permitan atacar las razones estructurales que obstaculizan la adquisición de alimentos en cantidad suficiente y en forma oportuna, como son la carencia de empleo, el bajo poder adquisitivo del salario y las limitaciones geográficas que algunas regiones poseen para acceder a los alimentos.

Por otra parte, si bien la utilización de la red escolar ha masificado en buena medida la implementación de estos programas compensatorios, la medida no es suficiente como para alcanzar los niveles de universalidad necesarios, debido a los índices de exclusión escolar², que afectan precisamente a la población que más los necesitan. Además, al depender del calendario escolar no tienen permanencia a lo largo del año, con lo que se corre el riesgo de que el esfuerzo realizado durante el año escolar, se pierda en los meses en los que los niños no asisten a la escuela, más si se toma en cuenta que el contenido calórico de estos almuerzos escolares sólo cubre entre un 30 % y un 40% de lo requerido. A su vez, la cobertura de los programas alimentarios que se desarrollan a través del INN, ha venido experimentando una fuerte disminución debido al proceso de reestructuración de ese ente y a las dificultades para obtener los recursos suficientes y a tiempo.

Así, para el año 2000, el INN diseñó un Programa de Protección Nutricional (PPN), pero debido al proceso de reestructuración y a la transferencia de recursos a los diferentes entes que participan en el mismo (MSDS, MECD, gobernaciones y alcaldías), *"... los recursos financieros asignados al Programa Protección Nutricional presentan una reducción para el ejercicio fiscal 2000"*³.

El programa en cuestión contempla actividades para atender a los diferentes grupos etarios de la población como son: Centros de Educación y Recuperación Nutricional, Comedores Escolares, Comedores en Institutos de Educación Básica, Media y Diversificada y Comedores Populares e Industriales. La cobertura de estos programas es la siguiente:

Programa	Cobertura Días por año	Costo en Bs.
Protección Nutricional al	889 niños	536.186.000

preescolar	365 días del año	
Protección nutricional al escolar	110.000 niños (1° a 6° grado) 100 días al año	3.850.000.000
Protección nutricional al adolescente	35.967 niños (7° a 9°) 73 días al año	1.260.000.000
Protección nutricional al adulto y ancianos	16.000 adultos 240 días al año	3.162.000.000

Fuente: INN. Dirección de gestión alimentaria.

La escasa cobertura de estos programas dependientes del principal ente de atención nutricional del país, resulta preocupante. El desmantelamiento que en la práctica ha sufrido este organismo en lo que a programas alimentarios se refiere, debe ser un llamado de alerta, pues todavía no están creadas las condiciones para que los entes a los cuales se transferirán estas competencias, puedan ejecutar los programas adecuadamente. Además, los otros programas alimentarios que se desarrollan a través de otras redes, han sufrido los ya históricos retrasos debido a las trabas burocráticas y a la poca claridad en el origen de sus fondos, afectando por la irregularidad del servicio a más de 4.000.000 de alumnos. Efectivamente, *"El atraso en la asignación de recursos afectó- según las propias cifras que tienen los organismos rectores de la política social- a 4,4 millones de niños que logran asistencia del Estado a través de algunos de los programas sociales que lleva a cabo el Fondo Único"*4.

Por su parte, en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia celebrada en Nueva York en 1990, Venezuela suscribió la meta de reducir en un 50% la desnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años en un período de 10 años, es decir para el 2000. El Informe de UNICEF *"Avances en el Cumplimiento de las Metas de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia de Venezuela"*, que tiene cifras correspondientes a 1998, señala que con respecto a indicadores como desnutrición global y aguda, estaban cerca de lograrse para el año 2000, mientras que otros, como la desnutrición crónica, dado que ha sufrido un incremento con respecto a los valores que presentaba en 1990, difícilmente se alcanzará, tal como muestra el siguiente cuadro:

Indicador	Valores presentes 1999	Valores establecidos 2000	Valores alcanzados 1998
Desnutrición global	7,7%	3,9%	5,1%
Desnutrición crónica	13,8%	6,9%	14,9%
Desnutrición aguda	4,5%	2,3%	2,9%

Fuente: UNICEF. "Avances en el cumplimiento de las Metas de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia de Venezuela".

Estas cifras indican que los mayores esfuerzos han estado dirigidos a detener la desnutrición actual o aguda, a través de medidas que podrían considerarse de "emergencia" como lo son los programas sociales que distribuyen alimentos (desayunos, almuerzos y meriendas), básicamente a través de la red escolar. No ocurre lo mismo con la desnutrición crónica con respecto a la cual se verifica una diferencia alarmante ya que se duplica lo esperado. Vale destacar que la desnutrición crónica es producto de años de carencias, y es la que deja secuelas irreversibles, como una menor talla para la edad. Este tipo de desnutrición *"...es el resultado de un proceso de adaptación, irreversible en muchos de sus parámetros..."*, el cual a su vez *"... tiene un pronóstico malo si nos atenemos a las posibilidades de mejorar a la generación actual"*⁵. Por lo demás, se trata del surgimiento de una generación distinta a las anteriores, desconocida y con mayores riesgos por ser más vulnerable, pues *"Un niño de seis años que a primera vista aparente tres, a causa de su retraso físico, no es evidentemente comparable en su conducta, en su psicología y en su capacidad de aprendizaje a un niño normal de seis años. Pero tampoco a un niño de tres. Es un ser distinto, con sus propias características biológicas y de conducta, y una organización intersensorial difícil de cuadrar estrictamente en una edad cronológica"*⁶.

