

# Revista de Ciencias Sociales

# Interpretación teórica del conflicto Estado-sector privado en el sistema agroalimentario venezolano (2001-2016)

Giacalone, Rita \*  
Hernández, Martha Y. \*\*  
Zerpa, Sadcidi \*\*\*

## Resumen

La intervención estatal en el sistema agroalimentario venezolano generó un conflicto Estado-sector privado que incide en la crisis alimentaria actual. En este sentido los objetivos de investigación comprenden analizar el proceso que llevó al conflicto y evaluar la posibilidad de negociar prioridades concertadas entre ambos actores. Incluye un análisis empírico de la intervención estatal, un modelo prospectivo para identificar escenarios y una interpretación teórica del proceso. Se revisaron fuentes bibliográficas y hemerográficas para el análisis empírico. En relación a la identificación de escenarios se aplicó el modelo prospectivo MACTOR mediante el análisis del discurso estatal y privado recogido en 39 entrevistas, 25 respuestas a un cuestionario y 112 declaraciones públicas, entre 2009-2012 y 2014-2016. Al combinar los enfoques teóricos cadena de valor, actor red y análisis multinivel para analizar si es posible negociar el conflicto, los resultados indicaron que los objetivos económicos de ambos actores podrían facilitar la negociación, pero elementos cognitivos obstaculizan esa posibilidad, junto con el poco éxito de la intervención estatal. Concluyendo que la combinación de enfoques permitió ubicar el proceso analizado en una interpretación teórica del conflicto, que abre perspectivas de investigación más amplias para explicar el enfrentamiento actual en Venezuela.

**Palabras clave:** Sistema agroalimentario; intervención del Estado; sector privado; conflicto-negociación; Venezuela

---

Ph. D. (Historia); Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Mérida, Venezuela, Áreas de investigación: Historia Económica; Integración Regional; Actores del Sistema Alimentario. Edif. G FACES, Nivel 2, Núcleo La Liria, Mérida, Venezuela; ritagiacalone@yahoo.com

\*\* MSc. En Economía; Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Áreas de investigación: Microfinanzas; Modelo de Actores; Financiamiento Agrícola. Edif. G FACES, Nivel 3, Núcleo La Liria, Mérida, Venezuela; marthayanira@gmail.com

\*\*\* MSc. En Economía; Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Áreas de investigación: Comercio Internacional; Actores del Sistema Alimentario. Edif. G FACES, Nivel 2, Núcleo La Liria, Mérida, Venezuela; zerpasad@gmail.com

**Recibido:** 2016-07-22 · **Aceptado:** 2016-11-07

## *A Theoretical Interpretation of the State-Private Sector Conflict in the Venezuelan Agrifood System (2001-2016)*

### **Abstract**

State intervention in the Venezuelan agri-food system generated a state-private conflict that affects the current food crisis. In this sense, the research objectives include analyzing the process leading to the conflict and evaluating the possibility of negotiating agreed priorities between the two actors. It includes an empirical analysis of state intervention, a prospective model to identify scenarios and a theoretical interpretation of the process. Bibliographical and hemerographic sources were reviewed for the empirical analysis. Regarding the identification of scenarios, the MACTOR prospective model was applied through the analysis of the state and private discourse collected in 39 interviews, 25 responses to a questionnaire and 112 public statements between 2009-2012 and 2014-2016. By combining the theoretical approaches of value chain, actor network and multilevel analysis to analyze if it is possible to negotiate the conflict, the results indicated that the economic objectives of both actors could facilitate the negotiation, but cognitive elements hamper that possibility, together with the little success Of state intervention. Concluding that the combination of approaches allowed to locate the analyzed process in a theoretical interpretation of the conflict, which opens up broader research perspectives to explain the current confrontation in Venezuela

**Key words:** Agri-food system; State intervention; private sector; conflict-negotiation; Venezuela

### **Introducción**

Entre 2001 y 2016 el Estado intervino en el sistema agroalimentario venezolano para alcanzar la seguridad alimentaria, pero la falta de negociación y política comunicacional para persuadir a los actores privados a participar en el proceso y un discurso gubernamental agresivo crearon una situación de conflicto suma cero. Quince años de esa política han producido una crisis alimentaria que hace necesario analizar: 1) el proceso que llevó al conflicto Estado- sector privado y 2) la posibilidad de negociar las prioridades de ambos, basados en que conocer cómo y por qué surgió el conflicto, permite entender si es posible solucionarlo.

Venezuela importa más del 50% de los alimentos para consumo final o procesamiento industrial porque su economía petrolera posee características rentistas. Desde la reforma agraria de 1961, el Estado intervino para organizar tenencia de la tierra, financiar producción y fijar precios a productores y consumidores. El proceso se intensificó durante el *boom* petrolero (1973-1979) con

subsidios, tasas preferenciales para créditos y condicionando la importación de alimentos a la compra previa de cosechas nacionales a precios mínimos fijados por el gobierno.

Después de la devaluación del bolívar en 1983, los productores agrícolas sustituyeron con producción local varios rubros importados. Pero, en los noventa, un cambio de política económica eliminó controles, subsidios y aranceles proteccionistas y los productores debieron volverse competitivos para sobrevivir (Borguucci et al., 1999). El eje del sistema se movió de la producción agrícola a la agroindustria y a la comercialización, cuando aumentó la importación, que generó roces entre productores y empresas agroindustriales y entre éstas y supermercados (Morales, 2009).

Mientras tanto el sistema político de conciliación de élites se resquebrajó cuando el conflicto entre partidos produjo acusaciones mutuas de corrupción, que diluyeron la confianza de los ciudadanos en el estamento político, y las fuerzas armadas cuestionaron su capacidad para mantener la estabilidad social. En 1992 fracasaron dos intentos de golpe de estado, pero en 1999 llegó a la presidencia un

movimiento cívico-militar de izquierda, que buscó reestructurar el sistema agroalimentario para alcanzar la seguridad alimentaria. Una visión fragmentada del desarrollo y su impronta militar lo llevaron a aplicar una estrategia de intervención no negociada que generó conflicto.

