



Plan Agroalimentario Nacional

D1 — Visión Macro del Sistema Agroalimentario Venezolano

Marco conceptual, diagnóstico sistémico y orientaciones estratégicas que dan forma al Plan Agroalimentario Nacional (PAN).

Nelson Huerta-Leidenz
Jorge Ordóñez Vela
Juan Troconiz Luzardo

Editores

Grupo Casabe — Terra et Cibus

Julio 2026

Agradecimientos

La elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PAN) fue posible gracias a la generosa colaboración de numerosos colegas y profesionales que, con su experiencia, compromiso y espíritu de servicio, contribuyeron de manera significativa a este esfuerzo colectivo.

Expresamos nuestro sincero reconocimiento a quienes aportaron registros históricos y documentos fundamentales, revisaron las versiones preliminares del Plan y enriquecieron su contenido con valiosas observaciones y recomendaciones. Asimismo, agradecemos el acompañamiento permanente, la disposición para el intercambio de ideas y el entusiasmo que impulsaron el desarrollo de esta iniciativa.

Un reconocimiento especial merece un reducido grupo de colaboradores que, mediante aportes económicos voluntarios, hicieron posible la suscripción y la actualización a la versión profesional de la plataforma de inteligencia artificial Perplexity. Esta herramienta contribuyó significativamente a agilizar la búsqueda, organización, análisis y verificación de la información, acelerando el proceso de elaboración del PAN y fortaleciendo el rigor técnico del documento.

A todos ellos expresamos nuestra más profunda gratitud por su invaluable contribución a la construcción de una visión compartida para el desarrollo agroalimentario de Venezuela.

Nelson Huerta-Leidenz
Jorge Ordóñez Vela
Juan Troconiz Luzardo

Tabla de contenido

D1 — Visión Macro del Sistema Agroalimentario Venezolano	1
Plan Agroalimentario Nacional (PAN) · Venezuela · 2025–2045.....	4
Nota Introductoria	4
Resumen Ejecutivo	5
PARTE I — EL SISTEMA Y SU CRISIS	6
Capítulo 1 — El Sistema Agroalimentario como Objeto de Intervención	6
Capítulo 2 — La Noción de Brecha como Instrumento Analítico	8
Capítulo 3 — Los Procesos como Dimensión Operativa	10
Capítulo 4 — Cadenas, Escalas y Enfoque de Política	11
PARTE II — DIAGNÓSTICO MACRO (2010–2026)	14
Capítulo 5 — Contracción Sistémica y Recuperación Parcial	14
Capítulo 6 — Producción, Importaciones y Autosuficiencia	16
Capítulo 7 — Seguridad Alimentaria y Acceso	20
Capítulo 8 — Balance: Cinco Patrones y Condición de Partida	22
PARTE III — ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS.....	23
Capítulo 9 — Visión, Objetivos y Principios Rectores	23
Capítulo 10 — Seis Ejes Estratégicos	25
Capítulo 11 — Los Quince Programas-País	28
Capítulo 12 — Criterios de Priorización y Fases	30
Colaboradores al PAN	32
Glosario de Acrónimos — PAN	35
Instituciones y organismos nacionales	35
Instituciones y organismos internacionales y multilaterales	36
Documentos y planes del proyecto	36
Sistemas, programas y conceptos sectoriales	36

Plan Agroalimentario Nacional (**PAN**) · Venezuela · 2025–2045

En 2035, el sistema agroalimentario venezolano abastece a su población con suficiencia, regularidad, precios asequibles, calidad nutricional e inocuidad comprobada, genera divisas mediante exportaciones competitivas en rubros en los que el país tiene ventajas comparativas reales y ofrece empleo digno a millones de familias rurales. Sus cadenas — vegetal, pecuaria, pesquera, acuícola y forestal— operan de manera articulada, con pérdidas poscosecha reducidas, infraestructura logística rehabilitada y agroindustria integrada al territorio. Los suelos agrícolas se gestionan con criterios de largo plazo: la expansión de la frontera agraria ha cedido el paso a la intensificación sostenible, al ordenamiento territorial y a la integración agroganadero-forestal en los paisajes que lo permiten. La investigación, la extensión y la sanidad agropecuaria funcionan como servicios efectivos, no como estructuras administrativas: llevan tecnología verificada hasta el productor y le devuelven información útil al sistema. El Estado rector no sustituye al productor ni al mercado, pero establece reglas estables, coordina la acción institucional y financia las funciones que el mercado solo no provee. Esa es la imagen de futuro que orienta el Plan Agroalimentario Nacional: no la nostalgia de un pasado productivo que ya no volverá en las mismas formas, sino la construcción deliberada de un sistema que Venezuela tiene los recursos naturales, humanos e institucionales para construir, si actúa con coherencia, continuidad y decisión durante los próximos diez años.

Nota Introductoria

Este documento presenta la visión macro del sistema agroalimentario venezolano (SAV) que sustenta el Plan Agroalimentario Nacional (**PAN**). Es el documento de cara pública del Plan: comunica, en un lenguaje dirigido a tomadores de decisión, la cooperación internacional, el sector privado y la academia, el marco conceptual, el diagnóstico sistémico y las orientaciones estratégicas que dan forma al **PAN**.

Su función es distinta de la de los otros dos componentes del Plan. El PAN Maestro es el documento de referencia integral: contiene el marco conceptual completo, el diagnóstico detallado por rubros y territorios, los ejes estratégicos, los programas-país y los mecanismos de implementación, monitoreo y financiamiento. La guía de implementación técnica (D2) traduce ese contenido en instrumentos operativos: metas, indicadores, responsabilidades institucionales y fases de ejecución. Este documento (D1) no sustituye a ninguno de los dos: los presenta ante audiencias que necesitan comprender la lógica del Plan y su justificación sin adentrarse en el detalle técnico-operativo.

El alcance territorial del documento es Venezuela en su conjunto. Esto no implica homogeneidad: el SAV opera sobre una base agroecológica y territorial heterogénea, con potencialidades, limitaciones y arreglos institucionales que varían de una región a otra. El diagnóstico macro y las orientaciones estratégicas aquí presentados deben leerse como el nivel sistémico del análisis, complementario —no sustitutivo— de las lecturas por cadena y por territorio que desarrolla el PAN Maestro.

El horizonte temporal combina dos planos. La planificación del **PAN** se proyecta a veinte años, entre 2025 y 2045, como marco de transformación estructural del sistema. El diagnóstico que sustenta esa planificación es retrospectivo y abarca el período 2010–2026, una ventana en la que el SAV atravesó una contracción severa, seguida de una recuperación todavía parcial.

Una nota metodológica es necesaria antes de entrar en el contenido. El documento distingue entre evidencia cuantitativa —series estadísticas y estimaciones producidas por organismos nacionales e internacionales— y apreciaciones de carácter cualitativo, resultado de análisis institucionales y de consultas con actores del sistema. Cuando la evidencia disponible es parcial, indirecta o requiere estimación, el texto lo señala explícitamente mediante expresiones como “se estima”, “los datos disponibles sugieren” o “parece indicar”. Estas fórmulas no son recursos retóricos: son señales del grado de certidumbre que puede atribuirse a cada afirmación, y su presencia o ausencia debe leerse con la misma atención que las cifras mismas.

Resumen Ejecutivo

Venezuela tiene uno de los sistemas agroalimentarios con mayor potencial de recuperación en América Latina y, al mismo tiempo, es uno de los que más se han deteriorado en las últimas dos décadas. Esa tensión entre el potencial y la realidad es el punto de partida del Plan Agroalimentario Nacional (**PAN**).

Entre 2010 y 2020, el sistema agroalimentario venezolano (SAV) atravesó una contracción sistémica sin precedentes en su historia reciente. No fue solamente una caída de la producción: fue el deterioro simultáneo de las capacidades productivas, los servicios de apoyo, la infraestructura logística, el financiamiento, la institucionalidad rectora y el acceso de los hogares a los alimentos. La combinación de controles de cambio, precios regulados por debajo de los costos, deterioro institucional, contracción del crédito e inseguridad jurídica fue erosionando progresivamente la base del sistema hasta desembocar en un colapso particularmente severo entre 2016 y 2020. Los cereales básicos —maíz y arroz— ilustran la magnitud de esa caída: la producción conjunta pasó de 2,06 millones de toneladas en 2010/11 a apenas 590 mil toneladas en 2019/20, su punto más bajo registrado. El resultado sobre las personas fue igualmente severo: entre 2018 y 2020, la prevalencia de subalimentación alcanzó el 23,4 por ciento de la población, equivalente a unos 7,1 millones de personas.

Desde 2021, el sistema muestra signos de recomposición. La producción conjunta de maíz y arroz se recuperó hasta 1,71 millones de toneladas en 2023/24, con una estimación cercana a 1,75 millones de toneladas para 2024/25. La prevalencia de subalimentación descendió a 17,9 por ciento en 2020–2022, aunque esto todavía representa aproximadamente 4,9 millones de personas subnutridas. Esta recuperación, sin embargo, es incompleta: el consumo aparente per cápita de cereales se ubica todavía alrededor de 15 por ciento por debajo del nivel de 2014 y del umbral de referencia asociado a una seguridad calórica mínima. Es además heterogénea entre rubros —la avicultura se

recuperó con mayor rapidez que la ganadería bovina, y el maíz blanco sigue por debajo de la demanda industrial mientras el arroz aún no alcanza una autosuficiencia plena — y entre territorios. Y descansa más en ajustes de facto —la liberalización parcial de las importaciones, la dolarización transaccional, el retorno del sector privado al comercio exterior— que en una reconstrucción deliberada de las capacidades del sistema.

Frente a este panorama, Venezuela conserva una dotación de recursos naturales, una tradición productiva, un capital humano y una posición geográfica que justifican una apuesta ambiciosa a largo plazo. El **PAN** no se concibe como un programa de emergencia ni como un ejercicio de restauración del pasado: es una arquitectura de transformación sistémica proyectada a veinte años, entre 2025 y 2045, orientada a cerrar las brechas estructurales que hoy limitan el desempeño del sistema, y no simplemente a recuperar los niveles de producción previos a la crisis.

La lógica del Plan organiza su acción en torno al concepto de brecha: la distancia verificable entre la situación actual del sistema y las condiciones necesarias para que el sistema funcione de manera productiva, competitiva, sostenible e incluyente. Esta noción permite pasar de un listado de problemas sectoriales a un diagnóstico capaz de identificar nudos críticos, jerarquizar prioridades y conectar el análisis con la programación. Sobre esa base, el **PAN** articula seis ejes estratégicos —recuperación productiva sostenible; competitividad, abastecimiento y articulación de cadenas; seguridad alimentaria, nutrición y calidad del consumo; sostenibilidad ambiental y gestión territorial; innovación, sanidad y desarrollo de capacidades; y gobernanza, financiamiento e institucionalidad— y quince programas-país que traducen ese diagnóstico en orientaciones y acciones concretas.

