

Misión Alimentación:

Origen, evolución e impacto



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

CDCHTA ULA

Alberto José Hurtado Briceño
Coordinador

MISIÓN ALIMENTACIÓN:
Origen, evolución e impacto

MISIÓN ALIMENTACIÓN:
Origen, evolución e impacto

Alberto José Hurtado Briceño
Coordinador

UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES

CDCHTA
ULA

LAS PUBLICACIONES ACREDITADAS POR EL CDCHTA-ULA SON SOMETIDAS A UN RIGUROSO PROCESO DE ARBITRAJE POR CALIFICADOS EXPERTOS EN EL ÁREA. ESTE LIBRO FUE EVALUADO, SIENDO SU CÓDIGO PL-E-06-15-09 CORRESPONDIENTE AL PROGRAMA DE PUBLICACIONES DEL CDCHTA DEL AÑO 2016.

El contenido de este libro también fue evaluado y aprobado por el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Venezuela (FONACIT), como parte del informe final técnico-administrativo del Proyecto de Investigación N° 2011001127, titulado: ""Modelo de medición del impacto de las misiones sociales de alimentación en el área metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa". Comunicación N° 001429, de fecha 22 de diciembre de 2016, suscrita por el Presidente (E) del FONACIT Guillermo Barreto Esnal y enviada a Alberto José Hurtado Briceño, Coordinador del proyecto.

© MISIÓN ALIMENTACIÓN: Origen, evolución e impacto

Coordinador
Alberto José Hurtado Briceño
Autores
- Alberto José Hurtado Briceño
- Sadcidi Zerpa de Hurtado
- Maritza Rosales
- Milaidi García

Primera edición digital, 2016

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY
Depósito Legal LF ME2017000087
ISBN: 978-980-11-1870-1

- **Diagramación y Diseño de portada**
Jéssica López Robertson
jlopezrobertson@gmail.com

Prohibida la reproduccion total o parcial de esta obra sin la autorización escrita del autor y el editor.

Editado en la República Bolivariana de Venezuela

ÍNDICE GENERAL

7-10 ..... Presentación
Alejandro Gutiérrez S.

11-15 ..... Introducción
Alberto José Hurtado Briceño

17-52..... Misiones Sociales: Contextualización de su origen, concepto y evolución
Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado

53-95..... Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto
Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado

97-123..... Herramientas de Lógica Difusa para el estudio del impacto de políticas públicas
Alberto José Hurtado Briceño

125-189..... Misión Alimentación: Modelo de medición del impacto en el área metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa
Alberto José Hurtado Briceño

191-230..... Misión Alimentación: Impacto en el ámbito rural del estado Mérida
Alberto José Hurtado Briceño y Maritza Rosales

231-252..... Misión Alimentación y transición nutricional en Venezuela, período 2004-2014
Milaidi García

253-254..... Sobre los autores

Presentación

Alejandro Gutiérrez S.

El libro *Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto*, presenta los resultados de un proyecto de investigación coordinado por el joven y prometedor investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela) Alberto José Hurtado Briceño. Formaron parte del equipo de investigación los distinguidos profesores de la Universidad de Los Andes: Sadcidi Zerpa de Hurtado, Maritza Rosales y Milaidi García. El libro aborda un tema que ha despertado interés no solo en los investigadores de las ciencias sociales, también entre la población y los políticos por los impactos y expectativas que estos programas sociales despertaron entre la masa de pobres y los no tan pobres. Las Misiones se convirtieron, con fuerza desde 2003, en el centro de la política social durante el período que ha gobernado el Chavismo, con sus dos Presidentes: Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro Moros.

Las Misiones fueron concebidas para resolver problemas específicos de la población y para repartir parcialmente la renta petrolera, a la par que se buscaba controlar políticamente a los beneficiarios. De hecho las Misiones tienen su despegue inicial en 2003, en un momento en que el Presidente Hugo Chávez Frías tenía una baja popularidad y se enfrentaba a la posibilidad de un referéndum presidencial. No queda la menor duda que las Misiones fueron un instrumento fundamental para revertir su baja popularidad y salir triunfante en el referéndum presidencial de agosto de 2004.

Han sido numerosas las Misiones creadas durante la era de la denominada Revolución Bolivariana (superior a las treinta), y las mismas abarcan áreas diversas y disimiles como la identificación de los venezolanos, la salud, la alimentación, la producción agrícola, la vivienda, la alfabetización, la educación básica y universitaria, la seguridad social de la tercera edad, la transferencia directa de ingresos,

etcétera. Llegó un momento en que el gobierno consideraba que las Misiones eran una solución mágica para cualquier problema que identificara como prioritario. Todo este experimento de política social fue financiado con la renta recabada durante la bonanza petrolera más prolongada que se conozca en la historia económica de Venezuela.

Las Misiones han vivido sus momentos de auge y ahora se encuentran en su fase de decadencia, como lo demuestran desde hace varios años diversos estudios e investigaciones, incluidos los realizados por organismos oficiales. Lamentablemente, al igual que otros programas del gobierno chavista, la forma como fueron diseñadas, concebidas y financiadas las Misiones, permitía predecir que el auge de las mismas no era sostenible. Que su destino estaba condicionado por la volatilidad de los ingresos petroleros. Hoy se sabe, que el impacto de las Misiones en atacar el problema de la pobreza, en resolver las causas que la determinan y en atender los problemas específicos que pretendían fue muy limitado. Estudios recientes, como las Encuestas de condiciones de vida (ENCOVI) demostraron que los pobres extremos, en términos relativos, fueron los que menos se beneficiaron de las Misiones.

Las Misiones se concibieron como subsidios universales a los cuales podían acceder no solo los que tenían carencias. Desde el punto de vista de la eficiencia estos programas sociales se convirtieron en escenarios de corrupción y despilfarro de recursos públicos. Más aún, en el caso de la Misión Alimentación se privilegiaron a los proveedores externos, vía importaciones, por lo que su impacto sobre la economía nacional y en la producción nacional de alimentos fue menor al esperado. Finalmente, debe decirse que las Misiones fueron utilizadas por el partido de gobierno como un instrumento de control político.

El libro *Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto* contiene siete capítulos de diversos autores. Su contenido analiza diferentes aspectos de la Misión Alimentación, tales como los elementos históricos y conceptuales de las Misiones Sociales, el origen y el impacto de la Misión Alimentación, el diseño metodológico para medir su impacto, para lo cual se hace uso de la lógica difusa y se aplican modelos derivados de esta técnica; la medición del impacto de la Misión Alimentación en un área urbana y rural (análisis de casos), y

los efectos de la Misión Alimentación sobre la transición nutricional de los venezolanos.

Entre las conclusiones más importantes de la investigación se encuentran las siguientes:

- Las misiones sociales aunque trataban de atender necesidades de la población excluida, derivaron en un manejo discrecional de los recursos, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, constante improvisación, falta de registros y datos actualizados. En muchos casos se crearon Misiones con objetivos poco claros, desvinculados de las verdaderas necesidades de la población venezolana.
- Las Misiones, en especial la Misión Alimentación, tuvieron al inicio una amplia cobertura, contribuyeron a que las personas dejarán de ser contabilizadas como pobres pero no atacaron las verdaderas causas de la pobreza a la vez que reafirmaron el rol asistencialista del gobierno.
- La Misión Alimentación ha tenido una excesiva dependencia de las importaciones de alimentos, lo que no estimula la producción nacional de alimentos, a la par que la hace vulnerable y volátil, pues las importaciones de alimentos dependen de las divisas que genera el petróleo, cuyo precio en el mercado mundial es altamente inestable.
- La lógica difusa se usó como metodología para medir los impactos de la Misión Alimentación, con indicadores cuantitativos y cualitativos, en el área metropolitana de Mérida (estado Mérida, Venezuela) y en un área rural (Mucuchíes, Municipio Rangel del estado Mérida).
- Los resultados del área metropolitana de Mérida se encuentran cercanos a los de bajo impacto. Este se explica por la alta dependencia de las importaciones de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación y la escasa posibilidad de que los consumidores manifiesten sus preferencias e identificación con los establecimientos de la red pública de comercialización y distribución de alimentos.
- Los resultados para el ámbito rural revelaron un aumento de la cobertura, en todos los años estudiados (2013, 2014 y 2015), una alta dependencia de las importaciones en los alimentos

distribuidos por la red de comercialización de la Misión Alimentación con su consecuente efecto negativo para estimular la producción nacional de alimentos. También se encontró que los habitantes de Mucuchíes tienen preferencia por la red MERCAL y los operativos de cielo abierto.

- En Venezuela se está produciendo una transición alimentaria y nutricional caracterizada por el elevado consumo de alimentos con alto contenido calórico (pasta enriquecida, harina de maíz, azúcar, arroz y pan de trigo, aceites, margarina, mayonesa, carnes rojas, mortadela y sal) y un bajo consumo de frutas, vegetales y hortalizas. Este tipo de dieta tiene consecuencias en la salud, pues tienden a aumentar las enfermedades crónico degenerativas no trasmisibles (diabetes, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares, cáncer, entre otras).

Esta investigación por la metodología que utilizó, por la rigurosidad científica en la obtención de los datos y en el análisis de los mismos nos presenta un trabajo de carácter inédito en el país, que abre posibilidades para seguir explorando sobre los beneficios y costos, sobre las fortalezas y debilidades de las otras Misiones y de este experimento de política social de la denominada Revolución Bolivariana. Concluyo recomendando a los investigadores e interesados en el tema de la alimentación y de la política social leer, estudiar y consultar permanentemente este interesante libro electrónico, el cual publicamos con el sello editorial del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. El libro será de acceso abierto (Open Access) y estará disponible para los interesados en el repositorio institucional de la ULA: SABER ULA.

Mérida, Venezuela, 27 de diciembre de 2016.

Introducción

Alberto José Hurtado Briceño

En este libro se presentan los resultados de una investigación que contó con el apoyo institucional y financiamiento del Fondo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (FONACIT), bajo el proyecto N° 2011001127. La unidad ejecutora de la investigación fue la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) mediante el Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN), adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES).

La política social corresponde a la acción del Estado con el propósito de alcanzar cambios en la sociedad relacionados con mejores condiciones de vida materiales e inmateriales para todos sus miembros. Los objetivos de la política social van más allá de garantizar un mínimo de condiciones básicas a los ciudadanos, ya que constituyen una tarea integral que incorpora todas las dimensiones de la gestión pública que tengan impacto al enfrentar la pobreza, políticas de distribución del ingreso, medidas contra la desigualdad, garantía de justicia social y estabilidad de la economía. En este contexto, son actores de la política social todos los miembros y sectores de la población que tienen derecho a recibir bienes públicos puros e impuros (salud, educación primaria, entre otros); y todos aquellos actores con capacidad para redistribuir los bienes públicos e influir en la dirección de los cambios sociales que se promueven, entre los cuales están: administración pública, agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entes privados y asociaciones de ciudadanos.