El conflicto es acerca de si el Estado debe solucionar fallas de mercado, haciendo al sector más productivo y eficiente (objetivo económico), o, según la economía de bienestar, solucionar problemas de equidad sin criterios de eficiencia (Rangel, 2003). El resultado de la intervención estatal fue que distorsionó el sistema de asignación/reasignación y produjo desviación de mercancías (contrabando, mercado informal), disminución de empleo y otras acciones contrarias tanto a la eficiencia como a la equidad.

## **1.- Metodología**

En la primera sección, se revisaron fuentes bibliográficas y hemerográficas. En la segunda, se aplicó MACTOR (Método Actores, Objetivos, Resultados de Fuerza), un modelo de análisis prospectivo utilizado para “mapear” conflictos (Generalitat de Catalunya, 2014), en base al análisis del discurso recogido en entrevistas, respuestas a un cuestionario y declaraciones públicas de representantes estatales y privados. El análisis del discurso se usó como técnica de investigación cualitativa para precisar de qué forma los actores explicitan sus problemas en la relación con otros y deducir sus objetivos y prioridades (Sayago, 2014). En la tercera sección, se combinaron los enfoques teóricos cadena de valor, teoría del actor red y análisis multinivel.

Según el enfoque de la cadena de valor, los actores desarrollan ventajas competitivas asociadas a su pertenencia a un eslabón (componente) de la cadena que va de la producción rural al consumidor, agregando valor en cada uno de ellos. El enfoque permite identificar objetivos económicos normativos de los actores (que se asumen a partir de su ubicación en la cadena). Por ejemplo, las empresas agroindustriales buscan asegurarse

el suministro de materia prima barata, mientras los productores rurales buscan maximizar el precio de sus productos.

Este enfoque se complementa con el del actor-red (Actor Network Theory), según el cual los actores se constituyen a través de sus acciones y relaciones con otros, en las que inciden aspectos cognitivos como percepciones. El actor es una red de relaciones materiales e ideas expresadas en su discurso y carece de sentido fuera de su red, de forma que su existencia como actor tiene raíces sociales y culturales (Arce y Marsden, 1993; Long, 2007). MACTOR asume que las posiciones, estrategias, alianzas y reacciones de los actores, correspondientes al ámbito cognitivo, tienen tanta influencia como los objetivos económicos para identificar escenarios de conflicto.

Los actores se dividieron en las categorías estatales (E) y privados (P) y se redujo su número a los cuatro componentes de la cadena de valor del sistema agroalimentario: producción primaria (PRI), agroindustria (IND), distribución-comercialización nacional (DCN) e importación-exportación (EXT). Con información primaria (20 entrevistas y 25 respuestas a un cuestionario) y secundaria (25 declaraciones a la prensa de actores estatales y privados), recogidas entre 2009-2012, se construyó el cuadro estratégico de actores que identificó objetivos, problemas y recursos de actores. Esto permitió destacar sus fuerzas relativas y estrategias. Se hizo también una matriz por objetivos, marcando con +1 cuando un actor apoya un objetivo, 0 cuando le resulta neutral y -1, cuando se opone a él. Cuadro y matriz aparecen publicados en Giacalone, et al. (2014) como resultado parcial del proyecto del que forma parte el presente artículo.

En la publicación actual, el análisis se concentró en los objetivos más mencionados por los actores, que se incluyen en el Cuadro I. Con ellos se elaboró las matrices de convergencia y divergencia (Tabla I y II), que muestran en qué temas los actores asumen posiciones fuertes frente a objetivos, que son las que generan conflicto. Esas matrices sólo toman en cuenta el número de convergencias y divergencias de objetivos entre actores.

Para valorar prioridades de los actores se jerarquizaron los objetivos en la matriz valorada de posiciones de actores por objetivos (Tabla III), luego que información recogida en 2014-2016 (19 entrevistas, 87 declaraciones en prensa) permitió verificar qué objetivos previamente identificados se mantenían. Los parámetros de la Tabla III son: -4 el objetivo cuestiona la existencia del actor y +4, es imprescindible para su existencia; -3 el objetivo cuestiona la misión del actor y +3, es imprescindible para ella; -2 el objetivo cuestiona el éxito de los proyectos del actor y +2, es imprescindible para ese éxito; -1 el objetivo cuestiona de forma limitada en tiempo y espacio los procesos operativos del actor o +1, es imprescindible solo para esos procesos operativos.

En el análisis multinivel, los actores usan comportamientos aceptados para resolver sus problemas, pero si no lo logran, realizan adaptaciones internas del sistema o innovaciones, que deben tener éxito para incorporarse a su marco cognitivo (nivel meso) mediante un proceso de aprendizaje social (imitación) (Geels, 2004; Cerruti, 2008). El nivel macro corresponde al contexto nacional/internacional del sistema y el micro, a actores individuales (empresas, granjas, entre otros). El cambio iniciado en el micro por presión del macro (el Estado) necesita ser aceptado en el meso para producir una transformación del sistema que resista ataques de otros actores.

En el nivel macro, las transformaciones llevan tiempo y generan resistencia porque es una estructura externa al sistema en que se desenvuelven los actores. La posibilidad de cambio es mayor en el nivel micro que en el meso donde predomina adaptación y cambio acumulativo, porque en el micro hay nichos que no han incorporado todas las reglas del sistema y se puede incidir en ellos. El cambio va del nivel micro al meso donde, si el cambio se adopta, se convierte en regla. De ahí pasa al macro para transformar el contexto. El éxito del cambio requiere su aceptación en otros niveles y para ello tiene que considerarse positivo (Cerruti, 2008).