Lo que está en juego excede la discusión sobre los volúmenes de cosecha. El diagnóstico macro del **PAN** muestra que el SAV no colapsó por una sola causa ni puede recuperarse mediante una sola palanca: la crisis fue simultáneamente productiva, institucional, logística, comercial, financiera y social. La seguridad alimentaria de Venezuela no depende solo de producir más: depende de reconstruir, al mismo tiempo, las cadenas agroalimentarias, la institucionalidad rectora, la infraestructura logística, los mecanismos de financiamiento y la política de acceso alimentario de los hogares, dentro de un marco de sostenibilidad ambiental y de ordenamiento territorial. El **PAN** propone una hoja de ruta para emprender esa reconstrucción de manera coherente y sostenida en el tiempo.

PARTE I — EL SISTEMA Y SU CRISIS

Capítulo 1 — El Sistema Agroalimentario como Objeto de Intervención

1.1 Definición y delimitación del SAV

El Plan Agroalimentario Nacional (**PAN**) parte de una premisa central: los problemas del sector agroalimentario venezolano no pueden comprenderse ni corregirse desde una mirada exclusivamente sectorial, lineal o administrativa. Solo una lógica sistémica, orientada a las interdependencias entre sus componentes, permite identificar las causas reales de los déficits observados y diseñar respuestas con capacidad de transformación.

A los efectos del Plan, el Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV) se delimita como la integración de seis componentes que operan de manera interdependiente:

- La **producción primaria** vegetal, animal, pesquera y acuícola.
- La **transformación agroindustrial** y el procesamiento de dicha producción.
- Los **servicios e insumos** que hacen posible la actividad productiva: financiamiento, asistencia técnica, semillas, agroquímicos, sanidad, energía.
- La **infraestructura física y logística**: vialidad, riego, almacenamiento, cadena de frío, puertos y transporte.
- Los **mecanismos de distribución y comercialización**, desde los mercados mayoristas hasta el comercio minorista y los servicios de alimentación.
- El **consumo, el acceso y la utilización biológica** de los alimentos por parte de los hogares.

Esta delimitación coincide con enfoques contemporáneos que conciben los sistemas agroalimentarios como conjuntos de actores, procesos, infraestructuras, instituciones y resultados sociales, económicos y ambientales vinculados al ciclo completo del alimento, desde la producción hasta el consumo.

1.2 Por qué la mirada sectorial es insuficiente

Cada uno de estos seis componentes admite un estudio propio y, de hecho, cuenta con tradiciones técnicas, gremiales e institucionales diferenciadas: la agronomía, la producción primaria; la ingeniería de alimentos, la transformación; la logística, el transporte y el almacenamiento; la economía, el comercio; la nutrición, el consumo. El **PAN** reconoce el valor de estas miradas especializadas, pero advierte sobre su límite estructural: ninguna de ellas, tomada de manera aislada, explica por qué un rubro es competitivo o no lo es, ni por qué un problema de abastecimiento persiste pese a mejoras puntuales en un eslabón determinado.

La razón es que los componentes del SAV están conectados por relaciones de interdependencia que trascienden la organización sectorial de la política pública. La competitividad de un rubro agrícola no depende únicamente de la calidad de su semilla o de su manejo agronómico; depende también, y de forma simultánea, del acceso al financiamiento, de la disponibilidad y del costo de la logística, de la estabilidad regulatoria, de la coordinación con la agroindustria que lo transforma, de la previsibilidad de las condiciones comerciales y del cumplimiento de los requisitos sanitarios exigidos por los mercados de destino. Cuando alguno de estos eslabones falla, el resultado final — disponibilidad, precio y calidad del alimento que llega al consumidor — se deteriora, aunque los demás eslabones funcionen de manera adecuada.

Analizar el SAV por sectores separados tiende a fragmentar el diagnóstico y a producir respuestas de política dispersas, que atienden síntomas visibles en un componente sin corregir la restricción que realmente origina el problema en otro. El **PAN** adopta, en cambio, una lógica sistémica que examina simultáneamente los seis componentes y sus

puntos de articulación, como condición para identificar las causas reales de los déficits del sistema.

1.3 El ciclo completo del alimento como unidad de análisis

El marco conceptual del **PAN** toma el ciclo completo del alimento —y no un eslabón aislado de ese ciclo— como unidad de análisis. Esta opción metodológica tiene una consecuencia directa en la manera de entender la seguridad alimentaria y nutricional: esta no depende únicamente de cuánto se produce, sino de cómo ese volumen producido se procesa, se moviliza, se vende, se adquiere y se aprovecha biológicamente por los hogares.

Un incremento en la producción de un rubro no garantiza, por sí mismo, una mejora en la seguridad alimentaria si las pérdidas poscosecha son elevadas, la infraestructura de almacenamiento y de frío es insuficiente, los costos logísticos encarecen el producto hasta hacerlo inaccesible para los hogares de menores ingresos, o las condiciones de inocuidad comprometen su aprovechamiento. De manera inversa, un desempeño débil en el consumo o en el acceso puede tener su origen en restricciones de la producción, pero también puede deberse a fallas en la distribución, a la formación de precios a lo largo de la cadena o a la capacidad adquisitiva de los hogares, con independencia del volumen disponible en el país.

Esta forma de entender el ciclo del alimento como unidad de análisis integrada es la que permite al **PAN** evitar diagnósticos parciales y organizar, en los capítulos siguientes, un instrumento —la noción de brecha— capaz de captar estas distancias en cualquier punto del sistema, sin privilegiar de antemano ningún componente por encima de los demás.

Capítulo 2 — La Noción de Brecha como Instrumento Analítico

2.1 Definición operativa

El **PAN** organiza su diagnóstico y su programación en torno a la noción de brecha. Una brecha no se entiende aquí como una carencia genérica ni como un listado de problemas sectoriales, sino como la **distancia verificable entre una situación observada y una condición necesaria o deseable** para el funcionamiento adecuado del sistema agroalimentario.

Esta definición operativa admite cuatro expresiones concretas, según el tipo de comparación que se establezca:

- La diferencia entre las **capacidades existentes y las requeridas** para que un componente del sistema opere adecuadamente —por ejemplo, entre la infraestructura de riego disponible y la que exigiría la superficie con potencial agrícola.
- La distancia entre el **desempeño actual y el potencial** de un rubro, una cadena o un territorio, dadas sus condiciones agroecológicas y de mercado.

- La brecha entre la **disponibilidad formal de recursos y el acceso efectivo** a ellos, que se observa cuando un instrumento de política existe sobre el papel —crédito, asistencia técnica, semillas certificadas— pero en la práctica no llega a los actores que lo necesitan.
- El desfase entre el **funcionamiento real de una cadena y el que debería alcanzar** para contribuir de manera efectiva al abastecimiento, la competitividad, la sostenibilidad y la nutrición.

Estas cuatro expresiones no son mutuamente excluyentes: una misma restricción del SAV puede manifestarse a la vez como déficit de capacidades, como brecha de desempeño y como distancia entre la disponibilidad formal y el acceso efectivo.

2.2 Consecuencias metodológicas

Definir la brecha de esta manera —como una distancia verificable y no como una descripción de carencias— tiene tres consecuencias metodológicas centrales para la arquitectura del **PAN**.

La primera consecuencia es que desplaza el análisis desde la simple descripción de déficits hacia la identificación de **nudos críticos** que afectan los resultados del sistema en su conjunto. No se trata de enumerar todo lo que falta, sino de precisar qué restricciones explican de manera determinante por qué el sistema no alcanza el desempeño que sus recursos y condiciones permitirían.

La segunda consecuencia es que esta definición facilita **jerarquizar** los problemas identificados según tres criterios: su impacto sobre los resultados del sistema, su transversalidad —es decir, si afecta a una cadena aislada o a múltiples cadenas y territorios— y su capacidad para bloquear otros procesos aun cuando estos funcionen de manera adecuada por sí mismos.

La tercera consecuencia es que la noción de brecha permite **conectar el diagnóstico con la programación**: cada brecha identificada puede asociarse directamente con ejes estratégicos, instrumentos de política, responsabilidades institucionales y metas de seguimiento verificables. El concepto de brecha sirve de puente entre la comprensión analítica del sistema y la arquitectura operativa del Plan.

2.3 Brechas transversales y sectoriales

Una parte sustancial de las restricciones del SAV no es exclusiva de un rubro determinado, sino que se repite, con intensidades distintas, en múltiples cadenas y territorios: insuficiente financiamiento, debilidad de la asistencia técnica, deterioro de la infraestructura, baja capacidad institucional, rezagos tecnológicos, fallas logísticas, insuficiencias sanitarias, dificultades de acceso a los alimentos y vulnerabilidad ambiental.

Si estas restricciones se analizaran únicamente por rubro —como si el problema de financiamiento del maíz fuera distinto en su naturaleza del problema de financiamiento de la ganadería bovina o de la pesca artesanal—, se perdería la posibilidad de reconocer

patrones estructurales del sistema y de diseñar respuestas de política pública con mayor alcance. Una reforma del marco de garantías crediticias, por ejemplo, puede aliviar simultáneamente restricciones de financiamiento en cadenas muy distintas entre sí.

Por esta razón, el diagnóstico del **PAN** se organiza tanto por brechas transversales como por cadenas y territorios específicos. Estas dos lecturas no compiten entre sí ni una sustituye a la otra: la lectura transversal identifica restricciones estructurales comunes al conjunto del sistema, mientras que la lectura por cadenas y territorios muestra cómo esas mismas restricciones adquieren expresiones particulares según el rubro, los actores involucrados y las condiciones agroecológicas de cada región. Ambas lecturas son necesarias para pasar de un diagnóstico general a una programación específica.

Capítulo 3 — Los Procesos como Dimensión Operativa

3.1 El rol de los procesos

La noción de brecha identifica una distancia o una restricción, pero no explica por sí sola cómo se genera esa distancia ni cómo podría corregirse en la práctica. Para eso, el **PAN** introduce una segunda dimensión analítica: los **procesos**, entendidos como la secuencia funcional mediante la cual el sistema agroalimentario opera o debería operar.

Analizar procesos significa examinar cómo fluye el sistema de un componente a otro, en qué puntos ese flujo se interrumpe o se degrada, qué actores participan en cada fase de la secuencia y qué capacidades —públicas o privadas— resultan necesarias para que ese flujo sea efectivo. Mientras la brecha responde a la pregunta de cuánto se aleja el sistema de su estado deseable, el proceso responde a la pregunta de cómo y dónde se produce ese alejamiento.

Los procesos relevantes para el **PAN** incluyen, entre otros, la producción primaria, el abastecimiento de insumos, la asistencia técnica, la investigación y la transferencia tecnológica, la transformación agroindustrial, el almacenamiento, el transporte, la distribución, el control sanitario, la formación de precios, la protección social alimentaria y el monitoreo institucional del sistema en su conjunto.

3.2 La visión dinámica del sistema

Incorporar los procesos como dimensión de análisis evita una lectura estática del SAV, en la que cada problema se atribuye automáticamente a un único componente. Un problema de abastecimiento, por ejemplo, no puede explicarse únicamente por bajos volúmenes de producción: en su origen intervienen también fallas de almacenamiento, interrupciones logísticas, debilidad de los canales de distribución, sobrecostos acumulados a lo largo de la cadena o la insuficiente capacidad adquisitiva de los hogares para acceder a lo que sí está disponible.