En Venezuela, desde 1936 y hasta el inicio de la década de los años ochenta las políticas sociales fueron elaboradas como respuesta a la cuestión social, replicas a problemas sociales concretos en lugar de un marco general de medidas destinadas a resolver problemas específicos que tenían los habitantes del país. Pero luego de entrar la economía nacional en recesión, la nueva política social fue concebida como un

conjunto de acciones, programas y planes sectoriales estructurados con la noción de inversión social, que incluyó medidas dirigidas a nutrición, salud, educación, vivienda, infraestructura, empleo y seguridad social. La principal debilidad de este modelo se percibió en la falta de resultados de la liberalización de los mercados, trayendo consigo elevados costos sociales de las medidas de ajuste, inacción del gobierno ante el aumento de la pobreza, desigualdad y exclusión, incremento de la conflictividad política, económica y social; lo cual se reflejó en deterioro de los partidos políticos, agotamiento del modelo basado en la renta petrolera, dos intentos de golpes de Estado (1992 y 1993), antejuicio al presidente (mayo 1993) y su posterior destitución, crisis financiera (1994-1995), elevada inflación, caída en las reservas internacionales y colapso del sistema cambiario.

A partir de 1999, el comienzo de un nuevo gobierno trajo consigo cambios en la esfera política-institucional, que incluyó el inicio de un proceso constituyente que finalizó con la aprobación de una nueva constitución, estableciendo un marco legal que mantuvo algunos derechos sociales establecidos en la constitución de 1961 y reconoció nuevos derechos con el propósito de garantizar la inclusión de todos los sectores de la sociedad. Este contexto se complementa con la definición del nuevo modelo político nacional como democrático, participativo y protagónico, que concedió a la política social el deber de capacitar, preparar y garantizar salud, trabajo, educación, seguridad social y vivienda. Desde entonces, el papel de la política social en Venezuela fue delegado a un conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales cuyo origen representó la necesidad de alcanzar el apoyo de los sectores populares mediante el uso de las políticas sociales reivindicativas fundamentales del nuevo Estado social, el nuevo Estado social de derecho y de justicia.

Es así como en 2003 nace la Misión Alimentación, política social que busca asegurar el acceso a los ciudadanos a los alimentos de la cesta básica, cuyo antecedente de creación es el desarrollo de planes de distribución de productos alimenticios en el marco del Plan Bolívar 2000. En dicho contexto, la investigación cuyos resultados se recogen en este libro se propuso lograr los siguientes objetivos: 1) describir y analizar el ámbito de origen, concepto y evolución de las misiones

sociales en Venezuela; 2) analizar el origen y evolución de la Misión Alimentación como programa de desarrollo para la búsqueda del bienestar social; 3) identificar los indicadores a utilizar en el modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación; 4) estimar el impacto que ha tenido la Misión Alimentación en la sociedad venezolana; y 5) analizar el papel de la Misión Alimentación en el proceso de transición nutricional que experimenta la población del país. Los hallazgos de esta investigación se presentan en seis (6) capítulos que se describen brevemente en las siguientes páginas.

En el capítulo 1, Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado describen el origen de las misiones sociales, aclaran su definición y presentan su evolución. En este sentido, destacan que el interés de los gobiernos venezolanos por intervenir en el ámbito social nació en 1936, mientras que las misiones sociales se originaron en 2003, evolucionando posteriormente de instrumentos de política social a políticas desarrolladas e instaladas en un marco general de la economía que abandona el eje de la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

Asimismo, en el capítulo 2, Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado analizan el origen y evolución de la Misión Alimentación, y estiman el impacto que ha tenido en la sociedad venezolana. Allí los autores identifican cada una de las empresas que forman parte de la Misión Alimentación, especificando su fecha de creación, capital accionario, eslabones de comercialización, financiamiento, filiales y ubicación. Mientras que para presentar los resultados del impacto de esta política social analizan los resultados de las tres empresas que conforman la red de comercialización y distribución de alimentos de dicha misión, examinando variables como distribución de alimentos, ahorro por compras, número de beneficiarios, número y tipo de establecimientos. El objetivo es definir y discutir acerca de esta política pública que se estructuró bajo la premisa de velar por el acceso de la población venezolana a la canasta alimentaria, con productos de calidad y a precios justos, impulsando para ello estrategias de comercialización y distribución de bienes alimenticios en todo el territorio nacional; pero con impacto económico que se describe por

el incremento de las obligaciones presupuestarias del gobierno, con reincidencia de la pobreza en Venezuela.

El capítulo 3 es autoría de Alberto José Hurtado Briceño, y en el se desarrollan teóricamente los términos y herramientas de lógica difusa utilizadas en el estudio de políticas públicas. En este sentido, se define la teoría de la lógica difusa como el sistema matemático que modela funciones lineales, mediante el cual se transforman datos en resultados acordes con planteamientos lógicos; constituye una herramienta de lógica matemática que permite tratar la información imprecisa en términos de subconjuntos borrosos que se combinan en reglas para definir acciones. Allí el autor explica herramientas como el expertizaje, la distancia de Hamming, la matriz de semejanza, la matriz de desemejanza y los ratios inciertos, entre otras, que permiten llevar a cabo la evaluación y el análisis de un fenómeno social en estudio.

En el capítulo 4, Alberto José Hurtado Briceño determina un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida a través de la Lógica Difusa. Para lo cual contextualiza su origen en la entidad merideña y estima su impacto en la región. En este sentido, define la metodología utilizada en el análisis de impacto de la política social, selecciona las variables e indicadores del modelo, precisa la fuente de información estadística, describe el enfoque de normalización utilizado para agregar los indicadores, presenta la estructura del modelo y sus resultados.

Con el capítulo 5, Alberto José Hurtado Briceño y Maritza Rosales identifican el impacto de la Misión Alimentación en el ámbito rural del estado Mérida. Los autores presentan de forma general la orientación de las políticas sociales y dentro de estas los programas alimentarios en Venezuela a lo largo de la historia, para posteriormente señalar cómo la Misión Alimentación en el ámbito rural se alinea con la transformación del modelo de desarrollo, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria de la población. Definiendo cada uno de los programas alimentarios propuestos en el sector rural del país, en general, y del Estado Mérida, en particular. El documento permite conocer el efecto neto de la Misión Alimentación en la zona rural del estado Mérida utilizando la metodología de la lógica difusa.

Finalmente, en el capítulo 6, Milaidi García presenta la importancia, evolución e impacto de los programas sociales alimentarios en el ámbito nutricional, que desde un punto de vista muy específico, inquiere con relación a la Misión Alimentación y su posible vinculo con el proceso de transición nutricional que experimenta la población venezolana. No se trata de un simple cambio alimentario, es un proceso multifactorial de cambios socioculturales, económicos y de comportamiento individual; ya que la dieta acarrea consigo una transición nutricional, en la que no solo hay cambios en los patrones de consumo alimentario de las personas, sino también una transformación en los estilos de vida y del tipo de enfermedad desarrollado.

Capítulo I

Misiones Sociales: Contextualización de su origen, concepto y evolución

Alberto José Hurtado Briceño
Sadcidi Zerpa de Hurtado

1. Introducción

Ante la necesidad de actuar en una realidad económica, política y social cambiante, la gestión pública en economía se caracteriza e identifica con el modelo socioeconómico que desarrolla. De manera que, la naturaleza del gasto público y los mecanismos de gestión e implementación de la política pública se justifican para los que se reconocen como beneficiarios del modelo (Valdés y Espina, 2011). En ese marco, la política pública se concibe como responsabilidad del gobierno que tiene como fin el proceso de toma de decisiones para alcanzar el bien colectivo, al incorporar la opinión, iniciativa, información, recursos, cooperación y participación de los ciudadanos (beneficiarios y contralores), y las organizaciones sociales que faciliten reconocer los problemas de las comunidades y actúen con el propósito de mejorar las formas y modos de la vida ciudadana (Del Búfalo, 1996; Uvalle-Berrones, 2011). Pero también se reconoce como mecanismo que permite el logro de metas políticas.

Así, la política social es la acción del Estado con el propósito de alcanzar cambios en la sociedad relacionados con mejores condiciones de vida material e inmaterial para todos sus miembros. Pertenece al esfuerzo público para alcanzar una sociedad en paz, cohesionada y en mejor convivencia, tomando en cuenta el mayor número de opiniones acerca de las necesidades y deficiencias sufridas por la población menos favorecida. Evitando dejar al mercado la asignación de recursos acotados en la teoría del Estado de Bienestar (González y La Cruz, 2007;

Valdés y Espina, 2011). Y a su vez, planteando objetivos que van más allá de garantizar un mínimo de condiciones básicas al colectivo, ya que constituye una tarea integral que incorpora todas las dimensiones de la gestión pública que tienen impacto y proveen de integración social para minimizar las desigualdades e iniquidades sociales, al tiempo que se logran metas políticas (CEPAL, 2000; Sottoli, 2002). Comprendido esto, en el presente capítulo se presenta la valoración teórica de la política social en el marco de la economía del sector público, se contextualiza el origen de las misiones sociales en Venezuela, para luego mostrar su concepto y evolución.

2. Valoración teórica de la política social

El persistente debate entre los objetivos de eficiencia y equidad constituyen el fundamento para valorar la justicia social en economía. La justicia y la libertad son determinantes de la conformación social ya que de sus resultados depende la paz, cohesión y convivencia de los pueblos. En términos de la economía del sector público, mencionados elementos introducen la situación de satisfacción de necesidades por medio de la identificación de escenarios de consumo y provisión de bienes colectivos y meritorios.[1] Estos escenarios representan, a su vez, fenómenos que se generan en el marco social de arreglos o distorsiones causados por la atención o desatención de las preferencias colectivas o meritorias que revela la sociedad. En términos concretos, la economía del sector público cimienta este debate ante la Economía del Bienestar, que define la mayor suma de felicidad posible de los pueblos cuando su situación se representa como un equilibrio competitivo que supera el velo de la ignorancia distributiva en los criterios de eficiencia derivados del equilibrio de mercado en sentido de Pareto.[2]

[1] Un bien meritorio se define, según Musgrave (1959), como un bien cuya satisfacción deriva del presupuesto público, como complemento de lo que se puede suministrar de ese bien por parte del mercado y es pagado individualmente. Por su parte los bienes colectivos se refieren aquellos bienes para los cuales el sistema de precios no representa con claridad la difusión de las preferencias. Entre estos bienes se encuentran los bienes públicos y las externalidades.

[2] La economía del bienestar define el equilibrio en sentido de Pareto como aquel que cumple con dos teoremas fundamentales. El primero relacionado con el enunciado, toda economía es eficiente en el sentido de Pareto, ello exige a la economía actuar en la frontera de posibilidades de producción para evitar que se generen desperdicios o usos ineficientes de los recursos. El segundo vinculado a la situación donde, si una economía es competitiva en el sentido de Pareto, sus vectores o relaciones de precios

En este marco, enfrentar o reducir las desigualdades e iniquidades sociales constituye una meta plausible y probable cuando se pretende mejorar la situación *statu quo* de un grupo determinado de personas. En esta meta se concentra la política asistencial o compensatoria, la política de carácter preventiva, y la política de defensa a los esperados atributos de los derechos sociales, entre los que destacan educación, salud y seguridad social; y se define a la política social global (España, 2006) como aquella que pretende solucionar situaciones que afectan de forma negativa el nivel de bienestar de la sociedad, porque permite incluir, apoyar, auxiliar y generar escenarios para la mejor conversión o transición social.