A su vez, el Estudio sobre Condiciones de Vida realizado por Fundacredesa en 1999, y que abarca a la población del Área Metropolitana de Caracas, arroja algunas conclusiones que confirman, por un lado, que la situación nutricional de la población, especialmente la infantil, sufrió un deterioro notable en esta década; y por otro, que existen sectores particularmente vulnerables: niños y niñas menores de 2 años, y población perteneciente a los estratos socioeconómicos IV y V, indicando con ello que el déficit nutricional está apareciendo cada vez más temprano y que el binomio desnutrición-pobreza, es un hecho comprobado. Refiere el mencionado informe que durante la década de los 90, en los niños de 2 años, el déficit nutricional se ha mantenido por encima del 20%, mientras que en los niños y niñas de 7 años, ronda el 11%. *"Estos resultados llaman poderosamente la atención, debido a la instalación temprana de estos déficit, en especial si se toma en cuenta que éstos se presentan como resultado del incremento de niños con retardo de crecimiento intrauterino que no logran recuperarse..."*⁷. Sobre este grupo etario señala también que *"...a partir de 1996 la desnutrición aguda se incrementa en forma sostenida, reflejando la precaria situación de salud de este grupo, que se manifiesta en el incremento de la tasa de mortalidad infantil y de mortalidad por diarrea y enfermedades respiratorias. También a partir de 1996 aumenta la proporción de niños con retardo en su crecimiento en talla y en peso para la talla..."*⁸.

En cuanto a los adolescentes, se verifica que *"...se incrementó el porcentaje de jóvenes con déficit en peso para la edad y talla para la edad"*⁹, mientras que para la globalidad de la población menor de 18 años, *"...en esta década sólo entre 4-6% de los niños clasificaron con un crecimiento físico en los niveles altos"*¹⁰.

¿Dónde están las diferencias?

Las cifras señaladas, adquieren significados diferentes según sea el lugar y la condición socioeconómica en la que se encuentre la población. Así, es posible evidenciar que las personas pertenecientes a los estratos sociales más bajos tienen una menor ingesta de calorías como lo muestra el siguiente gráfico:

Consumo de calorías diarias por estrato social	
Estrato	Calorías
I	2.499

V	2.193
V	2.153

Fuente: Fundacredesa.

En los tres casos, el consumo se encuentra por debajo de los requerimientos establecidos por los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que señalan que para países como Venezuela, la ingesta calórica debe ser superior a las 2.500 kilocalorías por persona por día. Las propias autoridades del Ministerio de Producción y Comercio (MPC) han reconocido el proceso regresivo de este indicador al señalar que: *"En los 30 años transcurridos entre 1960 y 1990, en Venezuela se había avanzado en la ingesta calórica y proteica de 2.000 Kcal. y 50 g. respectivamente, prevaleciente en los años 40 y 50, hasta contar con disponibilidades alimentarias equivalentes a 2.187 Kcal. y 57,4 g. de proteína en 1961-1963, con 2.385 Kcal. y 58,9 g. de proteína para 1969-1971 y con 2.719 Kcal. y 68,9 g. de proteína en 1979-1981. Esta evolución positiva, lograda fundamentalmente en base a la importación de alimentos, se revierte hasta alcanzar las 2.443 Kcal. y 61 g. de proteínas/persona/día para 1988-1990"*¹¹.

A su vez, cabe destacar que los índices de desnutrición de aquellas entidades federales que poseen un mayor porcentaje de población campesina o indígena, se elevan por encima de la media nacional, lo que ha llevado a los propios voceros gubernamentales a afirmar que: *"En relación con la alimentación se presentan sistemáticamente niveles inferiores de consumo en el sector rural con respecto al urbano"*¹².

Así, en el caso de los niños menores de 2 años encontramos que el déficit nutricional en la categoría combinación de indicadores es de un 23,76% en 1999. Sin embargo, para estados como Delta Amacuro, Amazonas y Apure, cuyo componente de población indígena y campesina es muy significativo, ese indicador supera el 30%, llegando en el caso de Delta Amacuro a rebasar el 40%. Aunque con valores levemente inferiores, el mismo comportamiento ocurre en los grupos etarios de 2 a 6 años y de 7 a 14 años. Esta realidad amerita que se apliquen medidas especiales que respeten los criterios de equidad y prioridad que contempla Naciones Unidas al establecer que: *"Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales"*¹³.