## **2.- Etapas de la intervención estatal y génesis del conflicto**

**2.1. Primera Etapa (2001-2004):** Las principales medidas para el sector fueron el aumento de la cartera agrícola obligatoria para bancos públicos y privados (Hernández, 2014) y la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario (2001). Esta última derogó la Ley de Reforma Agraria de 1960, promovió la explotación colectiva, no contempló la posibilidad de dividir la tierra en herencia y exigió que el INTI (Instituto Nacional de Tierras) certificara las tierras como productivas, mejorables u ociosas -- las ociosas pueden ser “rescatadas” por el Estado y las otras, expropiadas por razones de utilidad pública o interés social. Se pasó de la reforma por vía campesina, que consolidó unidades productivas familiares en los sesenta, a cooperativas controladas por el Estado (Rodríguez, 2013), lo que generó resistencia de grandes, medianos y pequeños propietarios agrícolas (Bolotin, 2009).

**2.2. Segunda Etapa (2004-2007):** Luego del referendo revocatorio presidencial (2004), se profundizaron medidas previas. La reforma de la Ley de Tierras (2005) cambió títulos de propiedad por una autorización de permanencia del INTI para ser reconocido como productor agrícola y poder solicitar créditos bancarios. Se amplió la definición de tierras ociosas para incluir a terciarizadas o en medianería – “contratos no registrados de trabajo que forman un sistema de seguridad social informal entre campesinos al permitir que personas mayores o incapacitadas alquilen sus tierras o acuerden su explotación a partes iguales con productores sin tierra que ahorran para comprarlas” (Molina, 2014; Delahaye, 2014: 501-502). También se promulgó el control de precios minoristas de productos básicos para disminuir el costo de los alimentos. “Aunque hubo subsidios a la producción, fueron pocos y se pagaron con retraso” (Gutiérrez, 2014: 117- 118). El Estado obligó a los exportadores a cambiar divisas al precio oficial, inferior al del mercado.

Entre 2003 y 2008, el *boom* del petróleo abarató las importaciones, mientras el control cambiario generaba problemas al sector privado para adquirir semillas, tecnologías, pesticidas y maquinaria importada. Aumentó el consumo urbano pero disminuyó la inversión privada por inseguridad jurídica (ocupación de tierras, expropiaciones) y personal (secuestros) en zonas rurales (Bolotin, 2009).

Para desarrollar un complejo agroindustrial y comercial estatal en productos básicos, la Corporación Venezolana Agraria (CVA), creada en 2001, absorbió desde 2006 a las empresas expropiadas al sector privado (Tovar, 2008). Aumentó entonces la brecha entre consumo y producción nacional porque, además de que los productores privados invertían poco, cooperativas y empresas estatales no fueron eficientes para producir (Machado, 2012) y la población siguió creciendo (Parker, 2008). La superficie cosechada de 1988 a 2009 se redujo hasta 1998 y aumentó 46 % de entonces a 2008, pero en 1988 se cosecharon 2.317.639 ha. y en 2009, 2.392.811 (Chacón, 2011). Mientras tanto, la importación estatal de alimentos en 2008 llegó a 260 dólares/habitante frente a un promedio histórico de 75 dólares (Machado, 2008).

En 2003 el Estado creó el Mercado de Alimentos C. A. (MERCAL), que tenía en 2006, 14 mil puntos de venta y alcanzaba a 60% de la población. Vendía productos básicos de pequeñas, medianas y grandes empresas (Polar, Cargill, Monaca, entre otros) por debajo de los precios regulados (Ortega, 2007: 7) porque redujo costos de intermediación. El Estado se convirtió en cliente de productores agrícolas y agroindustria, estableciendo relaciones positivas con algunos, y en competidor de distribuidores, comercializadores e importadores.

No había juego suma cero, en el que la entrada de un actor aniquilaba a otros, porque consumidores de bajos ingresos compraban también en locales privados (Castillo, 2010b: 226). El sector privado buscó renovar internamente el sistema al profundizar relaciones entre eslabones de la cadena de valor o crear nuevos mecanismos (producción

agrícola por contratos con agroindustria, entre otros), para mantener su coexistencia con el Estado.

MERCAL enfrentó problemas internos (abastecimiento irregular y desviación de productos a vendedores informales) y externos (contrabando de extracción de productos subsidiados). En 2007, una crisis de desabastecimiento de productos básicos mostró su fragilidad ya que MERCAL presentó el mayor promedio de desabastecimiento (42,4%) frente al resto de los establecimientos comerciales (Venezuela Real, 2007).

**2.3. Tercera etapa (2008-2012):** Luego de la derrota gubernamental en el referéndum de 2007, el Estado declaró de utilidad pública todas las actividades relacionadas con alimentos para crear un sistema alimentario estatal. La Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (2008) opuso la concepción estatal de seguridad alimentaria como derecho, a la concepción económica de mercado de alimentos. La Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (2008) estableció empresas de producción social (EPS) y la Ley de Costos y Precios Justos (2011) reguló márgenes de ganancia. Otra reforma de la Ley de Tierras (2010) consideró latifundio cualquier extensión superior al promedio de ocupación de su región o que no tenga un rendimiento del 80 % y ociosa, a aquella cuyo uso no coincida con planes estatales (Molina, 2014: 545).

En 2007 las hectáreas expropiadas solo habían aumentado 2% la producción (Buttarelo, 2007), de forma que la intervención estatal aumentó el consumo pero no la producción por poca eficiencia de las EPS (Obuchi et al., 2011). Cooperativas y productores con créditos estatales fueron obligados a vender productos a MERCAL pero tuvieron poco impacto --en 2007 CVA Lácteos produjo 832.600 litros de leche, de un total de 1.724 millones de litros anuales consumidos y empresas del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierras (MPPAT) produjeron 290.000 toneladas de alimentos del total de 19.619.700 toneladas (Tovar, 2008). Desde 2008, las expropiaciones

avanzaron de fundos rurales no productivos a empresas agroindustriales por motivos de seguridad alimentaria o incumplimiento de regulaciones de precios (Heredia, 2012).