En este contexto son actores de la política social, en primer lugar, los destinatarios o beneficiarios de dicha política, entre los cuales se encuentra: a) la población por debajo de la línea de pobreza, población vulnerable por su situación socioeconómica, geográfica y etnocultural; b) población que debido a su nivel de ingreso no alcanza acceder a los servicios públicos a precios de mercado; c) sectores de la población que reciben determinados bienes públicos; y d) todos los miembros de la sociedad que tienen el derecho a disfrutar de los bienes y servicios públicos. Y, en segundo lugar, según la visión teórica para el análisis de la economía del sector público, el Estado.[3] Un actor con capacidad para redistribuir los bienes públicos e influir en la dirección de los cambios sociales mediante la administración pública, agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entes privados y asociaciones de ciudadanos (Sottoli, 2002; Valdés y Espina, 2011).

Planteada de esta manera, la política social es una tarea que corresponde a toda la sociedad dentro de un marco plural de actores públicos y privados que participan en las diferentes fases de su formulación y ejecución. En este sentido, su éxito o fracaso depende de la simbiosis entre la revelación e interpretación de los deseos colectivos

dependerán del equilibrio competitivo que derivan de las relaciones igualitarias entre agentes que deciden consumir o producir asumiendo el costo de oportunidad que ello implica.

[3] El Estado como constructo teórico en las ciencias sociales constituye un conjunto de instituciones visibles y menos visible de agencias gubernamentales o burocráticas pública, y de relaciones de poder que se manifiestan en el gobierno central y los gobiernos subnacionales, estados y municipios (Llambí, 1998).

y el diseño institucional de la política. Por esta razón surge la inquietud acerca de la valoración objetiva y subjetiva de su éxito o fracaso. En la economía del sector público todo aquello que es evaluado como mejor o peor para la colectividad es representado como meta análisis de combinación de objetivos y solución de disyuntivas ante escenarios de eficiencia y equidad.

Por lo anterior, la contextualización teórica de una política social se enmarca en la interpretación del resultado obtenido mediante criterios como: 1) análisis costo beneficio y 2) análisis del cambio de la condición *statu quo* de los pueblos. El primer criterio valora el gasto del gobierno en la sociedad en el momento que éste desarrolla proyectos de inversión con objetivos distributivos.[4] Allí se concentran los programas sociales dedicados a proyectos de infraestructura, hospitales, vialidad y empresas públicas. El segundo criterio, es comúnmente utilizado para el análisis de los efectos de la política social en escenarios que consideran los cambios generados en la situación inicial de un pueblo.[5] Al enfrentar distintos grupos de actuación en la sociedad, las preferencias se enmarcan en decidir y seleccionar por aquella situación que cambia de forma positiva el *statu quo*. El colectivo y el Estado justifican la transferencia de recursos a programas definidos como compensatorios, asistenciales, preventivos y de defensa de atributos deseados en los bienes y servicios que son preferidos por la colectividad y, a su vez, representan apoyo y auxilio gubernamental como subsidios, becas y transferencias, ya que permiten conversión y transición social. Entre ellos se encuentran los destinados a reducir problemas sociales como, marginalización, delincuencia, reconocimiento de las condiciones especiales o de diversidad disfuncional, capacitación y exclusión de los derechos fundamentales como educación, salud y seguridad social.

[4] En economía los conceptos que permiten valorar los resultados de los proyectos públicos son: excedente del consumidor y, cuando no existen precios de mercado, los precios sombras.

[5] Para ello se toma en cuenta el concepto de curva de indiferencia social, por constituir el análisis, interpretación y valoración de las disyuntivas a las que se enfrenta la sociedad. Se escogerán aquellas preferencias homotéticas y convexas que muestren combinaciones de bienes que reporten un mayor nivel de satisfacción. Los grupos sociales se ubicarán en aquella curva de indiferencia que les reporte un mayor nivel de bienestar.

Es claro desde el punto de vista de la equidad que la política social se define como el medio que permite dotar de atributos como acceso y calidad a la acción de demanda de bienes en los sectores desfavorecidos, quienes no pueden alcanzarlos por la asignación del mercado competitivo en sentido de Pareto. El resultado de las políticas sociales es el proyecto de la necesaria atención a la desigualdad en términos de acceso y calidad de los bienes y servicios consumidos por la sociedad. Cada déficit en estos atributos se convierte en un problema social que debe estar asociado a la intervención gubernamental definida bajo un programa cuyo objetivo sea el de atender esta dificultad. Para que al final, la articulación entre los problemas y los programas conformen la política social (España, 2006).

El análisis normativo general de la política social en economía se debe al marco de criterios que valoran la actuación del gobierno y los ciudadanos, de cuya participación deriva el diagnóstico, planificación, supervisión y distribución de los recursos sobre la realidad que lo define como programa o plan social. La atención a los derechos sociales, demandas colectivas, y la forma en que se satisfacen, son el marco general para valorar lo que constituye la agenda o política social en la teoría de la economía del sector público.

Este contexto da lugar a un entramado de interrelaciones entre el ámbito económico y político al cual se encuentra vinculada la política social. Se subraya que las decisiones de política económica poseen una vertiente política de la cual se cuestiona el papel desinteresado o benevolente realizado por el gobierno en el marco de su acción social. Dicha actuación supone que las decisiones de la autoridad son motivadas por los resultados de su gestión y la situación política electoral existente. De esta forma, reducir la desigualdad e iniquidad social no sólo depende de las actuaciones altruistas fundamentadas en dotación de atributos a los derechos sociales educación, salud y seguridad social. También depende de otras situaciones que puedan representar otros problemas sociales definidos en el entorno colectivo, que sólo hayan sido identificados como tal por parte del gobierno en su evaluación política.

Una estructura definida de esta manera se encuentra en el escenario de inclusión o logro de la igualdad de oportunidades. En este caso destaca garantizar el acceso a ciertos recursos, como por ejemplo formación profesional, con provisión de becas escolares; ayudas a las familias con transferencias netas en efectivo para guardería, créditos blandos o subvenciones de vivienda; así como entrega de las prestaciones en especies como enseres domésticos y tarifas discriminatorias o precios subvencionados en bienes meritorios: transporte público, luz, agua y alimentos. El desafío para el Estado lo representa la contextualización de situaciones producto del modelo socioeconómico desarrollado que se presenta como problema social, ya que convierte a la propia condición del colectivo desfavorecido en un mecanismo perturbador de la paz, cohesión y convivencia. Luego de esta interpretación teórica, a continuación se presenta el origen de las misiones sociales en Venezuela.

3. Origen de las Misiones Sociales

En Venezuela, la política social tiene su origen en la respuesta del sector público a los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad que tenía el país en la primera mitad del siglo XX; mediante el Programa de Febrero de 1936 planteado por el Presidente Eleazar López Contreras, que contenía "las bases de la acción económica y social del Estado venezolano" (Lacruz, 2006, p. 117). Propuestas de acción gubernamental para el quinquenio 1936-1941 con base en la atención de: 1) régimen de legalidad, 2) higiene pública y asistencia social, 3) vías de comunicación, 4) educación nacional, 5) agricultura y cría, 6) política fiscal y comercial, y 7) inmigración, colonización y puntos complementarios. Este es el primer documento oficial en el país que hace referencia a temas relacionados con las condiciones de vida, resguardar la economía, y mejorar la educación y la salud de los venezolanos. Para Lacruz (2006), dicho plan edificó dos pilares de la política social venezolana vigente hasta la actualidad: a) la política social como mecanismo de legitimación política y b) la política social como noción de desarrollo económico. En dicho contexto, las medidas de corte social incluyeron la distribución de bienes y servicios sociales con el fin de cambiar las condiciones de vida de la población, sin todavía tomarse en cuenta como actor político capaz de influir con su

participación en la toma de decisiones y la evaluación de las medidas implementadas.

A continuación, el Estado venezolano representado por gobiernos dictatoriales durante el período 1948-1958 (con una pequeña experiencia democrática entre 1945-1948) se caracterizó por tener propuestas claramente marcadas por el pragmatismo y el inmediatismo, con el propósito de lograr la transformación física del país. Con dicho fin se dedicó a dirigir la acción pública para buscar el desarrollo industrial y de la infraestructura, y no dio espacio para promover y atender los asuntos relacionados con el bienestar social (González y Lacruz, 2007). En un contexto de inmensos recursos petroleros, el rol del Estado se concentró en lograr los objetivos de política económica.

El advenimiento de la democracia en 1958 trajo consigo el impulso a la participación política de los venezolanos, espacio para el logro de consensos y oportunidad para el surgimiento de grupos sociales de presión (sindicatos, gremios, partidos políticos), que permitieron el inicio de los cambios políticos, económicos y sociales que necesitaba el país. En esta etapa, las políticas sociales fueron resultado del proceso de modernización del país gracias a los cambios en su estructura productiva, el incremento de los recursos obtenidos por la venta en el extranjero del petróleo venezolano y la configuración del nuevo Estado. Desde entonces y hasta el inicio de la década de los años ochenta, las políticas sociales fueron elaboradas como respuesta a la cuestión social, replicas a problemas sociales concretos en lugar de un marco general de medidas destinadas a resolver problemas específicos que tenían los habitantes del país.

En ese contexto, los aspectos sociales fueron tratados desde: a) la recuperación de los derechos económicos y sociales de la población, b) reconocer la capacidad de acción política del pueblo, c) organización horizontal de la sociedad con los partidos políticos a la cabeza, d) garantizar un nivel mínimo de calidad de vida que permitiera el ejercicio de la democracia, e) búsqueda del bienestar social de la población en salud, educación, vivienda y seguridad social mediante la distribución de la renta petrolera, f) distribución de la renta sin necesidad de sacrificios, contrapartidas o exigencias materiales

a los sectores beneficiados de la población, g) uso generalizado de mecanismos directos de transferencias de fondos con impacto directo en los presupuestos familiares (principalmente subsidios y controles de precios), h) ausencia de metodología de evaluación de impacto o control de los recursos utilizados, i) políticas sociales universales-asistenciales, presentadas como oferta abierta a toda la población y no como estrategia para atender a un sector en particular, y j) medidas altamente concentradoras de poder en manos del Estado (Maingon, 2004; Lacruz, 2006, González y Lacruz, 2007).

La insostenibilidad del modelo de políticas sociales implementado en Venezuela con las características antes señaladas se demostró luego de que la economía nacional entrara en recesión tras el fin del *boom* petrolero de la década de 1970, dando lugar a la aparición de las grandes limitaciones estructurales del aparato productivo venezolano, profundizando el déficit en la balanza de pagos, haciendo insostenible la sobrevaluación de la moneda nacional, e incrementando el endeudamiento público, lo que limitó toda intensión de continuar financiando al mismo tiempo la actividad productiva y la acción social mediante la renta petrolera (Lacruz, 2006). En ese panorama, los objetivos económicos se privilegiaron sobre los sociales, y dieron lugar al uso de los recursos escasos para estabilizar la economía.

Ante el colapso del modelo de gestión social vigente hasta los primeros años de la década de 1980, se esgrime como principales criticas de su implementación: 1) alta dependencia de la renta petrolera, 2) crecimiento desorbitante de la estructura burocrática, 3) limitación de la participación de la población beneficiada en la oferta y administración de los servicios públicos, 4) disparidad en la distribución interna del gasto social, y 5) bajo impacto de las políticas dirigidas al fortalecimiento del capital humano para atender la pobreza creciente en el país (España, 2011). Todo lo cual dio un carácter pasivo a la política social frente al deterioro de las condiciones de vida de la población y facilitó el surgimiento de las relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad que impidieron el logro de objetivos planteados en materia económica, política y social.