De manera análoga, una baja productividad agrícola no obedece únicamente a factores agronómicos —calidad del suelo, genética, manejo del cultivo—. Responde también a procesos incompletos o interrumpidos de innovación tecnológica, de financiamiento oportuno, de provisión de insumos en el momento requerido, de capacitación de

productores y de articulación entre las instituciones responsables de cada uno de estos servicios.

El análisis por procesos permite identificar **causalidades operativas**: no basta con señalar que existe una brecha de productividad o de abastecimiento; es necesario trazar la secuencia de fallas concretas —en qué proceso, en qué fase, con qué actores— que produce ese resultado. Esta forma de análisis habilita el diseño de intervenciones más precisas que las que resultarían de una clasificación puramente sectorial, porque permite dirigir la política pública al punto exacto de la secuencia en el que el flujo del sistema se interrumpe, en lugar de actuar de manera genérica sobre un sector completo.

Capítulo 4 — Cadenas, Escalas y Enfoque de Política

4.1 Las cadenas como unidad intermedia

Entre la mirada sistémica de conjunto y el análisis de procesos específicos, el **PAN** utiliza una tercera unidad de análisis: la cadena agroalimentaria, definida como el conjunto de actores, relaciones, operaciones y eslabones que conectan la producción primaria con la transformación, la distribución y el consumo final de un producto o de un grupo de productos.

La utilidad analítica de esta unidad intermedia radica en que permite observar de manera simultánea varias dimensiones que, de otro modo, quedarían dispersas en análisis sectoriales independientes: la estructura económica del sistema, la distribución del poder de negociación entre los actores que la integran, la formación de costos y márgenes a lo largo de sus distintos eslabones, los requerimientos tecnológicos y sanitarios propios de cada producto, las oportunidades de agregación de valor y los puntos de articulación —o de conflicto— entre la producción, la industria, el comercio y el consumo.

El enfoque de cadenas es pertinente para el **PAN** precisamente porque muchos de los problemas identificados en el sistema no se resuelven ni en la finca ni en la planta industrial de manera aislada, sino en la calidad de las relaciones entre los eslabones. Un componente relevante de esa articulación es la formación de precios: los mecanismos de mercado de futuros y las bolsas agrícolas constituyen instrumentos que aportan transparencia a dicha formación y reducen la incertidumbre productiva y comercial. Venezuela cuenta con un antecedente directo en esta materia: la Bolsa de Productos e Insumos Agropecuarios de Venezuela (BOLPRIAVEN), institución privada fundada en 1999 que opera contratos de compraventa de productos e insumos agropecuarios, así como instrumentos de financiamiento, como los bonos de prenda y los mecanismos de entrega futura, que permiten a los productores obtener liquidez antes de la cosecha. El **PAN** reconoce en este tipo de mecanismos una plataforma de referencia de precios y de gestión del riesgo comercial cuyo fortalecimiento puede contribuir a una articulación más transparente entre los eslabones de las cadenas agroalimentarias.

Por estas razones, el Plan entiende las cadenas no solo como descripciones técnicas de eslabones sucesivos, sino también como espacios de articulación económica e

institucional en los que deben concertarse reglas, inversiones, información y responsabilidades compartidas entre actores públicos y privados.

4.2 Las tres escalas del Plan

El marco conceptual del **PAN** articula tres escalas de análisis complementarias, ninguna de las cuales resulta suficiente por sí sola para explicar el funcionamiento del sistema o para orientar la política pública:

Escala	Función
Sistémica	Identifica los condicionantes generales que afectan al conjunto del SAV, independientemente del rubro o del territorio en el que se manifiesten.
De cadenas	Muestra cómo se organizan los eslabones de un producto o de un grupo específico de productos y dónde se generan los cuellos de botella que limitan su desempeño.
Territorial	Distingue las potencialidades, las limitaciones y los arreglos institucionales diferenciados que existen entre regiones, en función de sus condiciones agroecológicas, de mercado e infraestructura.

Las brechas estructurales identificadas a escala sistémica no se expresan de manera uniforme en todo el país: se manifiestan de forma concreta en cadenas productivas y territorios específicos, donde adquieren formas particulares según la combinación de actores, recursos, capacidades, mercados y condiciones agroecológicas presentes en cada caso. Por esta razón, un diagnóstico que se detuviera únicamente en la escala sistémica describiría condicionantes generales sin capacidad para orientar intervenciones concretas, mientras que un diagnóstico limitado a la escala de cadenas o a la escala territorial perdería de vista las restricciones comunes que explican por qué problemas similares se repiten en contextos distintos. Las tres escalas se necesitan de manera conjunta.

4.3 Límites del enfoque de cadenas

El **PAN** evita reducir su análisis a cadenas individuales porque existen problemas que exceden cualquier cadena específica y deben abordarse como componentes sistémicos del SAV en su conjunto. Entre ellos se cuentan la infraestructura de riego, el sistema de extensión agrícola, la institucionalidad sanitaria, la seguridad jurídica sobre la tierra y la inversión, la calidad del sistema estadístico agroalimentario, la regulación del comercio exterior y la política de protección social alimentaria.

Las cadenas permiten identificar cuellos de botella y oportunidades en un producto o grupo de productos determinado; el análisis a escala sistémica permite comprender por

qué esos mismos cuellos de botella se repiten en múltiples cadenas al mismo tiempo y qué tipo de intervención pública tendría capacidad para corregirlos de forma estructural, en lugar de resolverlos de manera aislada y temporal en una sola cadena, mientras persisten en las demás.

4.4 Enfoque de política

El enfoque de política del **PAN** se define como una transformación sistémica guiada por brechas, organizada por procesos y operacionalizada mediante ejes, cadenas, territorios y programas. Esta definición tiene una implicación explícita: el **PAN** no es una suma de proyectos independientes, sino un enfoque integral de política pública cuyo objetivo es corregir restricciones estructurales, reconstruir capacidades estatales y territoriales, ordenar la acción pública y crear condiciones para que los actores productivos, industriales, comerciales y sociales operen en un marco más estable, coordinado y eficiente. La política no sustituye al sistema ni a sus actores, pero sí establece las reglas, las capacidades y las inversiones necesarias para que el sistema funcione mejor.

Este enfoque supone una visión activa del Estado. La rectoría del sistema, la producción de información confiable, la coordinación interinstitucional, el seguimiento del desempeño, el financiamiento de funciones esenciales y la conducción estratégica del Plan corresponden a los entes oficiales competentes, como responsabilidades que no pueden delegarse ni diluirse entre múltiples instancias sin una conducción clara.

Esa visión activa del Estado no excluye la participación de actores no estatales; por el contrario, la exige. Productores, agroindustrias, gremios, universidades, centros de investigación y organizaciones sociales desempeñan un rol fundamental en las funciones de consulta, concertación, validación, ejecución y retroalimentación del Plan. El **PAN** establece, sin embargo, una posición explícita sobre cómo debe organizarse esa participación: la gobernanza del sistema agroalimentario no puede descansar en arreglos espontáneos o fragmentados entre los actores, sino que requiere una conducción pública explícita, técnicamente sustentada y territorialmente articulada, dentro de la cual se inserta la participación de los actores no estatales.

4.5 Seguridad alimentaria y nutricional

El **PAN** no parte de una noción restringida de seguridad alimentaria, centrada únicamente en la disponibilidad calórica agregada o en metas de producción expresadas en volumen. Integra de manera explícita seis dimensiones que deben leerse de forma conjunta:

- El **acceso económico** de los hogares a los alimentos, en función de sus ingresos y del precio efectivo de la canasta.
- La **calidad de la dieta** y la diversidad alimentaria, más allá del aporte calórico mínimo.
- La **inocuidad** de los productos que llegan al consumidor.
- La **estabilidad del suministro** a lo largo del año, no solo su disponibilidad promedio.

- La **sostenibilidad** de la base productiva que sustenta el abastecimiento a lo largo del tiempo.
- La **protección social** dirigida a los hogares más vulnerables, cuyo acceso a una alimentación suficiente no depende únicamente del funcionamiento del mercado.

De esta forma de entender la seguridad alimentaria se desprende una conclusión que atraviesa el resto del **PAN**: la producción nacional es una condición necesaria, pero no suficiente. Alcanzar mejores resultados en seguridad alimentaria y nutricional requiere, además, cadenas de abastecimiento eficientes, marcos regulatorios adecuados, políticas de nutrición, sistemas de inocuidad y mecanismos específicos que aborden las brechas de acceso allí donde los ingresos de los hogares no permiten sostener una alimentación suficiente y nutritiva, aun cuando los alimentos estén disponibles en el mercado.

PARTE II — DIAGNÓSTICO MACRO (2010–2026)

Capítulo 5 — Contracción Sistémica y Recuperación Parcial

5.1 Fases del período

Entre 2010 y 2026, el sistema agroalimentario venezolano (SAV) atravesó una secuencia de expansión tardía, contracción profunda y recuperación parcial que modificó simultáneamente la producción, el comercio exterior, el consumo aparente y las condiciones de acceso a los alimentos. El rasgo dominante del período fue la pérdida de capacidad interna para abastecer de manera estable y suficiente a la población, seguida de una recomposición incompleta apoyada en la apertura de facto de la economía, la dolarización transaccional, el retorno parcial del sector privado a las importaciones y una recuperación acotada de algunos rubros productivos.

La trayectoria no fue lineal. Durante la primera mitad de la década de 2010, aún persistían niveles de producción e importación que mantenían una oferta relativamente alta de cereales y otros alimentos básicos. Esa etapa inicial de relativa holgura no debe leerse como un punto de equilibrio estructural del sistema, sino como una fase sostenida por un modelo de abastecimiento con alta dependencia de la renta petrolera y de la capacidad de importación del Estado, condición que se revelaría frágil en cuanto se combinaran la caída de los ingresos externos con el deterioro de los mecanismos internos de producción y distribución.

5.2 Factores convergentes de la contracción

La combinación de controles de cambio, regulación de precios por debajo de costos, deterioro institucional, contracción del crédito, inseguridad jurídica y personal, fallas de infraestructura y pérdida de servicios de apoyo fue erosionando progresivamente la base productiva del sistema, lo que desembocó en un colapso particularmente severo entre 2016 y 2020, con caída del poder de compra, reducción de las importaciones, contracción del consumo y deterioro de la seguridad alimentaria.

El control de cambio restringió el acceso de productores e importadores a divisas para adquirir insumos, maquinaria, repuestos y materias primas, introduciendo una fuente permanente de incertidumbre sobre la capacidad de reponer el capital de trabajo. La regulación de precios por debajo de los costos de producción —con productores que debían invertir en dólares y vender en bolívares, a veces a crédito— comprimió los márgenes de rentabilidad hasta niveles que desincentivaron la inversión y, en numerosos casos, la propia continuidad de la actividad. El deterioro institucional se expresó en la pérdida de capacidad de los organismos rectores para mantener información confiable, así como en la prestación de servicios de sanidad, de asistencia técnica y de arbitraje de conflictos. La contracción del crédito agropecuario redujo la disponibilidad de financiamiento de corto, mediano y largo plazo justo cuando los productores más lo requerían para sostener el capital de trabajo y la inversión. La inseguridad jurídica y personal —que incluyó episodios de intervención, expropiación y ocupación de unidades productivas, además de la inseguridad física en zonas rurales— afectó los incentivos para invertir y mantener activos productivos de ciclo largo. Las fallas en la infraestructura vial, eléctrica, de riego y de almacenamiento incrementaron los costos y las pérdidas a lo largo de las cadenas. La pérdida de servicios de apoyo —extensión, sanidad e investigación aplicada— redujo la capacidad de los productores para mantener los rendimientos y gestionar los riesgos.