Deficiencias de micronutrientes

Según los expertos, el hambre o desnutrición oculta se define como: *"...la desnutrición que no es evidente y por tanto que no es fácil de diagnosticar, donde los rasgos más importantes son las alteraciones de micronutrientes en ausencia de síntomas clínicos y la disminución de las reservas calóricas"*¹⁴. Los tres micronutrientes básicos son: hierro, yodo y vitamina A.

En el período que cubre este Informe, el comportamiento de estos micronutrientes en la población presenta avances y retrocesos según se detalla a continuación.

Erradicación de la deficiencia de Yodo

Según una evaluación realizada en el mes de noviembre de 1999 por la OMS/OPS, UNICEF, el Programa Subregional Andino de Micronutrientes y el Consejo Internacional para el control de

los Desórdenes por Deficiencia de yodo (DDY) "...se obtuvo la declaración de Venezuela como país virtualmente libre de los DDY"¹⁵, señalando a su vez que: "...la perspectiva de sostenibilidad son muy buenas si el Programa mantiene su situación actual, reforzando algunas de sus actividades"¹⁶.

Según José Esteban Torres Suárez, Presidente de la Comisión Nacional para el control de la Yodación y Fluoración de la Sal, "Los monitoreos realizados entre 1993 y 1995 determinaron que 35% de los habitantes del país registraba menos de 100 microgramos de yodo por litro de orina, es decir, menos de los valores normales. Otros estudios llevados a cabo en 1993, determinan que 6 de cada 10 niños presentaban deficiencia de yodo. Análisis similares, realizados en 1998, revelaron que ya este problema no se registra en ningún estado del país. En la actualidad sólo 1 de cada 10 infantes carece del micronutriente"¹⁷. Esta meta era una de las establecidas para el 2000 en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, celebrada en Nueva York.

Anemia y deficiencia de hierro en aumento

No ocurre lo mismo con la anemia y la deficiencia de hierro que muestra en este período, signos de ascenso. Según datos de UNICEF, 59% de los niños venezolanos menores de 36 meses y 16% de los adolescentes presentan deficiencia de hierro. En el caso de las mujeres embarazadas, un estudio realizado en la ciudad de Caracas, arrojó que 41% de éstas padece anemia y 47% déficit de hierro.

Desde hace años, se ha reconocido que la deficiencia de hierro y la anemia, constituyen la carencia nutricional más importante que afecta a la población venezolana, lo cual llevó a las autoridades a diseñar una estrategia para combatirla, basada en la fortificación con hierro de ciertos alimentos. Esta estrategia se inició con carácter obligatorio en 1993 en alimentos como la harina precocida de maíz y la harina de trigo, cereales que representan el 45% del consumo diario de calorías de la población. Según el INN, al año siguiente se haberse iniciado el programa, "...la prevalencia de anemia disminuyó de 19 a 9% y la de deficiencia de hierro de 37 a 16%"¹⁸.

Sin embargo, las mediciones realizadas para 1997-98 (Fundacredesa-UNICEF), reportan cifras menos alentadoras: "Durante este período la deficiencia de hierro descendió solamente de 15% en 1994 a 12,5% en 1998. [...] La prevalencia de anemia subió de 10% en 1994 a 15% en 1998, probablemente debido en parte a la epidemia de Dengue que ha azotado a nuestro país en los últimos años"¹⁹.

Estos índices aumentan en la medida en que desciende la escala socioeconómica, observándose que "...56 de cada 100 niños del estrato V en Caracas tenían anemia y ocurría lo mismo en 63 de cada 100 pequeños del mismo estrato en el interior"²⁰.

El aumento de estas deficiencias, a pesar de la estrategia implementada podría estar demostrando que el combate de la anemia no puede hacerse sólo a través de la fortificación de alimentos, sino que debe abarcar necesariamente la situación socioambiental, que permita prevenir otras causas que la provocan como las infecciones producto de enfermedades asociadas a la pobreza, tales como el dengue.

Vitamina A

La deficiencia de este micronutriente es responsable de la ceguera infantil y se obtiene a través del consumo de productos animales como hígado, leche, huevos y pescados, y determinadas frutas, hortalizas y verduras.

El Estudio "*Impacto del Enriquecimiento de las harinas con hierro y vitamina A*" realizado por Fundacredesa en 1998, reportó que la "*La deficiencia de vitamina A resultó severa (40%), moderada (18%) y leve (5%) a los 7, 11 y 15 años respectivamente*"²¹.

Otro estudio más reciente realizado también por Fundacredesa en el área metropolitana de Caracas, arrojó para 1999, una aparente disminución de los niveles de Vitamina A en algunos estratos, aún cuando su adecuación sigue estando por encima de los requerimientos calculados. Esta disminución es del 6,4% en el estrato social IV y del 7,% en el V, mientras que el estrato social III, se presenta un aumento del 17,2%, lo que se asocia a un mayor consumo de hígado por parte de este sector de la población.

Comportamiento del consumo alimentario

Luis Vicente León, Director de Datanálisis, califica lo que ha sido el período analizado en lo que a consumo de alimentos se refiere, con la siguiente frase: "*Estamos menos mal, pero no estamos bien*".