El desbalance entre oferta y demanda de alimentos -- la industria disminuyó 6,7% su producción en 2007 y el consumo insatisfecho llegó al 30% -- afectó la comercialización de productos básicos, cuyos márgenes de ganancia en supermercados habían bajado (Asociación Nacional de Supermercados y Autoservicios, 2010). Cuando la demanda de bienes controlados se trasladó a MERCAL, el subsidio se volvió insostenible. Según su presidente, éste no podía alimentar a toda la población sino a un nicho de personas (Tovar, 2008) por lo cual, en 2009, sus productos aumentaron un 89,19%.

El fin del *boom* petrolero (2004-2008) mostró la insostenibilidad de un sistema estatal basado en ingresos dependientes del mercado internacional. El Estado aumentó expropiaciones y fiscalización del sistema para reducir la importación de alimentos. Terminó entonces la coexistencia entre actores públicos y privados y el Estado fue considerado un competidor desleal del sector privado por ventajas como control cambiario y menores costos, entre otros (Deniz, 2010).

En 2008 se creó PDVAL (Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos), dependiente de la estatal petrolera PDVSA, “que comercializó productos a precios regulados para atraer a clientes de supermercados privados. A finales de 2008, MERCAL y PDVAL abarcaban un tercio del volumen del mercado y buscaban eliminar al sector privado de la distribución y comercialización de alimentos. PDVAL importaba alimentos, que vendía subsidiados y racionados” (Puente y López, 2008: 6).

Sus importaciones fueron afectadas por deficiente logística portuaria para distribuir a tiempo los alimentos importados y por ilícitos cambiarios. En 2009, la pérdida de contenedores con alimentos perecederos en Puerto Cabello (Lozano, 2010; Castillo, 2010a) llevó al arresto de empresarios cercanos al gobierno. Sus empresas pasaron al Estado y

PDVAL, a la vicepresidencia de la nación. En 2014, MERCAL y PDVAL fueron adscritas a la Corporación Productora, Distribuidora y Mercado de Alimentos S.A.

El comportamiento oportunista de participantes del sistema estatal, la alta morosidad en créditos públicos y la caída de precios petroleros, ocasionaron expropiaciones de empresas agroindustriales y supermercados y limitaron márgenes de ganancias para aumentar el control estatal sin aumentar su inversión. MERCAL y PDVAL ajustaron precios de compra para atraer a productores nacionales, después que en 2009 volviera la escasez de alimentos, asociada con inflación y, en 2010, con devaluación del bolívar. Para ese último año, la presión de la demanda sobre la estructura estatal costaba 2.405 millones de dólares -- \$ 605 para subsidios y \$ 1.800 para administración (Smith, 2010)-- y, en 2012, el Estado controlaba 49% de la comercialización nacional de alimentos.

**2.4. Cuarta Etapa (2013-2016):** La sucesión presidencial pospuso los efectos de la crisis global hasta 2014, por lo cual en 2012, año electoral, las importaciones alcanzaron un record de 59.300 millones de dólares (Hernández, 2015). La CVA fue transformada para ahorrar burocracia y agilizar la toma de decisiones (Díaz-Struck, 2010) y, finalmente, intervenida por la Misión “Eficiencia o Nada” porque para 2015 las empresas agroindustriales expropiadas habían reducido su producción entre 5% y 14%, respecto a 2014 (Salmerón, 2016).

La memoria y cuenta del MPPAT (2012) informó de problemas en las fincas en tierras expropiadas, que en 2013 se transfirieron a las gobernaciones (Pinto, 2013). Ante el rumor de que la justicia aprobaría el regreso a sus dueños de las fincas expropiadas, el INTI lo negó, mientras la Federación Nacional de Ganaderos exigió que el Estado pagara por las tierras expropiadas o invadidas que estaban abandonadas o subutilizadas (Parilli, 2014).

El enfrentamiento mostró la importancia de normalizar propiedad de tierra y empresas para facilitar el diálogo Estado-sector privado, al que llamó el gobierno en enero de 2014,

después que el Banco Central de Venezuela informara que la escasez de alimentos había alcanzado el mayor porcentaje desde 2010. Las conversaciones se suspendieron sin resultados y el Estado mantuvo su discurso conflictivo y polarizador (Castro, 2013), de forma que, en marzo, los alimentos básicos presentaban escasez grave en MERCAL y PDVAL (Datanálisis, 2014). En 2015 se veían largas colas en supermercados y abastos cuando se anunciaba la llegada de esos productos, que se vendían en forma racionada (Gutiérrez, 2016).

En abril de 2016 se crearon los CLAP (Comités Locales de Abastecimiento y Producción), que mediante los consejos comunales venden de forma racionada bolsas con productos subsidiados a personas de bajos ingresos. Como para inscribirse se solicitan datos sobre participación en actividades del partido gubernamental, el programa se limita a sectores afines al gobierno. En julio se puso bajo control militar la Gran Misión Abastecimiento Soberano Seguro, a la que los productores privados deben vender 50 % de su producción, pero la baja producción mantuvo la escasez (Marcano, 2016).

Resumiendo, la intervención estatal en el sistema agroalimentario avanzó de controlar la producción primaria a controlar todo el

sistema, incluyendo el consumo al racionar la oferta de alimentos, pero no disminuyó la brecha entre producción y demanda (la tasa de escasez en enero 2014 alcanzó 28% y en marzo, 30 % y desde entonces el gobierno dejó de publicarla). Aunque ha bajado la importación por disminución de recursos estatales, no ha disminuido la necesidad de importar alimentos (Gutiérrez, 2016).