La relación de causalidad entre estos factores y la crisis macroeconómica general del país debe leerse con precisión: no fue la crisis macroeconómica la que dio origen a los controles de cambio y de precios, sino que estos controles y el conjunto de la política macroeconómica de ese período contribuyeron de manera sustantiva a profundizar la crisis productiva del sistema agroalimentario. La dirección de esta relación importa para el diseño del **PAN**, en la medida en que la corrección de las distorsiones regulatorias constituye una condición habilitante de la recuperación productiva, y no solamente una consecuencia esperable de una eventual estabilización macroeconómica general.

5.3 Naturaleza y límites de la recuperación desde 2021

Desde 2021 se observa una fase distinta: la flexibilización de facto del régimen económico, la liberalización parcial de las importaciones, la reasignación del protagonismo importador al sector privado y la mejora relativa de algunos incentivos de mercado permitieron recuperar parte de la producción interna y reconstruir inventarios y flujos de abastecimiento.

Esa recuperación no ha restablecido los niveles previos de autosuficiencia ni ha corregido las brechas estructurales del sistema: el país opera hoy con una producción nacional todavía insuficiente, una alta dependencia de las importaciones, un acceso restringido por ingresos y una fuerte heterogeneidad entre rubros, territorios y cadenas. La recuperación observada desde 2021 tiene, además, una naturaleza distinta de la que tendría una reconstrucción deliberada del sistema: responde en gran medida a ajustes de facto —flexibilización cambiaria, dolarización transaccional, apertura comercial no siempre

acompañada de un marco regulatorio explícito— más que a una política agroalimentaria formalmente diseñada y sostenida en el tiempo.

Esta recomposición conserva fricciones no resueltas. Las importaciones que ingresan al país con frecuencia lo hacen de manera inoportuna y descoordinada con la estacionalidad de las cosechas locales, lo que genera episodios de competencia desleal con la producción nacional en los momentos de mayor oferta interna. El origen de estas importaciones, además, está concentrado en un número reducido de países proveedores, lo que introduce un riesgo adicional de vulnerabilidad comercial y logística. A ello se suma la ausencia de mecanismos estables de concertación entre productores, la agroindustria y el Estado que permitan anticipar volúmenes, calendarios y condiciones de importación compatibles con la protección de la producción nacional y la continuidad del abastecimiento.

Capítulo 6 — Producción, Importaciones y Autosuficiencia

6.1 Cereales básicos

La trayectoria de los cereales básicos resume el comportamiento macroeconómico del sistema. Según la reconstrucción basada en las series del FAS/USDA, la producción nacional conjunta de maíz y arroz elaborado pasó de 2,06 millones de toneladas en 2010/11 a 1,66 millones en 2014/15, y luego cayó hasta apenas 590 mil toneladas en 2019/20, su punto más bajo en la serie. A partir de allí se observó una recuperación significativa: 630 mil toneladas en 2020/21, 973 mil en 2021/22, 1,26 millones en 2022/23, 1,71 millones en 2023/24 y una estimación cercana a 1,75 millones en 2024/25.

Ese rebote debe leerse con cautela: parte de una base extremadamente deprimida, por lo que las tasas de crecimiento recientes reflejan más bien una recuperación tras el colapso que una consolidación estructural. La mejora ha sido, además desigual entre rubros. El maíz amarillo, asociado a la demanda de alimentos balanceados y al repunte de la cadena avícola, mostró una recuperación más dinámica, en la medida en que su demanda industrial creció de manera relativamente sostenida junto con la reactivación de la producción de pollos y huevos. El maíz blanco —crítico para el consumo humano directo, principalmente a través de la harina precocida— siguió operando con déficits estructurales frente a una demanda industrial cercana a 1,2 millones de toneladas anuales, lo que mantiene a este rubro específico como uno de los puntos más sensibles del abastecimiento calórico de los hogares.

El arroz siguió una trayectoria similar de derrumbe y de recuperación parcial. Tras haber sido un rubro cercano a la autosuficiencia en períodos anteriores, su producción cayó fuertemente por la combinación de enfermedades no controladas, déficit de herbicidas, deterioro del riego y políticas de precios inadecuadas —con inversión en dólares y venta del productor en bolívares, a veces a crédito—. Las enfermedades fitosanitarias no controladas redujeron rendimientos por hectárea; la escasez de herbicidas encareció el control de malezas y disminuyó la eficiencia del cultivo; el deterioro de los sistemas de riego, muchos de ellos de infraestructura pública, limitó la superficie que podía sembrarse

con garantías de agua oportuna; y la política de precios, al no cubrir los costos de producción en un esquema de inversión en divisas y venta en moneda local, desalentó la siembra en sucesivas temporadas. La recuperación reciente, apoyada en una mayor disponibilidad de insumos y cierta rehabilitación de la infraestructura, mejoró rendimientos y volúmenes, pero todavía convive con importaciones relevantes e inoportunas y una alta sensibilidad al riego, al clima y al acceso a insumos, por lo que no puede caracterizarse como una normalización plena del rubro.

6.2 Producción vegetal y animal

En el sector agrícola vegetal en sentido amplio, la contracción afectó también a la caña de azúcar, frutas, hortalizas, raíces, tubérculos, café y cacao, con distintas intensidades según el rubro, la región y el grado de exposición a los factores descritos en la sección 5.2. Los materiales sectoriales muestran que la producción vegetal total, que en el pasado alcanzó valores cercanos a 20 millones de toneladas, se redujo aproximadamente a la mitad en los años más críticos y luego inició una recuperación parcial.

La brecha entre la producción actual y la potencial sigue siendo considerable incluso sin expandir la frontera agrícola, lo que confirma que el problema principal no es la falta de base de recursos —tierra, agua, condiciones agroecológicas—, sino la baja productividad y la debilidad de los servicios, la infraestructura y la organización de las cadenas. Una parte sustantiva de la recuperación potencial de este subsector puede lograrse mejorando el rendimiento por hectárea, el acceso a semillas de calidad, el financiamiento, la asistencia técnica, el riego y el manejo poscosecha, sin que ello dependa necesariamente de incorporar nuevas superficies al cultivo. Lo que aplica a los cereales —colapso profundo seguido de recuperación relativamente rápida en volúmenes— no describe adecuadamente este conjunto de rubros, donde la limitación central es de productividad y organización antes que de superficie o de disponibilidad de tierra.

En el sector agrícola animal, el desempeño macroeconómico combinó merma del rebaño, caída de la productividad y debilitamiento de las cadenas. El circuito bovino cárnico y lechero fue de los más afectados: la inseguridad jurídica y personal, la debilidad o inexistencia de crédito a largo plazo, las pérdidas de productividad, las fallas sanitarias y la menor articulación de la cadena se combinaron con la pérdida de millones de hectáreas de pastos cultivados y un retroceso de la oferta formal de leche. Dado que la ganadería bovina opera con ciclos biológicos largos —gestación, cría, engorde, reposición del rebaño—, su capacidad de recuperación es estructuralmente más lenta que la de otros subsectores, incluso si se corrigieran de inmediato las restricciones de financiamiento y seguridad jurídica que la afectan.

La avicultura mostró una mayor capacidad de recuperación gracias al reabastecimiento de insumos importados, en particular maíz amarillo y soya, lo que le permitió reactivar la producción de pollos y huevos con mayor rapidez que otros subsectores pecuarios. Esta recuperación permanece, sin embargo, fuertemente condicionada por la disponibilidad y el costo de esos insumos importados, de modo que cualquier restricción cambiaría o logística que afecte su acceso se traslada con rapidez a la oferta y a los precios avícolas. Lo

observado en avicultura no puede generalizarse al resto del sector animal: los porcinos exhiben un patrón de recuperación similar al de la avicultura, lo cual se ve respaldado también por la disponibilidad de insumos importados para la alimentación animal, mientras que los bovinos permanecen más limitados por sus largos ciclos biológicos.

Para bufalinos y pequeños rumiantes —ovinos y caprinos— la información disponible es más limitada en cobertura y actualización que la referida a bovinos, aves y porcinos, por lo que cualquier apreciación sobre su desempeño en el período debe tomarse como indicativa y no concluyente. El resultado conjunto de estas trayectorias diferenciadas entre subsectores fue una oferta proteica de origen animal más inestable, más cara y más desigual que en etapas previas, con hogares de menores ingresos particularmente expuestos a la reducción del consumo de proteína animal.

6.3 Importaciones

La evolución de las importaciones agroalimentarias evidencia una segunda dimensión central de la crisis. En la primera parte del período, las importaciones funcionaban como un complemento cuantitativamente muy importante del abastecimiento interno, en particular de cereales, trigo, aceites y materias primas industriales. Con la crisis macroeconómica y la restricción de divisas, esas compras externas también se contrajeron, lo que agudizó el desabastecimiento y reforzó la caída del consumo aparente entre 2016 y 2020: la producción interna y las importaciones no se movieron en sentidos opuestos que se compensaran, sino que colapsaron de manera simultánea, lo que explica la severidad de la caída del abastecimiento agregado en esos años.

En cereales, el consumo aparente total de maíz, arroz y trigo pasó de un máximo cercano a 6,54 millones de toneladas en 2013/14 a 3,27 millones de toneladas en 2019/20 —una caída de alrededor del 50 por ciento— y luego se recuperó hasta 4,48 millones de toneladas en 2023/24, aún por debajo de los niveles previos a la crisis. Esta trayectoria muestra que, aun con la recuperación parcial de la producción interna descrita en la sección 6.1, la combinación entre la oferta nacional y las importaciones siguió siendo insuficiente para retornar al patrón de abastecimiento anterior a la crisis.

El trigo es el caso más claro de dependencia estructural, dado que prácticamente no se produce en el país. Sus importaciones y las de sus derivados cayeron desde niveles del orden de 1,85 millones de toneladas en 2014 hasta poco más de 1 millón en 2019, y luego repuntaron hasta alrededor de 1,45 millones de toneladas en 2024/25–2025/26. La dependencia de un reducido conjunto de proveedores externos convierte este rubro en un punto de vulnerabilidad geopolítica y logística permanente, en la medida en que cualquier alteración de la oferta internacional, de las rutas de transporte o de las condiciones comerciales con los países de origen se traduce directamente en riesgo de abastecimiento interno, sin que exista una alternativa de producción doméstica que amortigüe el impacto.