Durante el período que cubre este Informe, las diferentes fuentes que miden el consumo de alimentos mostraron cifras no siempre coincidentes, lo que hizo que el gobierno y los agroindustriales se desmintiesen mutuamente, dadas las diferentes percepciones que ambos sectores tienen sobre esta materia. Así, la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea), señaló que en 1999, la caída del consumo superó el 12%, siendo "*...el año más difícil que ha vivido la industria venezolana de alimentos, marcado por una alta recesión, por una contracción agravada por la evidente caída del poder adquisitivo, pero también por la ausencia de esa necesaria respuesta oficial dirigida a enfrentarlo de manera integral*"²². Para el primer trimestre de 2000, Cavidea reportó igualmente, una caída en el consumo de alimentos procesados del orden del 3,5 % en comparación con los tres primeros meses de 1999, que significó "*...que entre enero y marzo de este año se dejaron de consumir 11.000 toneladas de alimentos, debido al bajo poder adquisitivo del venezolano que ahora compra los productos por el precio dejando de lado la calidad y la marca*"²³.

Por su parte, voceros del MPC afirmaron que el consumo de alimentos frescos se incrementó en 15% entre 1998 y 1999 debido a "*... la implementación de políticas en las áreas agrícola y alimentaria y a la optimización de los mecanismos de comercialización, en especial los ejecutados a través del Programa de Alimentos Estratégicos, que cuenta con 16.200 bodegas adscritas, lo cual permite que sectores de menores ingresos accedan a productos alimenticios con precios 40% más baratos a los que ofrecen otros comercios*"²⁴; y agregó que las cifras que ofrece Cavidea corresponden a alimentos procesados en los que se incluyen los refrescos, golosinas, alimentos congelados y pasapalos, que no forman parte de la canasta alimentaria. Además, señaló que la Cámara Venezolana Americana de Industria y Comercio (Venancham) reportó datos que refrendan un aparente aumento del consumo, al señalar que "*... el 88% de las empresas consultadas tuvieron en febrero pasado ventas cuyos tonelajes fueron superiores a los de febrero de 1999*"²⁵.

Para el segundo trimestre de 2000, el gobierno anunció una recuperación en el consumo de alimentos procesados del orden del 2%, lo que para algunos se debió a causas coyunturales como el reciente aumento de sueldos y salarios y el proceso electoral, que favorece la realización de compras nerviosas por parte de la población. Este carácter coyuntural se confirmó cuando, en el mes de junio, se reportó una caída del 2,5%.

Sin embargo, en el segundo trimestre del año, la propia Cavidea reconoció que la contracción del consumo de alimentos se detuvo, aunque todavía no se presentan rasgos de recuperación. Según Gómez Sigala, presidente de este organismo, se ha experimentado un comportamiento irregular del consumo, que tuvo que ver con el proceso electoral, ya que: "*... antes de las*

*elecciones previstas para el 28 de mayo hubo un auge elevado en la demanda y después una reducción en iguales proporciones"*²⁶.

A juicio de Datanálisis: *"Lo más acertado es decir que el consumo alimentario se mantiene constante [ya que], el primer trimestre del 2000 se está comparando con los peores tres meses de los últimos diez años en lo que respecta a consumo alimentario y que son, justamente, los del 99."*²⁷. Además, a pesar de que el consumo se recuperó en un 2,8% si se compara con el mismo período del año pasado, sigue estando por debajo de los niveles de 1998.

Otras de las razones que explican esta aparente recuperación en el consumo de alimentos es la mayor inversión del gasto público en esta área gracias al aumento de los precios del petróleo; pero todavía no se avizora que responda a una política sostenible en la que haya participación de la inversión privada. De hecho, se reconoce que la capacidad ociosa de las empresas de producción de alimentos es del orden del 50% para mediados de 2000.

Según Cavidea, *"Lo más lamentable es que no se vislumbra una estrategia económica por parte del Gobierno, que permita revertir- en el segundo semestre del año- la caída del consumo en la población"*²⁸, estimándose que este descenso alcanzará entre el 12 % y el 14% para finales de año.

Por su parte, el Consejo Nacional de Economía en su documento *"Los retos para el 2000 hacia una nueva economía con crecimiento y desarrollo social"* reconoce que durante 1999, *"El consumo real de la población se redujo en un promedio de 8,7% ; sin embargo, en algunos renglones del área de alimentos en más de 20%."*²⁹.

Durante este período, los precios de los alimentos se han ubicado por debajo del nivel de inflación, lo que ocasionó que por primera vez en muchos años, se experimentara una disminución del costo de la Canasta Alimentaria que, según el Centro de Estudio y Análisis de los Trabajadores (Cenda) fue de 4,4 % en el mes de agosto, lo que contribuyó a disminuir el porcentaje del déficit adquisitivo a un 29%, porcentaje que ha rondado el 50% en los últimos años. Este es un rasgo alentador por sus efectos más permanentes sobre una posible tendencia hacia la recuperación del consumo. De mantenerse esta situación, el mayor poder adquisitivo de la población favorecería la compra de alimentos y podría comenzar a revertirse de manera definitiva, la incesante caída que ha experimentado este indicador desde mediados de los años ochenta.