Los resultados de la economía, el desgaste del papel preponderante del Estado en la conducción de las políticas de desarrollo y el abandono de su responsabilidad de generalizar beneficios y servicios sociales para crear y reforzar el capital humano, conllevaron a que desde 1989 comenzaran a instrumentarse, junto a los programas de ajuste macroeconómico, un conjunto de programas sociales como estrategia complementaria de atención a los problemas y dificultades no atendidas por la política económica y social tradicional. Esta estrategia se inicia con el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (1989-1993), y se mantiene en el denominado Plan de Solidaridad Social y el componente social de la Agenda Venezuela (1994-1998). Representaron esquemas de gestión social orientados a poblaciones específicas, mediante instituciones especiales, y con mayor participación de la sociedad, las comunidades y las distintas esferas de gobierno (Maingon, 2004; España, 2011).

Así, se inició el cambio de modelo de política social imperante en el país, como resultado de un entorno donde los objetivos para estabilizar y recuperar la economía correspondían a una estrategia neoliberal y los resultados de aplicar las políticas económicas de esa naturaleza no permitieron rescatar los niveles de bienestar de la población venezolana. De esta manera, la vuelta al mercado se percibió como la única manera de superar el estancamiento de la economía, culminar con la pobreza y alcanzar, en el largo plazo, el pleno empleo y salarios reales adecuados. La política social se mantiene como fuente de legitimación de los regímenes políticos (Lacruz, 2006), y adquiere tres características adicionales: 1) compensatoria, medidas destinadas a compensar a la población por los impactos de las reformas económicas; 2) transitoria, con duración determinada hasta la superación de los efectos provocados por la aplicación del ajuste macroeconómico y hasta que los cambios en la economía dieran resultados sociales; y 3) focalizada, destinada a la población más vulnerable y en situación de extrema pobreza (Mujica y Rincón, 2006).

Desde esta nueva concepción, se concretó la acción social del Estado a partir de la diferenciación de la provisión de servicios de bienestar social con la atención de grupos empobrecidos; se resaltó el tema de la pobreza dentro de los programas públicos, y con ello se inició el debate acerca de la necesidad de atender dicho flagelo, en un marco

que conjugó la participación del gobierno y la sociedad civil; los objetivos de desarrollo se plantearon como una consecuencia de las fuerzas del mercado; la renta petrolera ya no se consideraba la fuente de riqueza, en su lugar se privilegiaban las fuerzas de mercado y la competitividad; y el rol del Estado consistía en garantizar la institucionalidad, el orden y las reglas de juego que permitieran el desarrollo de la economía de mercado, única forma de establecer un verdadero aparato productivo en el país (Lacruz, 2006).

La gestión social que se presentó como esfuerzo para garantizar el mínimo nivel de bienestar para la población, no garantizó mejor calidad de vida para los venezolanos, debido a que su instrumentación no logró compensar totalmente los efectos de las reformas del ajuste estructural, evidenció problemas de coordinación en su ejecución, y no incluyó esfuerzo alguno para formular medidas sociales progresivas, redistributivas ni de carácter universal. Se caracterizó por ser una estrategia de políticas sociales estructuralmente ajustadas, que para Maingon (2004) constituyeron un retroceso en relación a la política social instrumentada en el país durante las décadas anteriores, al suprimir su carácter universalista y su papel como derecho de todos los ciudadanos. La principal debilidad de este modelo de política social se desprende de la escasa importancia que dedicó el Estado venezolano al área social, privilegiando las metas económicas y actuando con premura para atender los desequilibrios que tenía la economía. Los ajustes presupuestarios exigieron reducción en las asignaciones de recursos al área social, que dificultó mantener las políticas de ingreso y debilitó el crecimiento y mantenimiento de la infraestructura social construida hasta el momento (González y Lacruz, 2007). Dentro de ese panorama, la falta de resultados de la liberalización de los mercados, los elevados costos sociales de las medidas de ajuste, la inacción del gobierno ante el aumento de la pobreza, desigualdad y exclusión, incrementó la conflictividad política, económica y social que se reflejó en deterioro de los partidos políticos, agotamiento del modelo basado en la renta petrolera, dos intentos de golpes de Estado (1992 y 1993), antejuicio al presidente (mayo 1993) y su posterior destitución, crisis financiera (1994-1995), elevada inflación, caída en las reservas internacionales y colapso del sistema cambiario. Contexto en el cual se evidenció el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población a la

par de políticas sociales que se hicieron permanentes y reforzaron el carácter paternalista de la acción pública.

A partir de 1999, el comienzo de un nuevo gobierno trajo consigo cambios en la esfera política-institucional, que incluyó el inició de un proceso constituyente que finalizó con la aprobación de una nueva constitución, marco legal que amplió el alcance del Estado de derecho, mantuvo algunos derechos sociales establecidos en la constitución de 1961 y reconoció nuevos derechos con el propósito de garantizar la inclusión de todos los sectores de la sociedad. En este sentido, queda plasmado en dicha carta magna el derecho a la protección integral de la familia, el transito productivo hacia la vida adulta de los jóvenes venezolanos, el derecho a la salud como obligación del Estado, derecho a la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio y diversificado, derecho a la vivienda, al trabajo, a la remuneración adecuada y a seguridad social, y se asigna un rol preponderante a la participación ciudadana en lo político y social (España, 2011).

Este contexto se complementa con la definición del nuevo modelo político nacional como democrático, participativo y protagónico, que dio espacio para construir la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado, y concedió a la política social el deber de capacitar, preparar y garantizar salud, trabajo, educación, seguridad social y vivienda (Maingon, 2004). Para D´Elia (2006) existen tres elementos identificados en la constitución de 1999 que caracterizan la acción social del Estado venezolano: 1) construcción de una ciudadanía de contenido social sustentada en la universalidad de los derechos sociales y el reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin discriminación; 2) búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social, garante de la universalización de los derechos y la justa distribución de la riqueza; y 3) rescate de lo público como espacio para el ejercicio de la democracia sustentado en la participación de todos en función del interés de todos.

Este contexto enmarcó la política social del nuevo gobierno, que se inicio con la ratificación de "9 de los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela" (Maingon, 2004, s/n), programas de carácter compensatorio-asistencial implementados por el último gobierno

neoliberal (Mujica y Rincón, 2006). Los criterios de gestión social de naturaleza compensatorio-focalizado se definieron a la par de la estrategia de política económica concentrada en la recuperación de la estabilidad presupuestaria que llevó a suprimir algunos ministerios y a fusionar otros, estabilidad de la economía y defensa del precio del petróleo en el mercado internacional, un manejo macroeconómico de corto plazo que se justificó con la puesta en práctica de los principios del Plan Bolívar 2000 el 27 de febrero de 1999.

La referida estrategia de gestión pública se mantuvo hasta la presentación en septiembre de 2001 del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), documento donde la preponderancia de los objetivos que garantizan la estabilidad macroeconómica se sustituye por el equilibrio social, fin general que planteó la responsabilidad de la política social en el mediano y largo plazo con el propósito de lograr la justicia social, objetivo que se dividió a su vez en: a) garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, b) mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, y c) fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en los espacios públicos de decisión (Maingon, 2004; Mujica y Rincón, 2006). Para 2002 se pone en práctica desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) el gabinete social con el fin de definir el nuevo perfil de la política social en el país, lo cual devino en la presentación del Plan Estratégico Social (PES 2001-2007), instrumento de planificación dirigido a transformar las condiciones de calidad de vida de los venezolanos mediante la garantía de los derechos constitucionales. Dentro de este plan queda claro que la política social tiene como objetivo principal transformar las condiciones de calidad de vida de la población dando respuestas a las necesidades no satisfechas y reduciendo las brechas de iniquidad social.

Para lograr sus objetivos el PES propuso cuatro directrices: 1) orientar las políticas públicas para que respondieran a las necesidades sociales de calidad de vida y salud con criterios de universalidad y equidad; 2) promover la calidad de vida y salud mediante la preservación y desarrollo de la autonomía de los individuos y colectividades para satisfacer necesidades y brindar capacidades de organización y empoderamiento social; 3) reestructurar respuestas regulares,

suficientes, integrales y equitativas, integradas a redes públicas y sociales de calidad de vida y salud en los ámbitos nacional, estadal y municipal; y 4) construir una nueva institucionalidad pública con capacidad rectora, de conducción y liderazgo dentro de una estructura intergubernamental descentralizada y participativa, dedicada a la transformación de los patrones de calidad de vida y salud de la sociedad (MSDS, 2002).

En ese marco la política social se concibe como la estrategia para hacer frente al problema de equidad y la necesidad de reconocimiento y aplicación de los derechos de los ciudadanos. Pero la conflictividad política se incrementó y trajo consigo los acontecimientos de diciembre de 2002, paro cívico de 24 horas que se transformó en un paro nacional indefinido que se prolongó hasta enero de 2003, que conllevaron a un cambio en la concepción de la política social hacia una estrategia principalmente inclusiva y condicionó un entorno de políticas económicas totalmente alejadas de las practicas neoliberales. El subsiguiente incremento de la pobreza, mayor inflación, fuga de capitales, y grave desabastecimiento de productos básicos llevo al gobierno a intentar controlar la dinámica de la economía nacional mediante la instauración desde el 5 de febrero de 2003 del férreo control de cambio y de precios vigente hasta la actualidad. Con dicho instrumento de política económica se inicia una estrategia de diversificación productiva con inclusión social basada en: inversión pública, inversión privada y misiones sociales. En este contexto, las misiones sociales se plantearon como expresión de la política social más estructural del gobierno con el propósito de incluir a grandes grupos de la población venezolana a las actividades productivas (Mujica y Rincón, 2006).

Desde entonces, el papel de la política social fue delegado en el conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales. Esta nueva estrategia de gestión de lo social se inició el 1 de julio de 2003 con la puesta en práctica de la Misión Robinson, estrategia para el uso de voluntarios adultos para enseñar matemáticas básicas, leer y escribir, que dio lugar a una serie de esfuerzos también denominados misiones para cubrir los distintos grados de enseñanza, desde primaria, pasando por secundaria y finalizando en la educación superior. En adelante comienzan a implementarse un

conjunto de programas de origen diverso en respuesta al estado de la economía luego del paro, y como estrategia para enfrentar el referendo presidencial de agosto de 2004 (Lacruz, 2006).

4. Misiones Sociales: Concepto

Las misiones sociales se crearon con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos: 1) penetración en las zonas populares para hacer llegar bienes y servicios a los pobladores desde la propia comunidad; 2) convocatoria e inducción para que un número mayor de personas se incorporen al proyecto político promovido desde el Estado; 3) reducción de un conjunto de déficits de atención en las zonas populares; 4) reconocimiento y protagonismo de las comunidades excluidas en la priorización y asignación de los recursos del Estado, para alcanzar mayor igualdad política y social; 5) prefiguración de un nuevo Estado, contenido en los propósitos y formas de operar de las misiones; y 6) apoyo a la aparición de una nueva estructura social y de nuevas relaciones de poder desde la base comunitaria (Virtuoso, 2006).