A nivel de abastecimiento total, las compras externas representan actualmente cerca del 60 por ciento del suministro de alimentos del país. En 2024, el valor de las importaciones

agroalimentarias habría alcanzado un máximo reciente cercano a 3.000 millones de dólares, con un aumento tanto en valor como en volumen respecto a 2023; en 2025 se registra un ajuste a aproximadamente 2.500 millones de dólares y a unos 4,5 millones de toneladas, sin que este ajuste altere la condición de dependencia estructural del sistema respecto del comercio exterior. La composición de las importaciones también ha cambiado a lo largo del período: disminuyen relativamente algunos productos terminados y aumenta el peso de materias primas y granos destinados al procesamiento local, como maíz amarillo, trigo, harina de soya y aceite crudo de soya. Este cambio de composición sugiere una recomposición parcial de la agroindustria nacional de procesamiento, que ha ido recuperando capacidad de transformación de materias primas importadas, aun cuando la producción primaria de dichas materias primas continúe siendo insuficiente para abastecer dicha capacidad instalada.

El régimen de gobernanza del comercio exterior también se transformó a lo largo del período. Hasta 2018 predominó un esquema centralizado y opaco, con protagonismo estatal en la asignación de divisas y en la importación de alimentos. Desde 2019, avanzó un esquema dominado por las importaciones privadas, la diversificación de proveedores y el menor uso de licencias previas. Esta transición redujo desabastecimientos y permitió una recuperación operativa del sistema, pero introdujo nuevos desafíos que no estaban presentes, o lo estaban en menor medida, bajo el esquema anterior: importaciones inoportunas, descoordinadas con la estacionalidad de las cosechas locales y en competencia desleal con la producción nacional; alta concentración en pocos países de origen; y ausencia de mecanismos estables de concertación entre productores, agroindustria y Estado que permitan compatibilizar la apertura comercial con la protección de la producción interna. La tensión entre estas dos posiciones —apertura comercial como vía para sostener el abastecimiento agregado, y protección de la producción nacional frente a importaciones que compiten en condiciones desiguales— no ha sido resuelta por el régimen vigente desde 2019.

6.4 Autosuficiencia y consumo per cápita

La crisis del SAV puede leerse también como un deterioro de la autosuficiencia y de la capacidad para sostener una oferta interna suficiente por habitante. En varios rubros clave, la producción nacional dejó de cubrir una proporción sustantiva de la demanda, lo que obligó a compensar con importaciones cuando había divisas y canales de compra, o a aceptar una caída del consumo cuando esas importaciones también se redujeron.

En maíz blanco, la producción nacional continuó por debajo de la demanda industrial de harina precocida y otros derivados básicos, lo que generó déficits anuales persistentes de cientos de miles de toneladas. En maíz amarillo, pese a la fuerte recuperación reciente descrita en la sección 6.1, la oferta interna también quedó por debajo de las necesidades de la industria avícola. En el arroz, la recuperación fue más clara, aunque todavía no puede hablarse de una autosuficiencia plenamente restablecida. En trigo, la autosuficiencia es prácticamente nula por definición, dado que el rubro no cuenta con una producción nacional relevante.

La expresión más contundente de este deterioro se observa en el consumo aparente per cápita de cereales. Tomando como aproximación la suma de producción e importaciones netas, el consumo per cápita conjunto de maíz, arroz y trigo pasó de 196 kilogramos por persona al año en 2014 a 116 kilogramos en 2020 —una caída de 41 por ciento—. Para 2023–2025 se observa una recuperación hasta alrededor de 167 kilogramos por persona al año, un nivel que sigue aproximadamente 15 por ciento por debajo del registrado en 2014 y del umbral de referencia de 180 kilogramos asociado a una seguridad calórica mínima basada en cereales.

Este dato debe interpretarse con prudencia, ya que el consumo aparente no equivale exactamente al consumo real y la dieta no depende únicamente de los cereales. Es, sin embargo, un indicador sintético útil del funcionamiento macro del sistema: cuando cae abruptamente la disponibilidad aparente por habitante de los alimentos básicos más difundidos, se observa una crisis simultánea de producción, importación, ingreso real y acceso al alimento, y cuando esa disponibilidad se recupera de manera parcial, como ocurre en el tramo 2023–2025, el indicador permite dimensionar con cierta precisión cuánto camino falta todavía para cerrar la brecha respecto de los niveles de 2014 y del umbral de referencia de seguridad alimentaria y nutricional.

Capítulo 7 — Seguridad Alimentaria y Acceso

7.1 Crisis del acceso (2016–2020)

La fase más aguda de la crisis combinó desabastecimiento, caída de los ingresos y deterioro de la dieta, tres procesos que se reforzaron mutuamente durante el colapso descrito en el capítulo 5. Los indicadores consolidados muestran que cuando el consumo per cápita de cereales cayó por debajo de 150 kilogramos anuales, la prevalencia de hambre superó el 20 por ciento de la población, un umbral que sitúa la magnitud de la crisis alimentaria venezolana de ese período entre las más severas registradas en la región en años recientes.

Para el período 2018–2020, la prevalencia de subalimentación alcanzó 23,4 por ciento, equivalente a unos 7,1 millones de personas; en 2020–2022 bajó a 17,9 por ciento, aunque aún implicó aproximadamente 4,9 millones de personas subnutridas. La magnitud de esta mejora —una reducción de 5,5 puntos porcentuales entre ambos períodos— confirma que hubo una recuperación real de las condiciones de acceso a los alimentos, pero la cifra de 4,9 millones de personas subnutridas hacia 2020–2022 también indica que el problema del hambre en Venezuela, lejos de resolverse, continuó afectando a una parte muy significativa de la población.

7.2 Cambio en la naturaleza del problema

Con la estabilización parcial de la oferta en anaqueles y el retorno de las importaciones privadas, la naturaleza dominante del problema cambió. El abastecimiento físico mejoró respecto a los años de escasez más severa, pero el acceso siguió restringido por la pobreza, la desigualdad y la debilidad de la protección social. La principal restricción actual

para una amplia parte de los hogares no es la ausencia absoluta de productos, sino el limitado poder adquisitivo para acceder a una dieta suficiente y diversa.

Esta distinción es central para el diseño de la política del **PAN**: la insuficiencia del poder adquisitivo de los hogares constituye la causa fundamental del acceso restringido en la fase actual, y no la falta de oferta física de alimentos en los puntos de venta. La producción agroalimentaria nacional, aun con la recuperación parcial documentada en el capítulo 6, permanece lejos de los máximos alcanzados entre 2008 y 2010, de modo que la mejora del acceso observada en años recientes ha dependido más de la recomposición del abastecimiento a través de importaciones privadas y de ajustes en el ingreso y el gasto de los hogares, que de un retorno a los niveles históricos de producción interna. La mejora de la disponibilidad agregada de alimentos no equivale a una recuperación del acceso efectivo de los hogares a una dieta suficiente.

7.3 Ajuste del consumo y calidad de la dieta

Los hogares ajustaron su consumo hacia alimentos energéticamente densos y de menor precio relativo, en detrimento de proteínas de origen animal, frutas, hortalizas y otros alimentos de mayor valor nutricional. Este patrón de ajuste es coherente con la trayectoria descrita en la sección 6.2 sobre el retroceso de la oferta proteica de origen animal y con la reducción del consumo aparente per cápita de cereales documentada en la sección 6.4.

La mejora parcial del abastecimiento agregado no se tradujo automáticamente en una recuperación equivalente de la calidad de la dieta, debido al peso de la pobreza monetaria, a la fragilidad de la cadena de frío, a la informalidad y a los sobrecostos logísticos y sanitarios que encarecen o deterioran los alimentos más perecederos y nutritivos. Frutas, hortalizas, lácteos y proteína animal fresca son, precisamente, los grupos de alimentos más exigentes en términos de cadena de frío, manejo poscosecha y tiempos de comercialización, de modo que las mismas fallas logísticas identificadas en el diagnóstico de producción y abastecimiento del capítulo 6 también se expresan como una restricción adicional sobre la calidad nutricional efectiva de la dieta de los hogares.

Dado que la causa fundamental del acceso restringido en la fase actual es la insuficiencia de poder adquisitivo, y no la falta de disponibilidad física de alimentos, el Estado debe intervenir de manera explícita en aquellos casos en los que el mercado no garantiza por sí solo un acceso adecuado. Los instrumentos de política que el **PAN** identifica como necesarios en este frente incluyen: transferencias monetarias condicionadas e incondicionadas dirigidas a los hogares en situación de vulnerabilidad; un programa de alimentación escolar concebido como pilar de la nutrición infantil; y un sistema permanente de monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional que incorpore indicadores de acceso efectivo y no solo de disponibilidad agregada de alimentos.

Capítulo 8 — Balance: Cinco Patrones y Condición de Partida

8.1 Los cinco patrones del período

El primero corresponde a los cereales básicos, que pasaron de una combinación de producción interna e importaciones a gran escala a un colapso del abastecimiento y, luego, a una recuperación parcial todavía insuficiente. Maíz, arroz y trigo siguen siendo la columna vertebral calórica del sistema, pero también su principal espejo de vulnerabilidad productiva y de dependencia externa.

El segundo patrón corresponde a la producción agrícola vegetal no cerealera. Frutas, hortalizas, raíces, tubérculos, café, cacao, caña, leguminosas de grano y oleaginosas muestran una amplia brecha entre la producción actual y la potencial, explicada menos por limitaciones biofísicas que por déficits en el ordenamiento productivo, el riego, las semillas, el financiamiento, la asistencia técnica, la organización de productores y el manejo poscosecha. Una parte sustantiva del potencial de recuperación del SAV depende de mejorar la productividad y la articulación, no solo de ampliar la superficie sembrada.

El tercer patrón corresponde al sector agrícola animal. Las cadenas bovinas de carne y leche sufrieron el efecto acumulado de la inseguridad jurídica y personal, la debilidad o la inexistencia del crédito a largo plazo, la pérdida de productividad, las fallas sanitarias y la menor articulación de la cadena. Las cadenas avícola y porcina mostraron mayor elasticidad de recuperación, aunque siguen fuertemente condicionadas por la disponibilidad y el costo de los insumos importados, en especial el maíz y la soya. El resultado conjunto fue una oferta proteica más inestable, más cara y más desigual que en etapas previas, con una heterogeneidad marcada entre subsectores según sus ciclos biológicos y su grado de dependencia de insumos importados.

El cuarto patrón corresponde al abastecimiento y la logística. Aun cuando parte de la oferta disponible se ha recuperado gracias al comercio exterior, las pérdidas poscosecha, la mala vialidad, la irregularidad del servicio eléctrico, la insuficiencia de la cadena de frío, los altos costos de transporte y la alta informalidad funcionan como un impuesto sistémico sobre el precio final de los alimentos y la calidad del abastecimiento.

El quinto patrón corresponde a la dimensión territorial-ambiental del sistema. La pérdida de bosques, la degradación de plantaciones y el abandono de la institucionalidad forestal muestran que la crisis agroalimentaria no puede entenderse solo como una caída de la producción de alimentos, sino también como una erosión de la base natural y de la infraestructura ecológica que sustentan la productividad futura, la regulación hídrica y la integración agroganadera-forestal.

8.2 Conclusión diagnóstica

El SAV no colapsó por una sola causa ni puede recuperarse con una sola palanca. El período 2010–2026 muestra la convergencia de una crisis productiva, institucional, logística, comercial, financiera y social, seguida de una recuperación parcial basada más en

flexibilizaciones de facto y reacomodos privados que en una reconstrucción deliberada y coherente del sistema.