Frente a este panorama en relación con el consumo de alimentos, el gobierno nacional implementó algunas medidas relacionadas con la puesta en el mercado de productos alimenticios a bajo costo. Especial mención merece el denominado bistec popular, el cual produjo reacciones encontradas tanto en los sectores productivos como en la propia población. Las principales reservas con relación a esta medida, estuvieron signadas por la desconfianza en relación con la calidad del producto y con su verdadero impacto en el aporte de calorías para la población puesto que, algunos señalan que el mencionado bistec popular está constituido por carne de cuarta categoría con 25% de grasa.

Por otra parte, también se anunció la creación del Instituto para la Promoción del Consumo del Huevo que aspira aumentar el consumo de 90 unidades a 108 por persona al año, así como una campaña nacional para promover el consumo de arroz como acompañante diario en la dieta del venezolano.

Políticas públicas en materia agroalimentaria

Numerosos anuncios acerca de medidas que favorecerían especialmente la producción de alimentos fueron hechos por las autoridades gubernamentales en el período que cubre este Informe. Sin embargo, no todos gozaron de la aceptación general, entre otras razones porque lucen fragmentados, al no responder a una política nacional coherente en esta materia, y por otra parte, todo parece indicar que el alcance no es suficientemente masivo. De esta manera, no puede afirmarse que exista todavía una política agroalimentaria bien definida encaminada a garantizar el derecho a la alimentación, especialmente porque más allá de las grandes líneas nacionales, no se visualiza continuidad con las medidas concretas anunciadas durante el pasado año por el anterior Ministro del entonces Despacho de Agricultura y Cría.

Aún así, es posible identificar algunos aspectos positivos que por su carácter no coyuntural pueden favorecer en el mediano plazo la implantación de una estrategia realmente efectiva en función de garantizar este derecho.

Un primer saldo positivo obtenido durante este período, tiene que ver con el reconocimiento expreso en el texto constitucional de la garantía a la seguridad alimentaria de la población, tal y como está contemplado en el artículo 305 de la nueva Constitución y el cual deberá reglamentarse a través de un conjunto de medidas. De esta manera, se crean las condiciones para cumplir con una de las obligaciones del Estado señaladas en la mencionada Observación General de la ONU, cual es la creación de una legislación marco que garantice la aplicación de una estrategia nacional para dar cumplimiento al derecho a la alimentación³⁰.

Cabe destacar que el artículo en cuestión incorpora los dos elementos que la FAO ha definido como componentes fundamentales de la seguridad alimentaria: la disponibilidad de alimentos con un grado adecuado de suficiencia y estabilidad, y el acceso a los mismos en forma oportuna. Igualmente, el mencionado artículo señala que se dará preponderancia a la producción nacional para cumplir con esta garantía, lo que fue objeto de críticas por parte sectores agroindustriales que acusaron a la Constitución de estatista y atrasada, aduciendo que no habrá garantía de seguridad alimentaria si se producen alimentos no viables y por tanto más caros.

Estas afirmaciones indican que poco se ha avanzado en las relaciones agroindustria-gobierno que como se ha señalado en los anteriores informes, constituyen uno de los obstáculos más serios para el desarrollo de una política nacional en materia alimentaria, realmente acorde con las condiciones y necesidades de nuestro país.

El desencuentro se centra alrededor de la política de importaciones, por un lado, y la colocación de la producción nacional, por el otro, ya que no ha logrado compatibilizarse la producción de alimentos con niveles de ganancias a los que aspiran los industriales, con la garantía de la seguridad alimentaria para la mayoría de la población, tal como lo establece el cumplimiento del derecho a la alimentación. Como consecuencia de esto, nos encontramos frente a una realidad sumamente distorsionada en la que la producción nacional de alimentos ha sido prácticamente sustituida por las importaciones, lo que ha venido a propiciar un descenso permanente de la primera. Este descenso se verifica en la progresiva disminución que ha experimentado el cultivo de tierras aptas para el desarrollo de productos alimentarios, lo cual, según declaraciones del ex-ministro de la Producción y el Comercio J. J. Montilla, ha significado que *"...el área cosechada por habitante se reduce de 2.575 m² en 1950, a 2.089 m² en 1961; a 1.706 m² en 1970; a 1.177 m² en 1980; a 898 m² en 1990, y a 714 m² en 1998, lo cual ocurre sin haber logrado como contraparte, una sustancial mejora en el rendimiento por unidad, de superficie"*³¹.

Según cifras ofrecidas por el MPC, el comportamiento de los diferentes rubros alimentarios entre 1988 y 1999 ha sido el siguiente:

Años/has. Cultivadas			
Rubro	1988	1994	1999
Cereales	1.150.446	765.211	677.280
Granos y leguminosas	91.184	49.741	47.323
Raíces y tubérculos	79.215	65.524	75.628
Hortalizas	25.755	33.086	39.383
Frutas	184.907	210.898	199.978

Fuente: Dirección de Estadísticas del MPC.