Su origen respondió a la necesidad de alcanzar el apoyo de los sectores populares mediante políticas sociales reivindicativas en un momento de dificultad política y económica del gobierno (Cabezas y D´Elia, 2008). La principal referencia teórico-conceptual a este tipo de política social se encuentra en la orden del presidente Chávez de "atacar por debajo con toda la fuerza" los problemas y necesidades de la población venezolana (Harnecker, 2004, p. 48), que encontró eco en todas las instituciones públicas del país con responsabilidades en su aplicación, principalmente la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

El 28 de agosto de 2004, dentro de los actos conmemorativos del primer aniversario de la puesta en marcha de las primeras misiones se celebró el desfile de las misiones bolivarianas en el paseo Los Próceres de Caracas, acto en el cual el presidente de la república, además de establecer el 15 de agosto como el Día de las Misiones, se refiere a las misiones sociales de su gobierno como:

> componentes fundamentales del nuevo Estado Social, el nuevo Estado Social de Derecho y de Justicia, los que estaban excluidos ahora están incluidos juntos a todos: estudiando, capacitándose, organizándose, trabajando con una nueva cultura, con una nueva conciencia, porque las misiones están generando una nueva realidad, incluso en el orden cultural, incluso en el orden psicológico, en el orden ideológico y en el orden filosófico, además de la realidad concreta y práctica que están generando: en lo social, en lo económico, en lo educativo. (Chávez, 2004, p. 5).

En lo sucesivo, la construcción de las misiones al margen de la institucionalidad pública convencional, con el propósito de alcanzar mayor agilidad administrativa pero conllevando a una mayor descoordinación, duplicación de costos y vacíos en el seguimiento y evolución que entorpecieron la efectividad de la gestión (Aponte, 2012); su constante improvisación, carácter paternalista-prebendalista, y ausencia de registros y datos actualizados (D´Elia, Lacruz, y Maingon, 2006); además de la multiplicidad de ámbitos de acción; su carácter experimental; la poca claridad en cuanto al tiempo de duración (transitorias o permanentes); y la falta de definición, generaron variedad de propuestas conceptuales desde círculos académicos, políticos y sociales acerca de qué son las misiones sociales, sin que se diera a conocer una referencia conceptual en documento oficial alguno.

En respuesta a ese vacío teórico Maingon (2004, s/n) consideró que las misiones sociales, como referencia de la política social del gobierno de Chávez Frías, son medidas para "ofrecer servicios básicos a un contingente numeroso de la población de más bajos recursos donde la universalización de los derechos sociales está limitada por la capacidad financiera y las restricciones institucionales del Estado", escenario bajo el cual la gestión social es identificada como una ampliación de la voluntad del Estado, a través del cual el gobierno busca legitimidad y ejerce control de grandes sectores de la sociedad venezolana.

En ese sentido, Mujica y Rincón (2006) definieron las misiones sociales como estrategias para resolver el problema de la exclusión, principalmente en los aspectos educativos, empleo y salud. Por su parte, Lacruz (2006, p. 182) las consideró como "grandes operativos

con miras a solventar algunos problemas en la prestación de servicios públicos", debido a que actúan bajo una estrategia "tecnopolítica", cuyo contenido técnico se deriva en la prestación de bienes y servicios, y su componente político por generar concientización política de la población venezolana.

Al mismo tiempo D´Elia, Lacruz, y Maingon (2006, p. 218), se refirieron a las misiones sociales del gobierno venezolano como "una plataforma operativa para penetrar en las zonas populares y atender a estos sectores en diversas áreas sociales como educación, salud, alimentación, economía social". Describiendo de esta manera dicha función pública como respuesta del gobierno a la magnitud de los déficits críticos existentes en referidos ámbitos entre los sectores de mayor pobreza y exclusión.

Para Eljuri (2006, p. 97) las misiones son programas de "asistencia socioeconómica emprendidas por el Gobierno Nacional a fin de proporcionar a la población en general y muy especialmente a la de bajos recursos sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, trabajo y sus beneficios relacionados", que tuvieron una fase de implementación en el período 2003-2005 y que a partir de 2006 iniciaron un proceso de transición hacia su consolidación definitiva. Silva (2006, p. 207) consideró que son políticas para "dar respuestas a las demandas de las poblaciones víctimas de crecientes carencias sociales, culturales y económicas, en especial de la población en situación de extrema pobreza, la población rural y la indígena", mediante la activa y corresponsable participación de los ciudadanos en la transformación de sus condiciones de vida.

De estas primeras definiciones destaca el concepto de las misiones sociales como medidas y estrategias desarrolladas mediante una plataforma operativa para la asistencia socioeconómica; por medio de políticas que ofrecen bienes y servicios públicos para la población en general, con especial interés en la población de extrema pobreza, proveniente de las zonas populares, población rural e indígena. Las misiones sociales se conciben conceptualmente como programas sociales universales y asistenciales con especial énfasis en la provisión de bienes colectivos y meritorios así como de servicios públicos,

transferencias generales para la población que puede o no ser capaz de acceder a los atributos de calidad y acceso deseados en los derechos sociales.

En 2007, con el propósito de institucionalizar las misiones sociales, se hace por primera vez referencia a este tipo de gestión social del gobierno en un documento oficial: la propuesta de reforma constitucional rechazada en referendo consultivo del mismo año. Dicha propuesta planteaba reformar el artículo 141 de la constitución nacional y abrir un espacio para la construcción de una institucionalidad paralela a la administración pública tradicional conformada por las misiones. Con ese propósito se definen las misiones como: "organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales" (D´Elia y Maingon, 2009, p. 10).

El resultado del referendo de 2007 no favoreció a la propuesta del gobierno, las misiones sociales se redefinen y se incluyen dentro del poder nacional como parte del término administración pública centralizada que fue establecido en la Ley de la Administración Pública reformada mediante Ley Habilitante en 2008. En el artículo 131 de la nueva ley que rige la administración pública se establece que:

> La Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada. El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas. (D´Elia y Maingon, 2009, p. 10).

Esta decisión insiste en el carácter universal de las misiones, profundizando mediante una estrategia técnico-política la provisión

y administración de la agenda social que en conjunto desarrolla el gobierno central, las fuerzas armadas venezolanas, PDVSA y los consejos comunales. De esta manera, la necesidad de atender las penurias y dificultades de la población abrió espacio para crear otras misiones con el fin de prestar atención a los asuntos urgentes que enfrentan los venezolanos, concentrando la responsabilidad de su administración en el gobierno central y dando rango oficial a este tipo de gestión pública, sin que ello implique el uso obligatorio de las instituciones burocráticas tradicionales para realizarlo.

Teniendo como referencia la definición oficial los estudios posteriores acerca de las misiones sociales usaron las características antes reseñadas. Así, Otálvaro (2009, p. 138) las define como programas de "atención a los derechos sociales fundamentales para elevar la calidad de vida en los sectores marginados". Para Aponte (2012, p. 5), son programas que se propusieron para masificar, en un plazo breve, diversas medidas de atención hacia los sectores populares y en pobreza, en materias como alimentación, educación, y salud.

Por su parte Castro (2012), luego de revisar las distintas definiciones del término misión concluye que las misiones sociales son, por un lado, una asignación, poder, autoridad o deber que se le da a alguien para realizar un cometido de diverso tipo en el ámbito social, y por el otro, se llevan a cabo en zonas de difícil acceso o inhóspitas en un contexto de desigualdad, inequidad y exclusión.

Para Cabezas y D´Elia (2008) son un conjunto de programas de carácter social que atienden las principales carencias que apuntalan la exclusión y la desigualdad social. D´Elia y Maingon (2009, p. 5) las consideran políticas "dirigidas a masificar y hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en el tejido de los sectores populares". En opinión de D´Elia y Quiroz (2010) son un conjunto de programas sociales iniciados por el gobierno dentro de su estrategia para afrontar, en un ambiente políticamente adverso, la eminencia del referendo presidencial; fueron el emblema y mecanismo utilizado por la gestión Chávez para desburocratizar la administración pública, y garantizar la accesibilidad y protagonismo de los sectores populares para salir de la pobreza mejorando su calidad de vida. De esta manera,

PDVSA (2015, s/n) las define como "estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos".

En el modelo de gestión y administración pública de Venezuela para el período 2007-2012, el término misiones sociales aparece en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (MPPP, 2007), sólo como parte del fin general denominado "Suprema felicidad social" que plantea la construcción de una estructura social incluyente, nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno. En este sentido, se consideran las misiones como el "proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera […] que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo" (p. 12).

Como parte de la gestión de gobierno del presidente Maduro, se hace referencia con mayor insistencia al término misiones sociales en el Plan de la Patria – Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 (MPPP, 2013). Específicamente como instrumento para lograr el segundo objetivo general de referido plan denominado "Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI", para construir una sociedad igualitaria y justa mediante la consolidación del

> Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez […] conjunto integrado de políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado Social de Derecho y de Justicia y sirve de plataforma de organización, articulación y gestión de la política social en los distintos niveles territoriales del país, para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la Revolución. (p. 53).

Con ese propósito se plantean los siguientes objetivos estratégicos: a) unificar el nivel de dirección nacional, regional, estadal, municipal y comunal de las misiones y grandes misiones socialistas; b) crear el servicio nacional de información de misiones y grandes

misiones, que establezca un registro único de los beneficiarios de las misiones; c) fortalecer el tejido social de las misiones, para garantizar la participación del poder popular en todas las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y control; d) ampliar la presencia de las misiones y grandes misiones socialistas en las comunidades indígenas; e) reducir la pobreza general a menos del 15% de los hogares y erradicar la pobreza extrema, potenciando el desarrollo y expansión del alcance territorial de las misiones, grandes misiones y micromisiones que garanticen al pueblo las condiciones para el goce y ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales; f) reducir las condiciones de vulnerabilidad social a través del desarrollo y consolidación de las misiones y grandes misiones; g) consolidar las misiones, grandes misiones socialistas como instrumento revolucionario para el nuevo Estado democrático, social de derecho y de justicia; h) fortalecer y ampliar el sistema de misiones y grandes misiones socialistas para garantizar la cobertura, calidad, corresponsabilidad y eficiencia en la satisfacción de las necesidades de la población; i) desarrollar desde las grandes misiones los sistemas de acompañamiento territorial, para transformar la vida de familias y comunidades en situación de pobreza y de riesgo; j) generar saldos organizativos del poder popular en las misiones y grandes misiones; k) garantizar sistemas de financiamiento especial para permitir la sostenibilidad de las misiones y grandes misiones socialistas; l) impulsar la creación y desarrollo de las mesas comunales del sistema nacional de misiones y grandes misiones socialistas; y m) garantizar el suministro eléctrico para los proyectos asociados con las misiones sociales (MPPP, 2013).

De este segundo grupo de referencias conceptuales acerca de las misiones sociales cabe resaltar la aceptación de su papel como programas masivos, asistenciales y universales; y dentro del nuevo rol que se le concede en el plan de desarrollo propuesto por la gestión del presidente Maduro, se plantea su rediseño hasta conformar conglomerados de misiones que atiendan distintos aspectos del ámbito social y tomen el nombre de grandes misiones, para lo cual requieren de recursos que garanticen su sostenibilidad y se sugiere dar espacio para la evaluación de su impacto.