El punto de partida del **PAN** no puede ser la expectativa de un retorno automático a los niveles previos de producción ni la suposición de que bastará con importar más para resolver el problema. Ambos supuestos resultan insostenibles a la luz del diagnóstico presentado en los capítulos 5 a 7: el primero ignora que buena parte de la contracción productiva respondió a fallas estructurales de servicios, infraestructura, financiamiento e institucionalidad que no se corrigen por el mero paso del tiempo; el segundo ignora que la dependencia de importaciones, aun cuando ha permitido sostener el abastecimiento agregado, convive con vulnerabilidad geopolítica y logística, concentración de proveedores, competencia desleal con la producción nacional y persistencia de restricciones de acceso ligadas al ingreso de los hogares.

El diagnóstico macro muestra que Venezuela necesita reconstruir simultáneamente sus capacidades de producción, sus servicios de apoyo, su gobernanza del abastecimiento, su infraestructura logística, sus mecanismos de financiamiento y su política de acceso alimentario, en un marco de sostenibilidad ambiental y de gestión territorial más riguroso. Esta condición de partida —multicausal, heterogénea entre rubros y territorios, y con tensiones no resueltas entre la apertura comercial y la protección de la producción interna— constituye el fundamento sobre el cual se articulan los ejes estratégicos y los programas-país del **PAN**.

PARTE III — ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Capítulo 9 — Visión, Objetivos y Principios Rectores

9.1 Visión de largo plazo

El Plan Agroalimentario Nacional (**PAN**) se concibe como un marco de política compartida para orientar, durante un horizonte de veinte años (2025–2045), la recuperación, modernización y transformación sostenible del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV). Su propósito es contribuir a que Venezuela disponga de un sistema capaz de producir más alimentos, con mayor estabilidad y calidad, en armonía con los recursos naturales, con mejores ingresos para los productores y con mayor capacidad para garantizar el acceso de la población a dietas suficientes, saludables y seguras.

La visión de largo plazo es la de un SAV productivo, competitivo, territorialmente equilibrado, ambientalmente sostenible y socialmente incluyente, sustentado en reglas claras, instituciones funcionales, información confiable y una articulación efectiva entre productores, agroindustria, comercio, ciencia, financiamiento, el Estado y los consumidores.

Esta visión responde a un diagnóstico que muestra que el SAV atravesó entre 2010 y 2026 un ciclo de contracción profunda y recuperación parcial, con pérdida de capacidades productivas, debilitamiento institucional, rezagos tecnológicos y una fuerte dependencia de las importaciones en rubros estratégicos, pero que conserva una base de recursos,

conocimientos, mercados y actores que permite plantear una recuperación sostenida si se actúa sobre las brechas estructurales que hoy limitan su desempeño. El **PAN** no se plantea como un ejercicio de restauración del pasado ni como una suma de programas dispersos, sino como una plataforma de transformación gradual orientada a elevar la productividad por hectárea y por trabajador, reducir riesgos, acortar brechas respecto del potencial, fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y crear condiciones para una inserción más competitiva en los mercados nacionales e internacionales.

9.2 Objetivo general

Orientar la transformación del SAV mediante un conjunto coherente de políticas, programas, arreglos institucionales e instrumentos de apoyo que permitan aumentar de manera sostenible la producción, la productividad, la competitividad, la resiliencia y la calidad nutricional del abastecimiento, mejorando al mismo tiempo los ingresos rurales, la articulación de las cadenas y la gestión responsable de los recursos naturales.

9.3 Objetivos específicos

Primero, restablecer las condiciones habilitantes para la inversión, la producción y la articulación de las cadenas agroalimentarias, mediante un marco rector coherente, mayor seguridad jurídica, mejor coordinación institucional y reglas de política pública más estables y previsibles.

Segundo, elevar de forma sostenida la producción y la productividad de los sectores agrícolas, vegetales, pecuarios, pesqueros, acuícolas y forestales, priorizando el cierre de brechas tecnológicas, el uso racional de suelos y agua, la rehabilitación de la infraestructura crítica y la adopción de sistemas de intensificación sostenible.

Tercero, fortalecer la competitividad sistémica del SAV, reduciendo costos logísticos, pérdidas poscosecha y fallas de articulación entre eslabones y promoviendo cadenas de valor más cortas, trazables, eficientes y orientadas tanto al mercado interno como a nichos de exportación.

Cuarto, mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población mediante una oferta de alimentos más estable y diversa, mayor inocuidad, un mejor funcionamiento de los canales de abastecimiento y una atención más explícita a la calidad de la dieta y a los consumidores.

Quinto, consolidar un sistema nacional de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), extensión, sanidad e información agroalimentaria que permita a productores, organizaciones, instituciones y decisores operar con datos confiables, servicios efectivos y capacidades técnicas adecuadas para gestionar riesgos y elevar los rendimientos.

Sexto, impulsar una transición progresiva hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles y resilientes al clima, con un mejor ordenamiento territorial, manejo responsable de suelos, agua y bosques, integración agroganadero-forestal y reducción de la expansión productiva en áreas ambientalmente frágiles.

Séptimo, establecer un marco de implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación que permita traducir las prioridades estratégicas en programas-país, fases de ejecución, indicadores verificables y decisiones periódicas de ajuste, evitando que el **PAN** se reduzca a un documento declarativo.

9.4 Principios rectores

El principio de **productividad sostenible** plantea producir más y mejor sin basar la expansión del sistema en la degradación de suelos, agua y bosques, sino en la intensificación sostenible, la innovación y la mejor gestión de los recursos existentes.

El principio de **corresponsabilidad institucional y social** establece que la transformación agroalimentaria no depende de un solo actor, sino de la articulación entre instituciones públicas y privadas, productores, agroindustria, distribuidores, sistema financiero, academia, cooperación y consumidores, dentro de un marco de política compartida, actuando como una cadena agroproductiva y no como sectores gremiales.

El principio de **territorialidad** exige que las estrategias del **PAN** reconozcan la vulnerabilidad y la diversidad de los ecosistemas, los sistemas productivos, las cadenas y las condiciones logísticas del país, evitando soluciones uniformes a realidades agroecológicas y sociales muy distintas.

El principio de **apertura pragmática y competitividad** establece que el **PAN** no se organiza en torno a controles generalizados ni a metas rígidas de sustitución de importaciones, sino en torno a la creación de condiciones para que la producción nacional responda con mayor eficiencia, resiliencia y calidad en un entorno de precios libres y de comercio relativamente abierto o ajustado a los compromisos internacionales. Ello incluye la participación en esquemas de integración comercial como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAAN); el reconocimiento de la libertad de precios como señal de mercado para orientar la asignación de recursos productivos; la alineación con las políticas de Caja Verde de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como marco de referencia para el apoyo público al sector; y la voluntad explícita de evitar controles de precios y aranceles excesivos que distorsionen la formación de precios y desincentiven la inversión productiva.

El principio de **evidencia, aprendizaje y adaptación** exige que cada línea estratégica se traduzca en programas, metas, indicadores y mecanismos de revisión periódica, de modo que el plan pueda corregir rumbos, reasignar prioridades y fortalecer lo que funcione mejor.

Capítulo 10 — Seis Ejes Estratégicos

Los ejes estratégicos agrupan problemas y procesos entre sí. Si las brechas expresan distancias críticas en el funcionamiento del sistema y se manifiestan en procesos y cadenas concretas, los ejes cumplen la función de ordenar la respuesta pública en grandes campos de transformación. Esta organización no responde a una clasificación administrativa convencional, sino a la necesidad de agrupar restricciones afines, coordinar

instrumentos y crear una lógica de intervención coherente entre diagnóstico, estrategia, programación y seguimiento.

Eje 1 — Recuperación productiva sostenible

Este eje agrupa las acciones orientadas a elevar la producción y la productividad en la agricultura vegetal, la ganadería y los sistemas forestales, cerrando la brecha entre el desempeño actual y el potencial. El diagnóstico macro muestra que, en la mayoría de los rubros, la limitación principal no es la falta de base de recursos naturales sino la baja productividad y la debilidad de los servicios, la infraestructura y la organización de las cadenas que sostienen la actividad productiva.

La lógica de intervención consiste en reconstruir capacidades productivas en todos los subsectores —vegetal, animal, forestal— incorporando criterios de sostenibilidad ambiental desde el diseño de cada componente, de modo que la recuperación no reproduzca los patrones de degradación de suelos, agua y bosques que acompañaron ciclos productivos anteriores. Sus componentes principales incluyen la mejora del uso conforme a la vocación productiva de los territorios, la rehabilitación de la infraestructura productiva, la adopción de tecnologías apropiadas a cada escala de productor, la atención sanitaria y la reorganización productiva sobre bases más eficientes y sostenibles.

Eje 2 — Competitividad, abastecimiento y articulación de cadenas

Este eje aborda los cuellos de botella que separan la finca o unidad ganadera, la planta de procesamiento, el transporte, los mercados mayoristas, el comercio minorista, los servicios alimentarios (hoteles, restaurantes y comedores institucionales) y el consumidor final. El diagnóstico identifica que las pérdidas poscosecha, la mala vialidad, la irregularidad del servicio eléctrico, la insuficiencia de la cadena de frío y los altos costos de transporte operan como un impuesto sistémico sobre el precio final de los alimentos y la calidad del abastecimiento.

La respuesta busca reducir pérdidas y costos, mejorar la logística y el acceso, fortalecer los vínculos contractuales y crear cadenas más cortas, estables, trazables e integradas. Un componente específico de este eje es la formación transparente de precios y la reducción de la incertidumbre productiva mediante mecanismos de mercado de futuros y bolsas agrícolas; la experiencia previa de BOLPIRIAVEN constituye un antecedente relevante y el Plan promueve la creación o el fortalecimiento de nuevas bolsas agrícolas como plataformas de referencia de precios y de gestión del riesgo comercial.

El régimen de importaciones privadas, vigente desde 2019, redujo los desabastecimientos y permitió recuperar la operación del sistema, pero introdujo compras inoportunas, descoordinadas con la estacionalidad de las cosechas locales y en competencia desleal con la producción nacional. Por ello, este eje incorpora la coordinación entre las importaciones privadas y la estacionalidad de las cosechas locales como condición para que el comercio exterior complemente, en lugar de desplazar, la producción interna.

Eje 3 — Seguridad alimentaria, nutrición y calidad del consumo

Este eje vincula la política agroalimentaria con los resultados en los hogares, incorporando no solo la disponibilidad de alimentos, sino también el surtido, la inocuidad, la estabilidad de la oferta, el precio efectivo y la vida útil de los productos. El diagnóstico muestra que, con la estabilización parcial de la oferta en anaqueles, la naturaleza dominante del problema cambió: la principal restricción actual para una amplia parte de los hogares no es la ausencia absoluta de productos, sino el limitado poder adquisitivo para acceder a una dieta suficiente y diversa.