### 3.- Resultados. Escenarios de conflicto e interpretación teórica del proceso que condujo a ellos

El cuadro objetivos por actores estatales y privados, según componentes de cadena de valor (Cuadro I) y las matrices de convergencia y divergencia (Tabla I y II) identificaron objetivos económicos y no económicos en que los actores asumen posiciones fuertes -- propiedad de tierra y empresas; control de precios al consumidor vs márgenes de ganancia remunerativos; control estatal de importaciones y exportaciones; competencia estatal con sector privado. Propiedad y precios mostraron divergencias fuertes; aumento de producción y abastecimiento, puntos de convergencia.

**Cuadro I**  
**Objetivos de Actores Estatales y Privados, según Componentes de Cadena de Valor**

ACTORES-ESTADO	OBJETIVOS	OBJETIVOS	ACTORES-SECTOR PRIVADO
PRI (E 1)	Repartir tierras Crear cooperativas Aumentar producción Controlar precios	Proteger propiedad privada de tierra Aumentar/ mantener producción Obtener precios remunerativos Obtener financiamiento imparcial	PRI (P 1)
IND (E 2)	Eliminar/ controlar empresas dominantes Aumentar producción Controlar precios	Proteger propiedad de empresas Asegurarse abastecimiento constante Mantener precios remunerativos	IND (P 2)
DCN (E 3)	Eliminar intermediarios Aumentar abastecimiento Controlar precios	Proteger propiedad de empresas Asegurar abastecimiento Mantener márgenes de comercialización remunerativos	DCN (P 3)
EXT (E 4)	Controlar importaciones Eliminar exportaciones	Participar en importaciones Aumentar exportaciones Disminuir/ eliminar competencia Estatal	EXT (P 4)

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla I**  
**Matriz de convergencia**

Actor	E1	E2	E3	E4	P1	P2	P3	P4
E1		17	14	8	4	3	3	2
E2	17		15	9	4	4	4	3
E3	14	15		10	5	5	5	4
E4	8	9	10		4	5	4	5
P1	4	4	5	4		15	13	11
P2	3	4	5	5	15		15	12
P3	3	4	5	4	13	15		11
P4	2	3	4	5	11	12	11	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla II**  
**Matriz de divergencia**

	E1	E2	E3	E4	P1	P2	P3	P4
E1		0	1	2	12	13	11	9
E2	0		1	2	12	13	11	9
E3	1	1		0	9	10	10	7
E4	2	2	0		6	6	6	6
P1	12	12	9	6		0	0	0
P2	13	13	10	6	0		0	0
P3	11	11	10	6	0	0		0
P4	9	9	7	6	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia.

En la matriz valorada de posiciones de actores por objetivos (Tabla III), las sumatorias de valoraciones positivas (S+) confirmaron la convergencia del mayor número de actores en aumentar producción y abastecimiento y la mayor valoración negativa de actores privados con respecto a intervención de propiedad y competencia estatal. Estos dos últimos elementos deben desaparecer para

que los actores privados sigan siendo parte del sistema agroalimentario. El Estado considera que repartir tierras y controlar precios al consumidor son imprescindibles para su existencia política. Esto no solo indica la importancia de objetivos cognitivos (no económicos) que pueden no tener racionalidad económica, sino que además convierte al conflicto en suma cero.

**Tabla III**  
**Valorización de Prioridades**

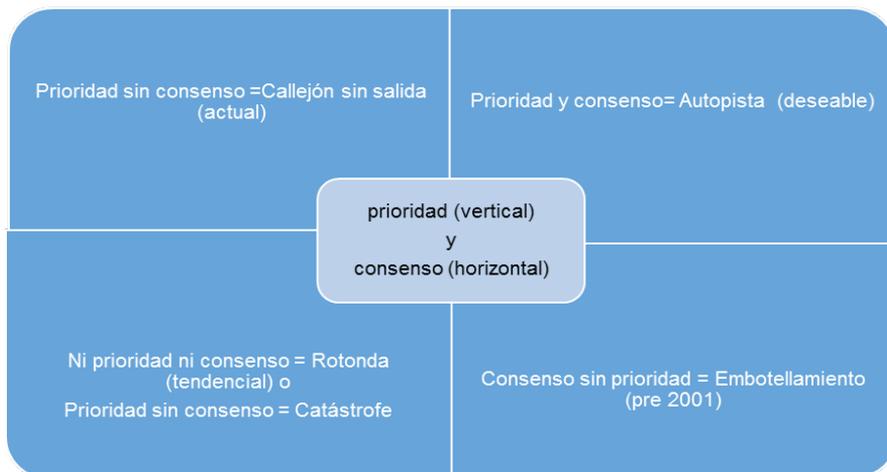
ACTORES / OBJETIVOS	(E1) PRI	(E 2) IND	(E 3) DCN	(E4) EXT	(P1) PRI	(P2) IND	(P3) DCN	(P4) EXT	S+	S-
O1: Repartir Tierras	4	2	0	0	-4	2	0	0	8	-4
O2: crear cooperativas	3	2	4	0	-3	0	0	0	9	-3
O3: aumentar producción	4	4	4	4	4	4	4	4	32	0
O4: controlar precios	4	4	4	0	-4	-3	-3	-4	12	-14
O5: eliminar empresas dominantes en IND	3	4	2	4	-2	-4	-3	-4	13	-13
O6: aumentar producción en IND	0	4	4	4	3	4	4	4	27	0
O7: controlar precios en IND	4	3	3	0	3	-4	2	0	15	-4
O8: eliminar intermediarios	3	2	4	0	1	1	1	0	12	0
O9: aumentar abastecimiento	4	4	4	4	4	4	4	2	30	0
O10: controlar precios al consumidor	4	1	4	3	-3	-3	-3	-3	12	-12
O11: controlar importaciones	4	3	4	4	-2	-2	-3	-4	15	-11
O12: Eliminar o disminuir exportaciones	3	3	2	4	-3	-2	-2	-4	12	-11
O13: proteger propiedad privada	-4	-4	-4	-3	4	4	4	4	16	-15
O14: obtener precios y ganancias remunerativas	-2	-4	-4	0	4	4	4	4	16	-10
O15: obtener financiamiento imparcial	-2	-4	-4	0	3	4	4	4	15	-10
O16: participar en importaciones	-3	-3	4	4	2	3	3	4	20	6
O17: aumentar exportaciones	-4	-4	-2	1	2	3	0	4	10	-10
O18: eliminar competencia del Estado	-4	-4	-4	-4	4	4	4	4	16	-16