5. Misiones Sociales: Evolución

Dentro del contexto político, para 2003 el gobierno nacional lograba tomar el control general de la industria petrolera, principal fuente de ingresos del país, y la convirtió en la primera fuente de financiamiento de las misiones que comenzaron a implementarse; asimismo enfrentaba la posibilidad de derrota electoral en el referendo revocatorio presidencial, lo cual hizo que las misiones fueran usadas como dispositivo para acelerar la marcha y multiplicar la capacidad operativa de algunos planes sociales que ya estaban activos, entre los cuales resaltan: Plan de Alfabetización 2003-2005, Plan de Educación para Todos, Plan para el Desarrollo de la Educación Superior, Plan Red de Servicios de Atención Primaria y Especialidades Ambulatorias, Programa de Cocinas Comunitarias, Programa Nacional para la Regularización de la tenencia de la Tierra, Programa de Microcréditos, entre otros (Cabezas y D´Elia, 2008).

Visto de esta manera, las misiones sociales fueron programas públicos creados con el propósito de asegurar la inclusión social de toda la población de las zonas populares, la búsqueda de la universalización de los derechos de la ciudadanía, así como la participación y el protagonismo de la comunidad en los asuntos políticos y el fortalecimiento de la economía social. Así, además de atender las necesidades y problemas de los venezolanos pobres, las misiones dinamizaron la economía, facilitaron el logro de objetivos estratégicos de la política nacional y fortalecieron la relación de la población con la figura del presidente Chávez (González y Lacruz, 2007).

En el marco de su ejecución, las misiones se caracterizan por ser programas de carácter masivo; puestas en práctica y con objetivos de muy corto plazo; de gestión extra institucional, debido a que dependen de nuevas estructuras administrativas alejadas de la institucionalidad tradicional en la materia; con aporte financiero proveniente de recursos de la FANB, profesionales de países con acuerdos de cooperación con Venezuela (principalmente Cuba), fondos como el Fondo Simón Bolívar, Fondo Chino, Fondo Mao, Fondo Renot, Fondo Miranda, Fondo Alan, Fondo Bicentenario, Fondo Eléctrico Nacional, Fondo 19 de Abril, y el aporte de PDVSA (D´Elia y Quiroz, 2010; Castro, 2012).

En este particular destaca la proliferación de recursos parafiscales o extra presupuestarios utilizados a partir de 2003 con la canalización y traspaso de las utilidades cambiarias del BCV y la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA). Debido al aumento de la cotización internacional del petróleo, el ingreso de divisas al país fue creciente en los primeros años de las misiones, lo que hizo que PDVSA se convirtiera en su principal medio de financiamiento. Para Aponte (2010) las misiones sociales pasaron de representar cerca del 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) y 14% del gasto social del sector público entre 2004 y 2006, a constituir cerca de 5,5% del PIB y 25% del gasto social en el período 2006-2007. Esta ampliación del financiamiento ocurrió debido a la multiplicación de las misiones, su tendencia inercial hacia la expansión, y el incremento de los precios del petróleo.[6]

La primera experiencia en cuanto a programas sociales se presentó con la Misión Robinson I dirigida a la alfabetización de los ciudadanos que no culminaron sus estudios de educación básica, para lo cual se promovió la comprensión lectora de los beneficiados, se desarrolló el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad. Debido a su aceptación por parte de la comunidad, nace otra iniciativa, esta vez dirigida al área de educación superior, creándose así la Misión Sucre enfocada en la educación superior, con el fin de garantizar un cupo universitario para aquellas personas que no habían accedido a las universidades existentes. Posteriormente se inician las misiones Robinson II, Miranda y Ribas, la primera para dar continuidad a la Misión Robinson I, mientras que la segunda se crea para captar, registrar, controlar y reentrenar los cuerpos de reservistas militares del país, y la tercera para apoyar aquellas personas que no pudieron terminar sus estudios de educación media, así como permitir a los egresados de la Misión Robinson dar continuidad a sus estudios. Siguiendo el orden cronológico, en lo sucesivo de 2003 se crea la misión Cristo para el combate del hambre y la pobreza (una conjunción de todas las misiones existentes para entonces), la Misión Alimentación "para resolver la situación de desabastecimiento alimentario que causó el llamado a paro petrolero en el 2003 y el acceso en una canasta básica

[6] Ver capítulo 2 de este libro.

de alimento en los sectores populares" (D´Elia, 2008, p. 6); y se pone en práctica la Misión Barrio Adentro, una acción médica asistencial de cooperación entre Cuba y Venezuela que se convirtió en un programa de salud pública nacional (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D´Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Iniciando 2004 se crean más misiones para garantizar bienestar social de la población, entre ellas destacan, la Misión Identidad con el fin de garantizar el proceso de cedulación de toda la población; y la Misión Vuelvan Caras, con el propósito de capacitar trabajadores del área informal para que conformen cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno, además de servir como complemento de otras misiones (posteriormente sustituida por la misión Che Guevara). Más adelante ese mismo año se crea la Misión Milagro, este programa orientado a prestar atención a personas de escasos recursos con problemas oftalmológicos, apoyándose en la Misión Barrio Adentro y en los centros de salud construidos por esta misión. Así también la Misión Hábitat, que posteriormente se denominó Misión Vivienda y se transformó en la Gran Misión Vivienda Venezuela, para la construcción de viviendas, acceso a tierras, unidades habitacionales y espacios de mayor calidad de vida. Y por último la Misión Guaicaipuro, con el objetivo de brindar seguridad agroalimentaria, salud, educación, vivienda y agua a las comunidades indígenas (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D´Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

En 2005, año menos prodigio en cuanto a la puesta en práctica de este tipo de programas, se crea la Misión Zamora para reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola; y se pone en funcionamiento la Misión Piar creada para apoyar a los trabajadores de la pequeña minería en el país (MPPCI, 2007; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Para 2006, se crea la Misión Negra Hipólita con el objetivo de atender a la población en pobreza extrema y situación de indigencia; la Misión Ciencia, para apoyar el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos; la Misión Madres del Barrio para atender a madres y amas de casa de bajos recursos; Misión Cultura, con el propósito de consolidar la identidad nacional dentro del proceso de descentralización,

democratización y masificación de la cultura de Venezuela; Misión Árbol, para trabajar por la recuperación y mantenimiento de los bosques en todo el territorio nacional; Misión Villanueva con el fin de garantizar la adecuada distribución espacial de la población y sustituir ranchos y casas en precarias condiciones por unidades habitacionales dignas; Misión Revolución Energética, para alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas; y Misión Sonrisa, para facilitar el acceso a prótesis dentales por parte de la población que la requiera (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D´Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Cuadro 1. Misiones Sociales 2003-2015

Misión	Creación	Ámbito	Descripción
Robinson	01/07/2003	Educación	Alfabetización de la población
Sucre	08/09/2003	Educación	Acceso a la educación superior
Robinson II	15/09/2003	Educación	Escolarización hasta el sexto grado
Miranda	19/10/2003	Seguridad	Captar, registrar, controlar y reentrenar los cuerpos de reservistas militares
Ribas	10/11/2003	Educación	Escolarización hasta educación media
Cristo	14/11/2003	Múltiples	Lucha contra la pobreza mediante conjunción de todas las misiones
Alimentación - Mercal	10/12/2003	Alimentación	Asegurar el acceso a alimentos de la cesta básica
Barrio Adentro	14/12/2003	Salud	Atención médica primaria
Identidad	03/02/2004	Seguridad	Cedulación de la población
Vuelvan Caras	12/03/2004	Múltiples	Cooperativas, núcleos de desarrollo endógeno y complemento de otras misiones
Milagro	08/07/2004	Salud	Atención oftalmológica

Hábitat – Misión Vivienda	01/08/2004	Vivienda	Acceso a vivienda, tierras y espacios de calidad
Guaicaipuro	09/08/2004	Múltiple	Alimentación, salud, educación, y vivienda para comunidades indígenas
Zamora	10/01/2005	Tierras	Reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola
Piar	28/09/2005	Producción	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
Negra Hipólita	14/01/2006	Atención prioritaria	Atender personas en pobreza extrema e indigencia
Ciencia	09/02/2006	Ciencia y tecnología	Promover el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos
Madres del Barrio	06/03/2006	Atención prioritaria	Atender a madres y amas de casa de bajos recursos
Cultura	29/03/2006	Cultura	Promoción de valores nacionales y cultura venezolana
Árbol	04/06/2006	Ecología	Contribuir en la recuperación y mantenimiento de los bosques en todo el territorio nacional
Villanueva	10/09/2006	Vivienda	Redistribuir la población sobre el espacio para mejor distribución de la densidad de población, y mejor calidad de vida. Sustituir ranchos y casas en precarias condiciones
Revolución Energética	17/11/2006	Energía	Alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas
Sonrisa	22/11/2006	Salud	Otorgar prótesis dentales a la población, rescatando sonrisas y restituyendo la autoestima de las personas que la necesitan
Che Guevara	13/09/2007	Educación	Diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentable
Música	24/11/2007	Música	Consolidar el sistema nacional de orquestas y coros infantiles y juveniles de Venezuela

José Gregorio Hernández	11/03/2008	Salud	Atender a personas con alguna discapacidad o enfermedad genética
13 de abril	13/04/2008	Político	Fortalecer el poder popular mediante la creación de las comunas socialistas
Niños y Niñas del Barrio	20/07/2008	Atención prioritaria	Atender las necesidades y defender a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle
Alma Mater	24/03/2009	Educación	Generar nuevo tejido institucional de educación universitaria con la creación de universidades nacionales experimentales, territoriales y especializadas
Niño Jesús	23/12/2009	Salud	Atención a mujeres embarazadas y niños en sus primeros años
Negro Primero	15/10/2013	Seguridad	Otorgar beneficios integrales a todos los miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana
Transporte	12/11/2013	Servicios	Fortalecer el transporte público masivo y proteger a la familia de los transportistas
Nevado	30/12/2013	Ecología	Rescatar y proteger la fauna canina y felina
Jóvenes de la patria	05/06/2014	Múltiples	Garantizar la inclusión educativa, laboral, social, política y cultural del sector juvenil

Fuente: Elaboración propia con base en MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D´Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; PDVSA, 2015; y MPPP, 2016.

En 2007 se creó la Misión Che Guevara para sustituir a la Misión Vuelvan Caras y poner en práctica un programa de formación con valores socialistas en asuntos éticos, ideológicos, políticos y productivos. Asimismo se creo la Misión Música para consolidar el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles de Venezuela e incentivar el aprendizaje de la música entre los niños y jóvenes de los sectores más necesitados del país (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

La creación de tres misiones adicionales tuvo lugar en 2008, iniciando con la Misión José Gregorio Hernández para llevar atención

primaria a las personas que padecen alguna discapacidad, incluyendo servicios médicos y especializados para determinar las causas de las enfermedades y el uso de estrategias para atender a familiares de los afectados. Seguido por la Misión 13 de abril, para fortalecer el poder popular mediante la conformación de comunas socialistas, que son resultado de la conjunción de mejor calidad de vida de las poblaciones atendidas y modificación de la estructura socioterritorial de las comunidades (hasta conformar comunas y ciudades socialistas articuladas y autosustentables). Y finalizando con la Misión Niños y Niñas del Barrio, para el rescate de los niños, niñas y adolescentes que han caído en problemas de adicción o que se encuentran en situación de riesgo; para lo cual se plantea fomentar la educación, formación de valores, cultura y recreación de los beneficiarios (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2009 se crean la Misión Alma Mater y Niño Jesús, la primera para generar un nuevo tejido institucional en la educación superior venezolana mediante la creación de universidades nacionales, experimentales, territoriales y especializadas, y la segunda con el propósito de crear las condiciones favorables para que las mujeres embarazadas lleven a feliz término su gestación, ofreciéndoles atención médica y educativa en condiciones de igualdad, inclusión y justicia social (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015). Con estas dos misiones se detiene la puesta en práctica de este tipo de política social mediante la visión asistencialista.