La lógica de intervención reconoce que el desempeño del sistema debe medirse también por su contribución al bienestar nutricional de la población y promueve mecanismos que aborden directamente las brechas de acceso en las que los ingresos de los hogares no permiten una alimentación suficiente y nutritiva. Sus componentes principales incluyen transferencias monetarias condicionadas e incondicionadas dirigidas a hogares vulnerables, el programa de alimentación escolar como pilar de la nutrición infantil, un sistema permanente de monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional con indicadores de acceso efectivo —y no solo de disponibilidad agregada—, y compras públicas orientadas por criterios nutricionales.

Eje 4 — Sostenibilidad ambiental y gestión territorial

Este eje reúne las acciones relacionadas con el ordenamiento territorial, la gestión de suelos y agua, los bosques, la agroforestería y la resiliencia climática. El diagnóstico identifica al subsector forestal como una crisis particularmente prolongada: la pérdida de bosques, la degradación de plantaciones y el abandono de la institucionalidad forestal muestran que el deterioro del SAV no se limita a la caída de la producción de alimentos, sino que también erosiona la base natural y la infraestructura ecológica que sustentan la productividad futura y la regulación hídrica.

La lógica de este eje consiste en hacer compatible la recuperación productiva con la conservación y la restauración de la base natural del sistema agroalimentario. Sus componentes principales incluyen el manejo sostenible de suelos y agua, el desarrollo de sistemas silvopastoriles, la protección de cuencas y bosques, el ordenamiento territorial rural, la adaptación y la mitigación frente al cambio climático y la integración agroganadera-forestal como modelo de uso del suelo que combina producción y conservación en un mismo espacio territorial.

Eje 5 — Innovación, sanidad y desarrollo de capacidades

Este eje se concentra en los servicios habilitantes que elevan la eficiencia sistémica: investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), transferencia y negociación tecnológica, extensión agrícola, bioseguridad, inocuidad, trazabilidad, certificación, formación de talento y relevo generacional. Su finalidad es reconstruir las capacidades públicas y privadas necesarias para sostener la transformación productiva a lo largo del tiempo, en un sistema en el que la baja productividad responde, en buena medida, a procesos

incompletos de innovación, capacitación y articulación institucional, y no solo a factores agronómicos.

Un componente crítico de este eje es la situación de deterioro en la que se encuentran los laboratorios del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), del Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI) y de las universidades con capacidad de investigación agroalimentaria, cuya recuperación requiere una dotación sostenida de equipamiento, insumos y personal calificado en ciencia, tecnología e innovación. Sin esta base institucional, los demás componentes del eje —extensión, sanidad, trazabilidad y certificación— carecen de la infraestructura científica y de diagnóstico que los sustente.

Eje 6 — Gobernanza, financiamiento e institucionalidad

Este eje busca corregir los déficits del marco rector, la institucionalidad fragmentada, el financiamiento, los seguros y la debilidad en la toma de decisiones basada en evidencia. Su condición necesaria es un marco legal agrario que garantice la seguridad jurídica de la propiedad, elimine la discrecionalidad institucional y genere confianza en la inversión; por ello, la reforma o actualización del marco legal vigente —incluidos los mecanismos de asignación y titulación de tierras— constituye una prioridad del proceso de transformación institucional.

Este eje integra, además, la eliminación de distorsiones regulatorias en los mercados agrícolas, la alineación del marco normativo con los estándares de la OMC en materia de Caja Verde y la gestión activa de financiamiento multilateral ante el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como condición habilitante del Plan. Un componente específico es la reforma profunda o el cierre del Instituto Nacional de Tierras (INTI), sujeto a un proceso previo de auditoría e inventario físico de sus activos y expedientes, así como la restitución y compensación de los propietarios despojados y la desocupación y devolución de los predios invadidos fuera de lo previsto en la Ley de Tierras.

Capítulo 11 — Los Quince Programas-País

Los programas-país traducen los seis ejes estratégicos en conjuntos de acciones articuladas. Cada programa define un campo de intervención, un conjunto de instrumentos y una contribución específica a los objetivos del Plan. Con base en la matriz brecha-indicadores-programa-fase y en los diagnósticos sectoriales y transversales, se propone una cartera de 15 programas-país. Estos programas no sustituyen los proyectos específicos ni los planes sectoriales y territoriales, sino que funcionan como paraguas estratégicos para ordenar la implementación, cerrar brechas y articular instrumentos, actores y fases.

Nº	Programa	Eje(s) que articula	Problema que aborda	Resultado esperado
11.1	Reforma y armonización del marco rector agroalimentario	Eje 6	Contradicciones normativas y debilidad de la seguridad	Marco normativo armonizado que reduce contradicciones y

			jurídica en producción, tierra, agua, sanidad, comercio e inversión	fortalece la seguridad jurídica del sector
11.2	Reingeniería institucional y gobernanza de cadenas agroalimentarias	Eje 6, Eje 2	Fragmentación institucional y ausencia de rectoría clara y de espacios de concertación entre actores	Mecanismos estables de coordinación intersectorial y mesas de cadena funcionales
11.3	Información, estadísticas y análisis estratégico agroalimentario	Eje 6	Insuficiencia de datos confiables para la toma de decisiones y el seguimiento del Plan	Sistema integrado de información con marco de resultados, tableros de control y evaluación quinquenal
11.4	Regularización de tierras y garantías para la inversión productiva	Eje 6	Incertidumbre en la tenencia de la tierra que limita la inversión y el acceso a crédito	Mayor claridad en la tenencia y el uso productivo de la tierra, con reducción de conflictos
11.5	Ordenamiento territorial rural y de las zonas estratégicas de desarrollo agroalimentario	Eje 4, Eje 1	Expansión y reconversión productiva desordenadas respecto de la vocación de suelos, agua y clima	Zonificación productivo-ambiental y delimitación de zonas prioritarias de desarrollo agroalimentario
11.6	Rehabilitación de la infraestructura agroalimentaria	Eje 1, Eje 2	Deterioro de vialidad rural, riego, drenaje, acopio, refrigeración y maquinaria	Infraestructura crítica rehabilitada en corredores y nodos de mayor efecto multiplicador
11.7	Electrificación del medio rural	Eje 1, Eje 6	Brecha de electrificación que limita riego, ordeño, refrigeración y procesamiento primario	Cobertura eléctrica ampliada mediante rehabilitación convencional y soluciones descentralizadas no contaminantes
11.8	Manejo sostenible de suelos, agua y paisajes	Eje 4	Degradación de suelos, ineficiencia del riego y pérdida de cobertura vegetal	Base natural de la producción restaurada y conservada, con paisajes gestionados de forma sostenible
11.9	Reforma y expansión del financiamiento agroalimentario (incluye FONDAQUIVENEZUELA)	Eje 6	Oferta insuficiente de financiamiento de mediano y largo plazo para proyectos productivos	Sistema de financiamiento ampliado, con fondo especializado dual para pesca y acuicultura (FONDAQUIVENEZUELA)
11.10	Gestión de riesgos y seguros agropecuarios (incluye seguro acuícola)	Eje 6, Eje 1	Alta vulnerabilidad financiera de productores y cadenas ante eventos climáticos, sanitarios y de mercado	Arquitectura de seguros y fondos de contingencia, con coberturas diferenciadas para el sector acuícola y pesquero
11.11	Innovación, extensión y adopción tecnológica (incluye sistemas free range aves/cerdos)	Eje 5	Rezago tecnológico y debilidad de los servicios de extensión y transferencia	Mayor adopción tecnológica y difusión de arreglos validados, incluidos sistemas free range en aves y cerdos
11.12	Sanidad animal, vegetal e inocuidad (incluye búfalos, certificación "carne criadas a pastura", censos bovinos)	Eje 5	Debilidad de la vigilancia, el control sanitario y la trazabilidad	Sistema de sanidad e inocuidad fortalecido, con trazabilidad ampliada a búfalos, certificación de carnes a pastura y censos bovinos actualizados
11.13	Formación, relevo generacional y talento agroalimentario (incluye EPAs).	Eje 5	Erosión del capital humano y falta de relevo generacional en el sector	Capacidades técnicas renovadas mediante formación, certificación de competencias y fortalecimiento de escuelas técnicas (EPA)

11.14	Articulación de cadenas, agregación de valor y entornos alimentarios saludables	Eje 2, Eje 3	Intermediación excesiva y baja disponibilidad de alimentos saludables para el consumidor	Cadenas más integradas con mayor agregación de valor y entornos alimentarios más saludables
11.15	Agroturismo	Eje 2, Eje 4	Baja diversificación de ingresos rurales y desconexión entre productores y consumidores	Modelo de agroturismo consolidado como fuente adicional de ingresos y de conciencia alimentaria

Capítulo 12 — Criterios de Priorización y Fases

12.1 Tipología de brechas y criterios de priorización

El marco conceptual del PAN establece un criterio para priorizar y secuenciar las intervenciones según el tipo de brecha dominante en cada caso:

- Donde la brecha principal es **institucional**, la prioridad es construir reglas, información y capacidades de conducción.
- Cuando la restricción dominante es de infraestructura o de **financiamiento**, la política debe crear condiciones habilitantes.
- Donde el cuello de botella se localiza en la **articulación entre eslabones**, la respuesta debe fortalecer las cadenas y los mercados.
- Donde el problema central es el **acceso y la calidad de la dieta**, la política debe vincular la producción, el abastecimiento, la logística y los instrumentos de nutrición y de protección social.

Este criterio permite asignar cada programa-país a un tipo de brecha dominante sin desconocer que, en la práctica, la mayoría de los programas atiende simultáneamente más de un tipo de restricción.

12.2 Lógica de fases

Los programas-país del **PAN** se despliegan según una lógica de fases:

En el **corto plazo**, la prioridad recae en destrabar las condiciones habilitantes: el marco rector, la coordinación institucional, la información estratégica, la infraestructura crítica, el financiamiento, la sanidad y la estabilización del abastecimiento.

En el **mediano plazo**, el énfasis se desplaza hacia el salto de productividad, la consolidación de las cadenas, la expansión de los servicios de innovación y la reducción de las brechas territoriales.

En el **largo plazo**, la prioridad es la transformación estructural del sistema mediante el ordenamiento territorial consolidado, la integración agrosilvopastoril, la transición climática, la reforma del capital humano y la mejora sostenida de la calidad de la dieta.

Esta secuencia no implica que cada programa opere en una sola fase: cada uno tiene una fase dominante y una trayectoria acumulada que se extiende a lo largo del horizonte del Plan.

12.3 Articulación D1–D2

Este documento (D1) presenta la arquitectura estratégica del PAN: su visión, sus objetivos, sus principios rectores, sus ejes y sus programas-país. El documento D2 (Guía de Implementación) desarrolla los diagnósticos sectoriales detallados, los instrumentos operativos, el sistema de indicadores y el cronograma de implementación correspondientes a cada programa. La coherencia entre ambos documentos —entre la arquitectura estratégica del D1 y los instrumentos operativos del D2— es condición para la gobernabilidad del Plan.