Fuente: Elaboración propia

A continuación, el Gráfico I resume los escenarios (conjunto de circunstancias reales o posibles) identificados mediante MACTOR. Un escenario real es el anterior a 2001, cuando el sistema alimentario se equiparó a un embotellamiento de vehículos, en el que cada uno buscaba adelantarse para alcanzar objetivos económicos (consenso sobre rol económico del sistema pero sin prioridades definidas). Otro escenario real es la situación actual, donde no hay ni consenso ni prioridades concertadas Estado- sector privado y ningún

actor puede alcanzar sus objetivos (callejón sin salida).

Si no se negocian prioridades ni consenso, los escenarios potenciales son el tendencial (que se da si no sucede algo nuevo) – la rotonda donde nadie avanza o la unificación por la fuerza del sistema agroalimentario estatal y privado (catástrofe). El escenario deseable es el que los actores negocien prioridades y consenso para avanzar hacia la autopista respetando las reglas.



**Fuente:** Adaptado de Makita et al. (2004) y Mariñez (2004). El punto superior del eje vertical indica mayor prioridad y el inferior, falta de prioridad. El extremo derecho del eje horizontal muestra mayor consenso y el izquierdo, su ausencia.

**Gráfico I**  
**Escenarios del sistema agroalimentario venezolano**

Los enfoques cadena de valor y actor-red se usaron para identificar objetivos económicos y no económicos y construir escenarios con MACTOR. Si se aplica el análisis multinivel al proceso que condujo al conflicto, se observa que, cuando la intervención estatal actuó como catalizadora de cambios, el sector privado buscó frenarlos porque sus intereses ya estaban incorporados en el nivel cognitivo (o meso). Los actores privados intentaron una renovación interna del sistema (coordinación vertical de supermercados con pequeños productores agrícolas, entre otras) pero medidas como la obligación de vender la

producción a MERCAL y la prohibición de la medianería la impidieron.

Según el enfoque multinivel, el actor que busca el cambio define y propone nuevos roles para otros actores, utiliza coerción o persuasión para que los cumplan y, si no lo logra, ajusta su conceptualización o recursos (Callón, 1999). Desde 2001, el Estado (nivel macro) no logró que los actores privados aceptaran los roles que proponía, pero no alteró su conceptualización sino sus recursos, al evaluar los resultados con criterios de política electoral (Reporte, 2011). Esto hizo que, en el proceso que llevó al conflicto, al

objetivo seguridad alimentaria (racionalidad económica) se agregara el de alimentar a bajo costo a la población urbana (potencial fuente de votos) mediante importaciones (Morales, 2007).

Los actores responden igual al enfrentar la misma situación (escasez se enfrenta con mayor producción), lo que genera convergencia, pero mantienen la divergencia cuando sus percepciones (aspectos cognitivos) son más importantes que otras consideraciones (Suzuki, 2013). La necesidad de votos del partido en control del Estado predomina sobre consideraciones económicas y explica la difusión de una visión negativa del sector privado en su discurso político. Entre los actores privados, mantener el control de la propiedad frente a un Estado considerado competidor desleal (actúa como empresario con recursos estatales, Hernández, 2007) y gestor ineficiente (obstaculiza producción e importación de alimentos, Salmerón, 2015) se vuelve imprescindible.

## Conclusiones

Con respecto al primer objetivo señalado en la Introducción, si hasta 2001 el conflicto en el sistema agroalimentario era entre actores privados, la intervención estatal lo desplazó por el conflicto Estado-sector privado, basado en conceptualizaciones opuestas del sistema. Para los actores privados es un sector económico y para el Estado, un proveedor de seguridad alimentaria y votos. Este conflicto tiene características suma cero con incidencia sobre la crisis alimentaria actual.

En cuanto al segundo objetivo, la identificación de convergencias y divergencias intentó precisar cuáles son más fuertes. Se concluye que, aunque ambos actores buscan aumentar la producción y abastecimiento, las divergencias se mantienen por percepciones mutuas negativas y un discurso gubernamental polarizador. La racionalidad económica es desplazada por percepciones acerca de sí mismos y del otro. Mientras tanto, los resultados negativos de la intervención estatal – crisis alimentaria y, entre 2008 y 2014, la

disminución de casi la totalidad de rubros agrícolas y pecuarios (Gutiérrez, 2016), impiden también que otros actores la acepten.

Un aporte adicional del artículo es contribuir a explicar el conflicto Estado-actores privados en Venezuela desde una interpretación teórica que abre nuevas posibilidades de análisis en investigaciones futuras.