Como se desprende del cuadro anterior, los rubros que contienen los alimentos más utilizados en la dieta del venezolano como los cereales (arroz, maíz y sorgo) y los granos y leguminosas (arveja, caraota, frijol y quinchoncho), han experimentado, entre 1988 y 1999 un descenso cercano al 50%, debiendo acudir a las importaciones para ser suplidos.

Los actuales voceros gubernamentales privilegian abiertamente el apoyo a la producción nacional, entre otras razones, porque la política de importaciones, además de ineficiente y riesgosa, ha resultado muy costosa. A juicio de Juan de Jesús Montilla, ex Ministro de la Producción y Comercio: "*Sustentar la precaria seguridad alimentaria en base a la dependencia, a masivas y costosas importaciones de productos agrícolas, alimentarios y de otra índole, la ha costado al país la enorme cantidad de 34.000 millones de dólares en los últimos 25 años*"³².

En este sentido, en el Plan Agroalimentario 2000 que fijó metas para el año 2004, el gobierno ha diseñado algunas líneas estratégicas para impulsar la producción nacional. La estrategia central consiste en el "*...establecimiento de rubros bandera, de alta eficiencia productiva en el medio tropical por las comprobadas condiciones que existen en Venezuela, lo que permite su producción en volúmenes acordes con la demanda nacional y lo trazado en la política de exportación...*"³³. Esos rubros comprenden el arroz, la caña de azúcar, la palma aceitera, ganadería, pesca, acuicultura, musáceas (plátanos y cambures), frutas tropicales y hortalizas. A su vez, este Plan Agrícola prevé "*...solucionar el problema de la tenencia de la tierra, que limita los créditos al campo*"³⁴.

En lo que se refiere al financiamiento de este plan, el gobierno anunció que para el año 2000, el sector agrícola dispondrá de más de Bs. 165.000.000.000, lo que significa un incremento de Bs. 15.000.000.000 con respecto a 1998. Adicionalmente, se aprobaron Bs. 100 millones para obras de infraestructura agrícola y financiamiento, provenientes de Bonos de la Deuda Pública. Además, se prevé que la banca comercial apoye con "*... la entrega de 730 millones de bolívares al sector productor, para incrementar en 46% la superficie de siembra en el país con respecto al año pasado. Para 1999, había 1,4 millones de hectáreas cultivadas en el país. La meta es llegar a 2,18 millones de hectáreas*"³⁵.

A juicio de las autoridades, para que el Plan Agroalimentario 2000 tenga éxito, debe enmendarse la dieta del venezolano "*...de manera que se le pueda ofrecer a la población una variedad de alimentos, producidos en nuestros campos, con las ventajas que nos dan nuestro clima y suelos. Por eso, estamos empeñados en cambiar la relación del consumo de trigo y*

arroz, de mantener el de maíz y todos los demás rubros que tienen ventajas cónsonas con lo que son nuestros ecosistemas y los ambientes"³⁶. Los voceros gubernamentales han declarado que para lograr este cambio en la dieta diaria de los venezolanos, se pretende "... triplicar el consumo de arroz, convertirlo en el acompañante diario para hacer que se consuman 35 kilos por persona al año, en vez de 13 kilos [...] y mejorar el consumo de carne, leche, leguminosas, plátano y cambures"³⁷. A los cuatro meses de haber sido iniciado este programa, representantes oficiales y del sector agroindustrial difieren en sus resultados. Así, según Datanálisis y la Asociación Venezolana de Molinos de Arroz, el consumo de este cereal cayó en el mes de junio: "*Mientras la pasta, estimulada como todos los demás productos importados por la sobrevaluación para ofrecer mejor precio, resiste la contracción del poder adquisitivo del venezolano*"³⁸. El gobierno asegura que en el mes de junio se vendieron más kilogramos de arroz y menos de pasta a nivel de los mercados que surten a bodegas, lo que debería implicar un mayor consumo del primero.

Estos anuncios no han sido del todo bien recibidos por parte de sectores vinculados al agro, quienes acusan al gobierno de falta de coherencia. "*El Presidente de la República dice una cosa, pero el Ministro de Finanzas dice otra: el Ministro de la Producción y del Comercio dispone algo, pero no es secundado por muchos de los funcionarios de ese despacho*"³⁹, según declaró José Manuel González de Tovar, presidente (e) de Fedeagro. A juicio de este organismo, además de los problemas relacionados con la colocación de la producción nacional, existen aspectos responsables de la crisis del sector que deben ser abordados de forma conjunta y que se resumen en los siguientes:

- "*Lentitud en la fijación de metas a mediano y largo plazo, razón suficiente para detener el progreso de esta actividad;*
- *Importaciones que sobrepasan la demanda real y compiten desigualmente con la producción nacional*
- *ineficacia para defender nuestros intereses en los acuerdos internacionales*
- *La no publicación de las tablas aduaneras del Sistema Andino de Franjas de Precios, acarreó una sanción por incumplimiento [...] impidiéndole a Venezuela ciertas colocaciones de sus rubros.*
- *morosidad e incapacidad para adquirir nuevos créditos, pues la banca conoce la situación del agro y sabe que le es difícil cumplir con las obligaciones financieras adquiridas*"⁴⁰.