Colaboradores al PAN

Nombre	Afiliación	Área de experticia
<i>Abadi, Jacobo</i>	BANPLUS-IESA	Asesoría en Financiamiento Agropecuario
<i>Aguilar Rizzo, Francisco</i>	Consultor	Bolsa Agropecuaria, Registros de Producción Lechera, Industria de la Carne.
<i>Albornoz, Carlos A.</i>	Fedeagro	Liderazgo, Gerencia Agrícola.
<i>Araujo, Febres, Omar</i>	FAGRO (LUZ)-ALPA	Producción y Nutrición de Rumiantes, Divulgación Científica.
<i>Arriaga, Luis</i>	ANIH	Producción vegetal y energías renovables
<i>Asuaje, Gonzalo</i>	ASOFRIGO	Gestión gremial Industria de la Carne
<i>Atencio Valladares, Oscar</i>	PROTINAL-PALMIZULIA	Ganadería y Agroindustria
<i>Avellaneda, José Félix</i>	Ejercicio Libre	Agronegocios
<i>Baldizan, Alfredo</i>	FAGRO-AIA (UNERG)	Manejo de Pastos y Forrajes, Silvopastoreo, y Pequeños Rumiantes,
<i>Barboza, Alberto</i>	CLRSU (LUZ)	Planificación Estratégica y Consultoría Gerencial
<i>Bernal, Ramon</i>	Ejercicio Libre	Medicina Veterinaria. Grandes Rumiantes
<i>Bianco, Eduardo</i>	AICAR	Gerencia en Industria Procesadora de Carnes
<i>Borjas, Sady</i>	Ejercicio Libre	Gerencia Agropecuaria y Economía Agrícola
<i>Cardona, Daniel</i>	Acuicultor	Acuicultura (agua dulce), Biología marina
<i>Carrero, Omar</i>	ANIH	Conservación de Cuencas y Agroforestería
<i>Chacin, Armando</i>	FEDENAGA	Liderazgo y Gerencia Agropecuaria
<i>Conde Torrealba, Florángel</i>	AVISA	Dirección Ejecutiva y Liderazgo
<i>Contreras M., Carlos</i>	AINH-UCLA	Manejo de Cuencas y Agroforestería
<i>Contreras, Fernando</i>	FAPECA	Producción y salud animal - Gerencia Agropecuaria.
<i>D'Alvano, Luigi</i>	Fedeagro-IESA	Estrategias y Gestión de la Tecnología
<i>Davila, Rafael</i>	FAGRO (UCV)	Mecanización Agrícola

<i>García Antonio, María D.</i>	Empresaria Ganadería	Producción Animal y Gerencia Ganadera
<i>Gómez Pernia, Otto</i>	Fundación Bengoa	Agronomía y Gastronomía
<i>Gómez, Saturnino</i>	UNEFM	Gestión Académica y Legislación
<i>González, Carlos Andrés</i>	FCMVV	Legislación y Planificación
<i>Gutiérrez, Alejandro</i>	CIDCH (ULA	Investigación y Desarrollo Agroalimentario
<i>Hahn, Martin</i>	FCV (UCV)	Genética de bovinos de leche
<i>† Heredia C., Manuel C.</i>	FEDENAGA	Liderazgo gremial y Producción Animal
<i>Hernández, Fernando</i>	FCV (LUZ)-Consultor	Manejo Integrado de Garrapatas
<i>Herrera C. Marianella</i>	CENDES (UCV) -MV NUTRITION GROUP	Nutrición en Salud Pública . Investigación y Docencia
<i>Hoogesteijn, Rafael</i>	Wildlife Conservation Society (WCS)	Gerencia Ganadera y Agroturismo, Resolución de Conflictos Jaguar-Ganadería.
<i>Huerta Leidenz, Nelson</i>	TTU-FAGRO (LUZ)	Ciencia e Industria de la Carne
<i>Lamus García, Omar</i>	CMVZ	Sistemas de Producción Bovina Lechera
<i>Landaeta Jiménez, Maritza</i>	Fundación Bengoa	Nutrición Humana, Investigación y Docencia
<i>Leal, Simón</i>	FCV (UCV)	Medicina poblacional aves y cerdos
<i>Liendo, German</i>	Ejercicio Libre	Proyectos de inversión en agricultura y acuicultura
<i>López del Moral, Bernardino</i>	FEGAFALCON-ANIH	Producción Animal. Manejo Climático
<i>López, Saul</i>	SVIA	Agronomía de precisión
<i>Lugo, Pedro</i>	CIODSA	Consultoría Ambiental, Proyectos y Avalúos
<i>Machado Allison, Carlos</i>	UCV - IESA	Sistema Agroalimentario
<i>Márquez Salas, Enrique</i>	FOODTECH-FCV (LUZ)	Tecnología de la carne
<i>Marrero, Juan Fernando</i>	FAGRO (UCV)	Legislación Agraria
<i>Martínez, Mario J.</i>	PICANHA STEAK REST.	Industria Porcina y Gerencia de Planta Procesamiento Cárnico
<i>Mendoza Delgado, Gerardo</i>	AGROTRIBUTOS	Contabilidad y Auditorías Pecuarias

<i>Montero, Juan Carlos</i>	NutriMONTERO	Nutrición de rumiantes
<i>Montiel, Néstor</i>	FCV (LUZ)	Reproducción Animal y Cría Bufalina
<i>Morales, Regulo</i>	Ejercicio Libre	Buiatría, Bovinos Doble Propósito.
<i>Moret, Emmanuel</i>	ANIH y Consultor	Producción Agrícola e Impacto Ambiental
<i>Mosquera, Genaro</i>	FACES-VA-ISID-MIA (UCV)	Datanálisis, Gestión Académica, Desarrollo Rural
<i>Muskus, Alfredo</i>	SANTA ELENA RANCH	Cría y Mejoramiento de Ganado Brahman
<i>Ordoñez Vela, Jorge</i>	UNELLEZ	Sistemas de producción bovina a pastoreo.
<i>Ortiz, José Domingo</i>	FMV	Estudios de Gobernanza
<i>Padron, Miguel</i>	ANIH -GEOGEMAPE	Planificación y Estadística
<i>Pereira, Nestor</i>	FEC (LUZ)	Acuicultura-Ecología Acuática
<i>Piñate, Pedro</i>	NOTAS AGROPECUARIAS	Producción y Salud Animal
<i>Pluchino, Ángel</i>	ASOGANCO-CRIABUFALO	Gerencia Agropecuaria - Búfalos y Vacunos. Liderazgo gremial.
<i>Portillo, Elvis</i>	FAGRO (LUZ)	Cacao cultura y tecnología chocolatera
<i>Ramos Parra, César</i>	FCV (LUZ)	Política Agrícola, Desarrollo Rural
<i>Rincon, Rafael</i>	HDA. MIRAFLORES	Mejoramiento Genético de Bufalinos
<i>Rivas, Franz</i>	ASOFRIGO	Gerencia en Industria de la Carne y Datanálisis
<i>Rodríguez Matos, Carlos H.</i>	CONVECAR	Mejoramiento genético bovinos de carne
<i>Rodríguez Voigt, Abelardo</i>	GENÉTICA TROPICAL	Mejoramiento Genético Bovinos Doble Propósito
<i>Rodríguez, Adda</i>	MINCO	Gerencia de Recursos Humanos en Industria Cárnica
<i>Sánchez Cabello, Hernán</i>	Consultor Independiente	Agroindustria Carne y Política Agrícola
<i>Sifontes, Yaritza</i>	Fundación Bengoa	Nutrición Humana, Investigación y Docencia
<i>Tapia, María Soledad</i>	UCV-ACFIMAN	Tecnología de Alimentos y Seguridad Alimentaria
<i>Torres, Stalin</i>	FAGRO (UCV)	Manejo de Suelos y Agricultura Sustentable
<i>Troconiz Luzardo, Juan F.</i>	FCV (UCV)	Reproducción Animal, Liderazgo y Gestión Académica
<i>Urdaneta Moran, José</i>	FAGRO (LUZ)	Gestión Académica. Avalúos y Tasación Agropecuaria

Glosario de Acrónimos — PAN

Instituciones y organismos nacionales

Acrónimo	Denominación completa
ACFIMAN	Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales de Venezuela
ALPA	Asociación Latinoamericana de Producción Animal
ANIH	Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat
ASOCABRA	Asociación Nacional de Criadores de Cabras Lecheras de Venezuela
ASOFRIGO	Asociación Venezolana de Frigoríficos y Mataderos Industriales
ASOGANCO	Asociación de Ganaderos del Estado Cojedes
AVISA	Asociación Venezolana de la Industria de la Salud Animal
BCV	Banco Central de Venezuela
CDCHT	Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico
CENDES	Centro de Estudios del Desarrollo
CLRSU (LUZ)	Cátedra Libre de Responsabilidad Social Universitaria de LUZ
CMVZ	Colegio de Médicos Veterinarios del Estado Zulia
CRIABUFALOS (ACBV)	Asociación Civil Criadores de Búfalos de Venezuela
CONVECAR	Consejo venezolano de la carne
FACES-UCV	Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCV
FAGRO	Facultad de Agronomía
FAGRO-AIA	Facultad de Agronomía-Área de ingeniería Agrícola
FAPECA	Fomento Agropecuario Pearson C.A.
FCMVV	Federación de Colegios de Médicos Veterinarios de Venezuela
FCV	Facultad de Ciencias Veterinarias
FEC	Facultad Experimental de Ciencias
FEDEAGRO	Federación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDENAGA	Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela
FEGAFALCON	Federación de Ganaderos del Estado Falcon
FENAVI	Federación Nacional de Avicultura de Venezuela
FEPORCINA	Federación Venezolana de Porcicultores
FMV	Federación Médica Venezolana
FONAIAP	Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (hoy INIA)
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
INSAI	Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral
INTI	Instituto Nacional de Tierras
LUZ	La Universidad del Zulia
MINCO	Matadero Industrial Centro Occidental
MPPAT	Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras
SVIA	Sociedad Venezolana de Ingenieros Agrónomos
UCLA	Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado
UCV	Universidad Central de Venezuela
UMEPAN	Unidad de Monitoreo y Evaluación del Plan Agroalimentario Nacional
UNEFM	Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda
UNELLEZ	Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales

UNERG	Ezequiel Zamora Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales Rómulo Gallegos
--------------	--

Instituciones y organismos internacionales y multilaterales

Acrónimo	Denominación completa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TTU	Texas Tech University
USDA/FAS	Servicio de Agricultura Exterior del Departamento de Agricultura de los EE. UU.
VA-ISID	Virtual Academic, Instituto Superior de Investigación y Desarrollo (UCV-Miami)

Documentos y planes del proyecto

Acrónimo	Denominación completa
D1	Visión macro del SAV (documento para tomadores de decisión)
D2	Guía de Implementación del PAN (documento para equipos técnicos)
PAN	Plan Agroalimentario Nacional

Sistemas, programas y conceptos sectoriales

Acrónimo	Denominación completa
BOLPRIAVEN	Bolsa De Productos E Insumos Agropecuarios De Venezuela
CAAN	Consejo Agroalimentario Nacional
EPA	Empresa de Producción Agroalimentaria
GAT	Grupo de Asistencia Técnica
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
HACCP	Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control
INDNR	Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
PEA	Población Económicamente Activa
RAS	Red de Asistencia y Seguimiento
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SAV	Sistema Agroalimentario Venezolano
VMS	Sistema de Monitoreo de Embarcaciones (Vessel Monitoring System)