## Referencias Bibliográficas

- Asociación Nacional de Supermercados y Autoservicios (ANSA) (2010). Situación 2009. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://ansa.org.ve>. Consulta realizada el 19 de abril de 2011.
- Arce, Alberto & Marsden, Terry (1993). "The Social Construction of International Food" **Economic Geography**. Vol.69 No.3. Worcester, Estados Unidos. Pp. 291-311.
- Bolotin, Ramón (2009). Comunicación Personal a L.E. Molina del vicepresidente de FEDEAGRO.
- Borguucci, Emmanuel; Fuenmayor José; Añez, Carlos y Vargas, Miriam (1999). "La ley de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en Venezuela". **Revista de la Facultad de Agronomía**. No.16. Maracaibo, Venezuela. Pp. 708-723.
- Buttarelo, Letizia (2007). "Política gubernamental frena desarrollo agroalimentario" **Revista Dinero**. No. 226. Caracas, Venezuela. Pp. 58-59.
- Callon, Michel (1999). "Actor-network theory—the market test" **The Sociological Review** Vol. 47 No. 1. Medford, Estados Unidos. Pp. 181-195.
- Castillo, Laura (2010a). "La comunidad se lo olió primero" **El Nacional**. Suplemento Siete Días, 20 de junio. Caracas, Venezuela. Pp. 3.

- Castillo, Ricardo (2010b). Análisis neo-institucional de los cambios ocurridos en el sector agroalimentario venezolano durante el período 1984-2002. Tesis Doctoral. Maracay, Venezuela: Universidad Central de Venezuela, Resultados no publicados.
- Castro, Daniel (2013). “La seguridad alimentaria en Venezuela. 1” **Revista Venezolana de Ciencia y Tecnología de Alimentos**. Vol. 4 No. 1. Valencia, Venezuela. Pp. 63-100.
- Cerruti, Rafaella (2008). Transition of Socio-technical Systems in Agriculture. Tesis Doctoral. Università de Pisa, Pisa, Italia, Departamento de Economía Agrícola. Disponible en <http://dspace.unipr.cilea.it>. Consulta realizada el 27 de marzo de 2012.
- Chacón, Jesse (2011). “Venezuela y la regulación soberana del sector agroalimentario” **Correo del Orinoco**, 25 de junio. Disponible en <http://gisxxi.org/articulos/venezuela-regulacion-soberana-sector-agroalimentario/#.VVjTcItdIU> Consulta realizada el 14 de diciembre de 2011.
- Datanálisis (2014). “Escasez de alimentos se ubicó en 47,7% y en PDVAL supera el 50%”, Caracas, Venezuela, 17 de marzo. Disponible en <http://venezuelaaldia.com/2014/03/datanalisis-escasez-de-alimentos-se-ubico-en-477-y-en-pdval-supera-el-50/> Consulta realizada el 1 de mayo de 2015.
- Delahaye, Olivier (2014). “Políticas de tierra en el sistema agroalimentario venezolano” En Gutiérrez, A. (coord.) **El sistema agroalimentario venezolano a comienzos del siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Pp. 479-522.
- Deniz, Roberto (2010). “Advierten avance del Estado para controlar medios de producción” **El Universal**, 27 de enero. Caracas, Venezuela. Pp.3.
- Díaz-Struck, Emilia (2010). Auge y caída de la CVA. Disponible en [http://armando.info/sitio/index.php?id=17&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=46&cHash=5b42419bae2bdbd973fb5f8d880a4f80](http://armando.info/sitio/index.php?id=17&tx_ttnews%5Btt_news%5D=46&cHash=5b42419bae2bdbd973fb5f8d880a4f80) Consulta realizada el 3 de mayo de 2012.
- Geels, Frank (2004). “From Sectoral Systems of Innovation to Socio-technical Systems” **Research Policy**. Vol. 33 No. 6-7. Brighton, Reino Unido. Pp. 897-920.
- Generalitat de Catalunya, Department de Justicia. 2014. **El mapeo del conflicto**. Barcelona, España. Generalitat de Catalunya, Pp. 80.
- Giacalone, Rita; Hernández, Martha y Zerpa, Sadcidi (2014). “El Estado como actor del sistema agroalimentario venezolano (SAV): conflicto y escenarios prospectivos” En Gutiérrez, A. (coord.) **El sistema agroalimentario venezolano a comienzos del siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Pp. 367-416.
- Gutiérrez, Alejandro (2014). “El sistema alimentario venezolano a comienzos del siglo XXI” En Gutiérrez, A. (coord.) **El sistema alimentario venezolano a comienzos del siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Pp. 97-164.
- Gutiérrez, Alejandro (2016). **Venezuela y su crisis agroalimentaria**. Mérida, Venezuela: CIAAL. Documento de Trabajo 1-2016, enero. Disponible en [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/41608/3/2016\\_gutierrez\\_1\\_br.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/41608/3/2016_gutierrez_1_br.pdf) Consulta realizada el 4 de mayo de 2016.
- Heredia, Cipriano (2012). “Regulaciones en materia de tierras agrícolas y soberanía agroalimentaria” Jornada de Reflexión: Situación y seguridad alimentaria en América Latina y Venezuela. Mérida, Venezuela.