Otra de las observaciones que se le hacen al gobierno en esta materia, están relacionadas con el grado de eficiencia de las medidas implementadas. Quizás un primer hecho a destacar en el presente período es el posible impacto negativo que para el sector pueda haber tenido la transformación del Ministerio de Agricultura y Cría en el de la Producción y Comercio, pues diluye las medidas y políticas agroalimentarias en un campo más amplio, restándoles peso propio. Según Luis Hidalgo Parisca, miembro de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Alimentación, las políticas agrícolas y agroalimentarias del actual gobierno son "*improvisadas, anacrónicas e ineficientes. Eso lo evidencia la conversión del Superministerio de la Producción y el Comercio en productor de bistec, propietario de granjas y en promotor de la venta de huevos*"⁴¹. De esta manera, se anuncian medidas que parecieran muy efectistas y que podrían tener un impacto claro en el corto plazo pero que obvian aspectos estructurales que podrían dar mayor impulso al desarrollo de medidas sostenibles y eficaces. Por ejemplo, "*Mientras el Ministerio de la Producción y el Comercio anuncia que será*

propietario de una granja en el Estado Miranda, para sembrar hortalizas con mano de obra china, ignora que en Los Andes venezolanos hay más de 100 sistemas de riego por aspersión que abastecen al país y dan trabajo a miles de familias venezolanas"⁴².

Otro aspecto que revela la falta de coherencia del gobierno, se deriva de las denuncias realizadas por algunos productores de leche. Según este sector, el consumo de este alimento ha caído 30% en 10 años -pasó de 120 litros por persona por año, a 80-, entre otras razones porque el precio de la leche cruda en Venezuela es uno de los más altos de América Latina; por ello, resulta inexplicable que este producto pague "... *aranceles que llegan hasta 46%, cuando un vehículo de lujo paga 26% al entrar. Estos costos no tienen sentido cuando después aplican programas sociales para abaratar el producto*"⁴³, según declaró Ismael Cárdenas, presidente de la Cámara Venezolana de la Industria Pasteurizadora (Cavepas).

Otras medidas gubernamentales

En el mes de agosto, el gobierno nacional, dentro del marco de la denominada constituyente económica, juramentó varias comisiones presidenciales entre ellas la de Asistencia Alimentaria, presidida por el Ministro de la Defensa, Gral. Ismael Eliézer Hurtado e integrada por representantes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), Pro-alimentos (PROAL), Corporación CASA, Defensa Civil, Ejército e Iglesia. Esta Comisión tendrá vigencia prorrogable de un año. El anuncio presidencial con respecto a esta comisión sostuvo que uno de sus objetivos es: "... *una red de comedores populares en todo el país, para aquellas personas que apenas prueban alimento una vez al día, o que no saben si van a comer, puedan ir saliendo poco a poco de la miseria y se puedan incorporar a la producción de riqueza y bienestar*"⁴⁴ y contará para su desempeño con recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides). Al cierre de este Informe, se conoció que la mencionada Comisión ha iniciado un proceso de reuniones con diferentes sectores para comenzar a diseñar su estrategia de trabajo, la cual se operativizará a través de los municipios, abarcando en primer lugar, aquellos que presentan un mayor índice de pobreza. Sin embargo, dado que se trata de una medida muy reciente, habrá que esperar al próximo período para conocer sus resultados.

Política financiera

De acuerdo con los anuncios oficiales, la política financiera agrícola de 1999, dentro de la llamada Cartera Agrícola Obligatoria, superó las expectativas iniciales "... *pues lo que se había previsto como una cartera que no superaría el 15% del fondo que el sector bancario maneja en total, en estos momentos asciende a 20%*"⁴⁵. Por otra parte, se fijó un interés preferencial de 15%, con lo cual se espera que el sector crezca entre 5% y 7% este año. Del monto estimado para este año que se destinaría al sector agrícola (Bs. 490 millardos), se ha colocado 58%.

En el mes de julio, el gobierno anunció medidas especiales para que los pequeños productores accedan a financiamiento a través del Programa Especial de Financiamiento con carácter Social. Este programa ofrece Bs. 70 millardos "... *en créditos blandos a los productores cuyo perfil es rechazado por las instituciones financieras [a través] de tasas de interés privilegiadas y plazos especiales para los pequeños productores que serán mayores a los 12 meses que ofrece la banca comercial y pueden llegar a cinco años para el caso de la palma, por ejemplo*"⁴⁶.