La dinámica económica supeditada a bajos precios del petróleo y efectos colaterales de la crisis financiera mundial, ocasionaron en Venezuela la caída del Producto Interno Bruto, creciente inflación y mayor escasez, que obligaron al gobierno a realizar ajustes de política económica que incluyeron incremento de la tributación interna, endeudamiento público externo e interno de largo plazo, ajuste al alza de los precios máximos del dólar y demás bienes y servicios cuyos precios estaban controlados por el gobierno desde 2003. Todo ello condicionó la naturaleza de la gestión pública del gobierno Chávez e hizo que se abandonara la estrategia de crear misiones sociales durante 2010.

En 2011 se reconfigura la política social del gobierno al abandonarse el principio de misiones, programas sociales para atender necesidades de la población, que fue sustituido por el de grandes misiones, versión ampliada de las misiones que busca tener mayor impacto y beneficiar masivamente a la población cubriendo de manera integral la mayor cantidad de ámbitos. En términos oficiales, una gran misión "implica una visión mucho más holística en el diseño y ejecución de la política, potenciando la articulación entre instituciones y Misiones, asumiendo la creación de Órganos Superiores como espacios de dirección, potenciando la participación protagónica del pueblo organizado y la movilización permanente como acciones sistemáticas en el combate a las causas estructurales de la pobreza" (Chávez, 2011, s/n).

Este nuevo tipo de organización para la gestión de las políticas sociales tiene la intención de conectar la nueva institucionalidad (instituciones creadas para asegurar la puesta en práctica de las misiones) con las instituciones de la burocracia tradicional (ministerios, viceministerios, gobernaciones, y demás instituciones de la administración pública). El objetivo final es "la construcción de un Sistema de Prevención, Protección y Seguridad Social" (Chávez, 2011, s/n). Sin quedar claro todavía la responsabilidad administrativa que tendrán estas organizaciones, el nivel de coordinación que desarrollarán con las existentes hasta el momento, la multiplicidad de responsabilidades en la atención de las necesidades de la población y la manera cómo se va continuar asignando el gasto social en un escenario de baja renta petrolera.

Cuadro 2. Grandes Misiones Sociales 2011-2016

Gran Misión	Creación	Ámbito	Descripción
Vivienda Venezuela	30/04/2011	Vivienda	Construcción y asignación de viviendas
Hijos e hijas de Venezuela	12/12/2011	Integral	Atender a las familias o madres con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad, cuyos ingresos sean menores al salario mínimo
En amor mayor Venezuela	13/12/2011	Integral	Atender a los venezolanos en situación de pobreza que no tengan pensión
Saber y trabajo Venezuela	08/01/2012	Integral	Incorporar a los jóvenes al mercado laboral

AgroVenezuela	16/05/2012	Alimentación	Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria mediante la asistencia técnica, dotación de insumos y financiamiento de los productores agrícolas
A toda vida Venezuela	20/06/2012	Integral	Transformar los factores estructurales generadores de la violencia en el país
Eficiencia o Nada	08/04/2013	Integral	Velar por la correcta administración pública y privada
Eléctrica Venezuela	18/09/2013	Integral	Defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de la energía
Barrio nuevo, Barrio tricolor	21/11/2013	Integral	Rehabilitar infraestructuras y servicios de las zonas populares del país
Hogares de la patria	31/07/2014	Integral	Proteger a la población en situación de pobreza garantizando el ejercicio pleno sus derechos sociales
Abastecimiento soberano y seguro	07/07/2016	Integral	Atender la necesidades de la población venezolana y reactivar el sistema productivo nacional

Fuente: Elaboración propia con base en MPPCI, 2014; PDVSA, 2015; MPPP, 2016.

En ese contexto, se creó en 2011 la Gran Misión Vivienda Venezuela, la Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela, y la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, la primera para llevar a cabo la planificación y ejecución de entrega a las familias sin vivienda propia de una solución habitacional digna y accesible, utilizando los datos suministrados por la propia comunidad interesada en corregir el déficit habitacional; la segunda para atender a las familias o madres solteras con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad cuyos ingresos sean menores al salario mínimo, garantizando mayor estabilidad política, económica, felicidad y seguridad social que les permitan superar su situación; y la tercera para compensar el trabajo de las personas de la tercera edad que trabajaron durante sus años de adultez, no pudieron cotizar seguro social, y se encuentran en situación de pobreza (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2012, los objetivos políticos fueron prioridad sobre las metas económicas y sociales debido a los eventos electorales del año (elecciones presidenciales y regionales). Bajo ese panorama la gestión Chávez crea la Gran Misión Saber y Trabajo Venezuela, con el fin de generar las bases de un sistema de trabajo productivo que abarque las áreas de agricultura,

construcción, educación, industria, comercio y servicios, incluyendo la creación de un sistema de registro de necesidades y oferta de empleo, y un nuevo modelo de formación técnica y profesional. También se crea la Gran Misión Agro Venezuela, destinada a entregar a pequeños y medianos productores los insumos necesarios para cosechar y asegurar el aumento de la producción alimentaria, llevando a cabo un registro de todos los venezolanos con posibilidades de producir alimentos y dando apoyo financiero mediante la banca pública. Y se crea la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, una política de seguridad integral de carácter nacional que tiene por objetivo modificar los factores estructurales, situacionales e institucionales generadores de la violencia y el delito en el país, para reducirlos aumentando la convivencia solidaria y el respeto del derecho a la seguridad ciudadana (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Luego de un inicio de año bastante convulsionado: enfermedad del presidente Chávez y su fallecimiento, llegada al poder del vicepresidente en ejercicio, y llamado a nuevas elecciones presidenciales, cuyos resultados llevan a la presidencia a Nicolás Maduro, el 2013 fue otro período donde las metas políticas se priorizaron sobre las económicas y sociales, y dieron lugar, en el marco de una nueva gestión de gobierno, a la creación de las más recientes misiones y grandes misiones. Así, el nuevo gobierno comienza su gestión social creando la Gran Misión Eficiencia o Nada, misión que pretende llegar a todos los rincones del territorio nacional para velar por la correcta administración pública y privada, luchar contra los índices de corrupción, la burocratización, y el maltrato a la gente. Luego se creó la Misión Jóvenes de la Patria, para garantizar el desarrollo integral, movilización permanente e inclusión social de los jóvenes venezolanos mediante mayores prácticas formativa, recreativas, culturales y deportivas, apoyo a los proyectos socioproductivos de los jóvenes y reducción de los riesgos que afectan el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades. Seguidamente se pone en práctica la Gran Misión Eléctrica Venezuela, para defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de la energía mediante políticas de fortalecimiento del sistema eléctrico nacional, defensa y seguridad, nueva gestión pública del sector eléctrico, incentivos al uso de energías renovables, soberanía tecnológica, gestión de la demanda y uso racional y eficiente de la energía, y sustentabilidad económica

y financiera del prestador de servicios. También se establecieron las misiones Negro Primero y Transporte, la primera para brindar protección integral a la familia militar y salvaguardar a los integrantes de la FANB (incluye financiamiento de créditos para vivienda, vehículos, compra de electrodomésticos, entre otros beneficios), y la segunda para fortalecer el transporte masivo y proteger a la familia de los transportistas, incluyendo: registro nacional, cobertura territorial, servicios, financiamiento, educación, infraestructura y movilidad urbana para los integrantes del sector. Finalmente, en los últimos dos meses de 2013 se crearon la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor, para fomentar espacios para el desarrollo y bienestar integral de las comunidades, incluyendo, atención de los servicios de agua potable, aguas servidas, sistemas eléctricos, rehabilitación de viviendas, sustitución de ranchos por casas y embellecimiento de las barriadas; y la Misión Nevado, para el rescate y protección de la fauna canina y felina en situación de calle, reconocimiento los derechos animales y sensibilizando a las personas hacia los seres vivos (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2014 se crea la Gran Misión Hogares de la Patria, con el propósito de proteger a la población en situación de pobreza garantizando el ejercicio pleno de los derechos sociales de las mujeres, hombres, niños y jóvenes pertenecientes a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema, y vulnerabilidad. En razón de las profundas distorsiones evidentes en la economía nacional que incrementaron los niveles de escasez y desabastecimiento de productos básicos durante 2014 y 2015, e impidieron la satisfacción de las necesidades elementales de los habitantes de Venezuela, en 2016 se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro con el propósito de atender las necesidades de la población venezolana y reactivar el sistema productivo nacional mediante el impulso a los motores agroalimentario, de producción y distribución de fármacos, y de la industria de productos para la higiene personal y aseo del hogar, que forman parte de la agenda económica bolivariana.[7] La nueva gran misión quedo bajo responsabilidad del

[7] Programa que se propone desmontar lo que para el gobierno es la guerra económica, superar el modelo rentista petrolero y consolidar un nuevo modelo económico productivo, atendiendo 14 sectores de la economía (motores) e impulsando la producción de 50 rubros de importancia para el país. Entre dichos motores se encuentran: 1) agroalimentario, 2) farmacéutico, 3) industria, 4) exportaciones, 5) economía social y comunal, 6) hidrocarburos, 7) petroquímica, 8) minería, 9) turismo,

Comando Nacional de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, órgano dirigido por el Presidente de la República y el Ministro de la Defensa, quienes tienen a su disposición todas las instituciones del Estado venezolano para dictar regulaciones, directrices y medidas especiales a empresas y regiones. Tiene una estructura de siete vértices: 1) producción eficiente y sostenible; 2) logística y distribución; 3) nuevos procesos de producción; 4) sistemas de costos, presupuestos y precios; 5) consolidación de la organización productiva; 6) seguridad y defensa integral; 7) investigación, desarrollo y sustitución de importaciones; que dan lugar a seis micromisiones[8] destinadas a las áreas de: a) producción de semillas, b) producción de proteína animal, c) producción de alimentos balanceados para animales, d) regionalización del menú del programa alimentario escolar, e) producción de artículos de limpieza y aseo personal, f) protección de ciudadanos con enfermedades crónicas y catastróficas (RNV, 2016). De esta manera se incluyen nuevos cambios en la organización de la gestión de las políticas sociales, delegando en órganos superiores el manejo y dirección de las instituciones públicas tradicionales, al mismo tiempo que se configuran nuevas formas de participación del gobierno en la economía mediante las micromisiones.

En este momento, la política social del gobierno destaca por abandonar el esquema utilizado por su predecesor (que insistía en la necesidad de complementar la gestión social mediante instituciones que facilitarán la coordinación entre la nueva y la vieja institucionalidad), para conjugar la creación sucesiva de misiones, grandes misiones y micromisiones que agrandan la nueva burocracia y dificultan la asignación adecuada de los escasos recursos de la renta petrolera.

6. Conclusiones

En Venezuela el papel de la política social fue delegado al conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales que empezaron a implementarse el 1 de julio de

10) construcción, 11) forestal, 12) industria militar, 13) telecomunicaciones, y 14) banca y finanzas.

[8] Con el propósito de atender y resolver los problemas particulares que límiten o impidan el ejercicio de derechos sociales de un grupo de personas situadas en un territorio específico.