- Hernández, Javier (2015). "Importaciones y escasez en Venezuela" **Revista SIC**. Disponible en <http://revistasic.gumilla.org/2015/importaciones-y-escasez-en-venezuela/>. Consulta realizada el 1 de junio de 2015.
- Hernández, Katiuska (2007). "La brecha entre la inversión y la demanda" **Revista ANSA**. Vol. 7 No.4. Caracas, Venezuela. Pp. 18-19.
- Hernández, Martha (2014). "Evolución del financiamiento agrícola en Venezuela (1990-2011)" En Gutiérrez, A. (coord.) **El Sistema Agroalimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los andes. Pp. 581-610.
- Long, Norman (2007). **Sociología del desarrollo**. San Luis Potosí, México. El Colegio de San Luis. Pp. 504.
- Lozano, Diana (2010). "Dejan contenedor frente a la Defensoría del Pueblo" **El Nacional** 6 de agosto. Caracas, Venezuela. Pp. 2.
- Machado, Carlos (2008). "Balance agroalimentario 2008" **El Productor Agroalimentario**. Vol. 1 No. 2. Maracaibo, Venezuela. Pp. 6.
- Machado, Carlos (2012). "Los decepcionantes frutos de la política agrícola" **Debates IESA**. Vol. XVII No.1. Caracas, Venezuela. Pp. 60-64.
- Makita, Meiko; Valdez, Brenda; Vitre, Gwenalle y Zavala, José (2004). "La reforma educativa en prospectiva". En Mariñez, F. (ed.) **Análisis político y estrategia de actores**. México. Noriega. Pp. 79-128.
- Marcano, Patricia (2016). "Baja producción nacional extenderá la escasez de alimentos hasta 2017" **La Razón**. 4 de Octubre. Caracas, Venezuela. Disponible en [www.larazon.net](http://www.larazon.net) Consulta realizada el 4 de octubre de 2016.
- Mariñez, Freddy (2004). "Análisis político y reflexión prospectiva" En Mariñez, F. (ed.) **Análisis político y estrategia de actores**. México. Noriega. Pp. 39-60.
- Molina, Luisa (2014). "Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: Una interpretación jurídica de contenidos y aplicación" En Gutiérrez, A. (coord.) **El sistema agroalimentario venezolano a principios del siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Pp. 523-580.
- Morales, Agustín (2007). El Estado y la política de abastecimiento alimentario. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura** Vol. XIII No. 2. Caracas, Venezuela. Pp. 199-227.
- Morales, Agustín (2009). "La cuestión agroalimentaria en Venezuela" **Nueva Sociedad** No. 223. Buenos Aires, Argentina. Pp. 128-145.
- Obuchi, Richard; Abadi, Anabella y Lira, Bárbara (2011). **Gestión en rojo**. Venezuela: Ediciones IESA. Pp. 205.
- Ortega, Elizabeth (2007). **La industria de agroalimentos venezolana**. Caracas, Venezuela: CENDES-Universidad Central de Venezuela.
- Parilli, María Beatriz (2014). "Rubén Darío Barboza: Exigimos que el gobierno pague si no va a devolver lo que intervino" **Ultima Hora Digital** (Caracas, Venezuela), 20 de mayo. Disponible en <http://www.consultagro.com.ve/index.php/noticias-no-destacadas/1013-rubendario-barboza-exigimos-que-el-gobierno-pague-si-no-va-a-devolverlo-que-intervino> Consulta realizada el 11 de mayo de 2015.
- Parker, Dick (2008). "Chávez y la búsqueda de una seguridad y soberanía alimentaria" **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Vol. 14 No.3. Caracas, Venezuela. Pp. 121-143.

- Pinto, Irma (2013). Intervenciones de tierra en revisión. **El Nacional**. 8 de mayo. Caracas, Venezuela. Pp. 2.
- Puente, Raquel y López, Sabina (2008). Mercado de Alimentos (MERCAL). Disponible en [http://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado\\_alimentos\\_mercal\\_cd\\_022](http://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado_alimentos_mercal_cd_022) Consulta realizada el 25 de octubre de 2010.
- Rangel, Christi (2003). **Economía Pública Multijurisdiccional**. Madrid, España: CES. Documento de Trabajo. Pp. 57. Resultados no publicados.
- Reporte (2011). “La increíble caída de la producción de cuatro rubros agrícolas en los últimos tres años” 23 de septiembre. Caracas, Venezuela. Pp. 22. Resultados no publicados.
- Rodríguez, José (2013). “La cuestión agraria marxista y la política agraria venezolana, 1950-2008” **Cuadernos del CENDES**. Vol. 30 No. 84. Caracas, Venezuela. Pp. 29-55.
- Salmerón, Víctor (2015). “¿Qué pasa con la producción de alimentos?” Entrevista a Manuel Larrazábal, presidente de Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos, 15 de diciembre. Disponible en <http://prodavinci.com/2015/12/15/actualidad/que-esta-pasando-con-la-produccion-de-alimentos-entrevista-a-manuel-larrazabal-presidente-de-cavidea> Consulta realizada el 6 de junio de 2016.
- Salmerón, Víctor (2016). “¿Qué está pasando con las empresas en manos del gobierno?”, 20 de mayo. Disponible en <http://prodavinci.com/2016/05/20/economia-y-negocios/que-esta-pasando-con-las-empresas-en-manos-del-gobierno-por-victor-salmeron/> Consulta realizada el 6 de junio de 2016.
- Sayago, Sebastián (2014). “El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales”. **Revista Cinta de Moebio** No. 49. Disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/49/sayago.html> Consulta realizada el 8 de junio 2016.
- Smith, Geri (2010). “Escasez de alimentos socava planes anticapitalistas de Chávez” **El Nacional**. 17 de marzo. Caracas, Venezuela.
- Suzuki, Shinobu (2013). **Culture Change in Organizations’s Public Discourse 1998-2008**. Disponible en [http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/.../20140120\\_HUSCAP\\_IJI](http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/.../20140120_HUSCAP_IJI) Consulta realizada el 1 de junio de 2016.
- Tovar, Ernesto (2008). “Gobierno suma otra empresa ante las fallas en sector alimentos” **El Universal**. 1 de agosto. Caracas, Venezuela. Pp. E-2.
- Venezuela Real (2007). “Escasez de alimentos básicos se ubicó esta semana en 30%”. 15 de junio. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/06/15> Consulta realizada el 3 de junio de 2012.



**UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA**

---

**RCS**

Revista de Ciencias Sociales

**Vol. XXII, No. 1**

Esta revista fue editada en formato digital y publicada en marzo del 2016, por la Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, Serbiluz - Fondo editorial, Maracaibo -Venezuela.

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)