En definitiva, las medidas tomadas en materia de política agrícola, de sostenerse, podrían apuntar a una recuperación de este sector, desde una perspectiva que dé impulso a la producción nacional. Ello redundaría en una mayor producción de alimentos accesibles y adecuados a la población venezolana. Sin embargo, es preciso señalar que si no tienen un hilo

conductor coherente que sea una verdadera estrategia nacional, estarán lejos de garantizar este derecho a todas y cada una de las personas que viven en territorio venezolano.

Vargas: alimentación después del deslave

La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) establece en su aparte 15 que "... cuando un individuo o grupo sea incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole."

La tragedia natural sufrida por Venezuela en diciembre de 1999, puso a prueba la capacidad y voluntad del Estado venezolano de responder a esta situación en los términos que plantean las Naciones Unidas.

En los primeros momentos, el gobierno respondió de manera inmediata facilitando la alimentación a los más de 150.000 damnificados que se encontraban en los centros de refugio.

Para enero de 2000, se anunció la puesta en marcha de un plan de protección nutricional que abarcaría a 60.000 de los 157.000 damnificados, a un costo de Bs. 14,6 millardos por un período de 5 meses y que aportaría 1.560 Kcal. por día, cifra estimada dado los bajos niveles de actividad física que se despliegan en los refugios. La prioridad en relación con esta selección abarcó a la población infantil, femenina y anciana, anunciándose que: "*Se realizará [...] la medición de peso y talla de los menores de 15 años para saber su estado, se protegerá con particular atención a los niños menores de 1 año apoyando la lactancia materna, y se suministrarán suplementos vitamínicos entre adolescentes, embarazadas y ancianos*"¹.

La atención alimentaria a la población damnificada se hizo a través del Servicio de Alimentación del Ejército (Sealej) con colaboración de la Fundación Calendes y del INN, para lo cual se implementaron menús cíclicos para cada siete días.

A pesar de que se conocieron algunas denuncias con respecto a la regularidad, calidad y cantidad de estos alimentos, la información obtenida dice que, en términos generales, el Estado venezolano ha cumplido con esta obligación, aún después de nueve meses de ocurrida la tragedia.

1. El Universal, 06.01.00.

1. El Universal, 18.07.00, pág. 2-1. Énfasis añadido.

2. Ver Capítulo sobre el Derecho a la Educación.

3. INN: Programa Protección Nutricional. Caracas, Pág. 1.

- 4 . El Nacional, 01.10.00, pág. E-1.
5. FUNDACIÓN CAVENDES: Anales Venezolanos de Nutrición. Vol. 12, N° 1, 1999. Pág. 79.
6. Idem. Pág. 80.
7. FUNDACREDESA: Estudio sobre Condiciones de Vida. Año 1999. Pág. 149.
8. Ídem. Pág. 144.
9. Idem.
10. Idem.
11. Economía Hoy, 04.09.00, pág. 8.
12. Ídem.
13. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: El derecho a una alimentación adecuada. Observación General 12. Mayo 1999. Pág. 4.
14. FUNDACIÓN CAVENDES: Anales Venezolanos de Nutrición. Vol. 12, N° 2, 1999. Pág. 129.
15. INN: Boletín Especial 50 aniversario. Caracas, 15.12.99. Pág. 7.
16. Ídem.
17. El Nacional, 23.11.00, pág. C-2.
18. INN: Boletín Especial 50 aniversario. Op. Cit. Pág. 6.
19. Ídem.
20. El Nacional, 13.10.99, pág. C-1.
21. FUNDACION CAVENDES: Anales Venezolanos de Nutrición. Vol. 12, N° 12, 1999. Pág. 134.
22. El Globo, 06.12.99, pág. 23.
23. El Nacional, 12.04.00, pág. E-1.
24. El Nacional, 02.02.00, pág. E-2
25. Últimas Noticias, 14.04.00, pág. 8.
26. El Universal, 27.07.00, pág. 2-4.
27. El Universal, 23.09.00, pág. 2-1.
28. El Nacional, 12.04.00, pág. E-1.
29. Semanario Quinto Día, 10.10.00, pág. 10.
30. Sin embargo, hay que mencionar que la nueva constitución no señaló expresamente la garantía de protección contra el hambre, tal como lo establecen los tratados internacionales de derechos humanos. No obstante, ella es constitucionalizada por la vía del artículo 23.
31. Economía Hoy, 04.09.2000, pág. 8.

32. Ídem.
33. El Nacional, 25.11.99, pág. E-1.
34. El Universal, 13.04.00, pág. 2-1.
35. El Nacional, 25.02.00, pág. E-3.
36. El Nacional, 25.11.99, pág. E-1.
37. Ídem.
38. El Universal, 18.07.00, pág. 2-1.
39. Economía Hoy, 17.11.99, pág. 12.
40. Ídem
41. Últimas Noticias, 17.04.00, pág. 15.
42. Ídem.
43. El Universal, 22.06.00, pág. 2.4.
44. El Nacional, 06.08.00, pág. D-6.
45. Economía Hoy, 10.01.00, pág. 15.
46. El Universal, 28.07.00, pág. 2-1.