2003 con la puesta en práctica de la Misión Robinson I, instrumento de gestión social para atender la necesidad de logro educativo en la sociedad venezolana. Conceptualmente hablando, estas misiones son políticas sociales administradas por el gobierno central que buscan atender las necesidades y dificultades de la población menos favorecida del país. La ausencia de una definición clara desde sus inicios no impidió que se pusieran en práctica, pero dio lugar a la discrecionalidad en el manejo de los recursos, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, constante improvisación, falta de registros y datos actualizados.

Durante 2003-2016 aparecieron un grupo de 34 misiones y 11 grandes misiones sociales destacando un importante número en pro de solucionar problemas básicos de los venezolanos en áreas como la educación, salud y alimentación. Sin embargo, su amplio radio de acción llevó a que abarcarán otros ámbitos que no se encuentran dentro de los objetivos considerados inicialmente en su marco institucional, desvirtuando y desvinculando la acción del Estado venezolano en el contexto exclusivo de la política social. Con ello, misiones como: Misión Miranda, Misión Identidad, Misión Hábitat – Misión Vivienda, Misión Zamora, Misión Ciencia, Misión Cultura, Misión Árbol, Misión Revolución Energética, Misión Música, Misión 13 de abril, Misión Alma Mater, Misión Negro Primero, Misión Transporte y Misión Nevado, o grandes misiones como: Eficiencia o Nada, Eléctrica Venezuela, Barrio nuevo-Barrio tricolor, Saber y Trabajo Venezuela, AgroVenezuela, A toda vida Venezuela, Vivienda Venezuela, y Abastecimiento Soberano y Seguro, aparecieron conforme se presentaron a nivel de gobierno deficiencias en el resto de la escena económica y política del país, así como por la idea de crear y establecer una nueva conciencia social que estableció una nueva realidad de orden cultural, psicológico, ideológico y filosófico amparada en la estructura organizacional de las misiones sociales.

En 2011 se reconfiguró la política social del gobierno al abandonarse el principio de misiones como programas sociales para atender necesidades de la población, que fue sustituido por el de grandes misiones, versión ampliada de las misiones que implicó una visión mucho más holística en el diseño y ejecución de la política, potenciando la articulación entre instituciones y misiones, potenciando la participación protagónica del pueblo organizado y la movilización

permanente como acciones del combate a las causas de la pobreza. Sin embargo, y tal como ocurrió con el predecesor del gobierno del presidente Maduro la necesidad de complementar la gestión social mediante instituciones que facilitarán la coordinación entre la nueva y la vieja institucionalidad; se crean y fomentan sucesivamente misiones y grandes misiones con objetivos desvirtuados y desvinculados de las áreas prioritarias de la población venezolana.

Referencias

- Aponte, Carlos (2010). El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999- 2009. En *Cuadernos del Cendes*, año 27, n° 73, Tercera época. enero – abril, pp. 31-70.
- Aponte, Carlos (2012). *La situación social de Venezuela: balance y desafíos*. Caracas: ILDIS. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09463.pdf
- Cabezas, Luis y D´Elia, Yolanda (2008). *La política social en Venezuela.* Caracas: ILDIS. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05574.pdf
- Castro, Jhonny (2012). Las misiones sociales como políticas públicas en Venezuela: ¿un nuevo paradigma burocrático de ejercicio de gobierno? En *Mundo Nuevo,* año IV, n° 10, septiembre-diciembre, pp. 67-97. Disponible en: http://www.iaeal.usb.ve/Mundo%20Nuevo/MN%2010/MN10_067-097_JhonnyCastro.pdf
- CEPAL (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Hugo (2004). *Acto del desfile de las misiones bolivarianas*. Caracas: URRU. Disponible en: http://www.urru.org/videosbolibananos/discursos/Acto_Desfile_Misiones_Bolivarianas_28ago2004.pdf
- Chávez, Hugo (2011). *Gran Misión Hijos de Venezuela*. Caracas: CEIMS. Disponibleen:http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=625:gran-mision-hijos-de-venezuela&catid=23:misiones-bolivarianas
- Cuadrado, Juan (2001). Política económica: Objetivos e instrumentos. Madrid, España: McGraw- Hill/ Interamericana.
- Del Búfalo, Enzo (1996). Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una articulación de la política económica y social. En *Revista Reforma y Democracia*, n° 5, enero. Caracas: CLAD.
- D'Elia, Yolanda (2006). *Las Misiones Sociales en Venezuela: Una aproximación a su comprensión y análisis.* Caracas: ILDIS.
- D'Elia, Yolanda (2008). *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- D´Elia, Yolanda; Lacruz, Tito; y Maingon, Thais (2006). Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs. asistencialismo. En Maingon, Thais (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 185-228). Caracas: ILDIS, Cendes-UCV, UNFPA.
- D´Elia, Yolanda y Maingon, Thais (2009). *La política social en el modelo Estado/ Gobierno venezolano*. Caracas: ILDIS. Disponible en: http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=145
- D´Elia, Yolanda y Quiroz, Cristyn (2010). *Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?* Caracas: ILDIS. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08806.pdf
- Eljuri, Elías (2006). Impacto social de las misiones Barrio Adentro y Mercal. En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas, José; y Sáinz, Pedro (autor.), *Inclusión social y distribución del ingreso* (pp. 95-170). Caracas: BCV.

- España, Luis (2006). *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo.* Caracas: Acuerdo Social, pp. 15- 561.
- España, Luis (2011). *La política social de Venezuela: volver a lo básico*. Caracas: Observatorio Venezolano de la Seguridad Social. Disponible en: http://www.eumed.net/oe-vess/lit/lpe.htm
- González, Lissette y Lacruz, Tito (2007). *Política social en Venezuela.* Caracas: UCAB. Disponible en: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF
- Harnecker, Marta (2004). *Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías en el Taller de Alto Nivel -El nuevo mapa estratégico-*. Caracas: Ediciones MinCi. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf
- Lacruz, Tito (2006). Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada. En Maingon, Thais (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 111-184). Caracas: ILDIS, CENDES-UCV, UNFPA.
- Llambí, Luis. (1998). *La Reforma del Estado en Venezuela*. Caracas: Fundación Polar. pp. 14-176.
- Maingon, Thais (2004). *Política social en Venezuela: 1999-2003*. En Cuadernos del Cendes, vol. 21, n° 55, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000100004
- MPPP (2007). *Líneas Generales Del Plan De Desarrollo Económico Y Social De La Nación 2007 - 2013.* Disponible en: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf
- MPPP (2013). *Líneas Generales Del Plan De Desarrollo Económico Y Social De La Nación 2013 - 2019.* Disponible en: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Programa-Patria-2013-2019.pdf
- MPPP (2016). *Base de datos sobre programas sociales – BDPROS.* Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Disponible en: http://www.gerenciasocial.gob.ve/wwwroot/bases_datos/bdpros/paginas/RMISION_BARRIO_ADENTRO_I.html
- MSDS (2002). *Plan estratégico social. El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y salud*. Caracas: OPS-PMS-Ministerio De Salud Y Desarrollo Social. Disponible en: http://www.ops-oms.org.ve/site/venezuela/docs/Plan_Estratégico_Social.doc
- MPPCI (2007). *Misiones Bolivarianas*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: http://aristobulo.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2008/09/misiones_bolivarianas.pdf
- MPPCI (2014). *Las Misiones Sociales*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf
- Mujica, Norbis y Rincón, Sorayda (2006). Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112006000100003
- Musgrave, Richard (1959). *The Theory of Public Finance.* Tokio: McGraw-Hill.
- Otálvaro, Andrés (2009). Una nueva estrategia de política social en América Latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las misiones bolivarianas en Venezuela. En *Análisis Político*, n° 66, mayo-agosto, pp. 123-144. Disponible en: http://168.176.5.108/index.php/anpol/article/view/45915/47478
- PDVSA (2015). *Misiones sociales*. Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40
- RNV (2016). *Lea aquí el decreto de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro*. Decreto N° 2.367, Despacho del Presidente. Disponible en: http://rnv.gob.ve/lea-aqui-el-decreto-de-la-gran-mision-abastecimiento-soberano-y-seguro/
- Silva, Nadeska (2006). Organizaciones y redes sociales en las políticas de inclusión social. En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas,

José; y Sáinz, Pedro (autor.), *Inclusión social y distribución del ingreso* (pp. 171-303). Caracas: BCV.

- Sottoli, Susana (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. En *Papeles de Población*, vol. 8, n° 34, octubre-diciembre. Disponible en: http://repositoriodigital.academica.mx/jspui/handle/987654321/227863
- Uvalle-Berrones, Ricardo (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, n° 55, enero-abril, pp. 37-68. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v18n55/v18n55a2.pdf
- Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (2011). *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto – enfoques y experiencias*. Montevideo, Uruguay: UNESCO.
- Virtuoso, José (2006). La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos. En Maingon, Thais (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 291-308). Caracas: ILDIS, Cendes-UCV, UNFPA.

Capítulo II

Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto

Alberto José Hurtado Briceño
Sadcidi Zerpa de Hurtado

1. Introducción

La Misión Alimentación como política social que busca asegurar el acceso de alimentos de la cesta básica a los ciudadanos tiene como antecedentes el desarrollo de planes de distribución de productos alimenticios en el marco del Plan Bolívar 2000, donde se pusieron en práctica megamercados a cielo abierto con el fin de conquistar la soberanía alimentaria del país y atender a la población más necesitada; y la creación el 9 de abril de 2003, mediante el Decreto Número 2.359 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 37.672 (del 15 de abril de 2003), de la empresa estatal denominada Mercado de Alimentos Mercal C.A. (MERCAL). MERCAL es una sociedad mercantil cuyo capital accionario es de la República representada por el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (Puente y López, 2008), creada con el propósito de comercializar y mercadear bienes alimenticios así como otros rubros de primera necesidad, para ser distribuidos y vendidos al mayor y detal, colocándolos en centros de venta, previa captación de unidades de comercio individuales, colectivas o familiares, que inició sus actividades con la inauguración de 5 establecimientos (4 Mercal tipo I y 1 centro de acopio).[1]

[1] Formalmente sus operaciones comenzaron el 22 de abril de 2003, con la inauguración de los Módulos de las Parroquias Caricuao (Ruiz Pineda), Parroquia San Juan (Los Eucaliptos) y Parroquia Sucre (Lomas de Urdaneta) del Municipio Libertador del Distrito Federal, y con un (01) Centro de Acopio y venta denominado Mampote, ubicado en Guatire estado Miranda (MPPA, 2012).

En este contexto, fue en diciembre de 2003 con la creación de la Comisión Presidencial para el Abastecimiento Alimentario cuando se formalizó como política social del gobierno venezolano con el nombre de Misión Mercal. Desde entonces, se realizaron esfuerzos gubernamentales para desarrollar una infraestructura social, equipamiento y dotación de los sectores encargados de implementar esta misión, en el marco de tres reestructuraciones y continuos cambios institucionales que trajeron nuevo nombre, y redefinición de objetivos.

Así, en el siguiente capítulo se presenta el origen y evolución de la Misión Alimentación, y se estima el impacto que ha tenido en la sociedad venezolana. Para ello se define la fecha de creación y se revisan los cambios institucionales evidenciados en el período 2003-2016, y se utilizan los enfoques económico-financiero y de políticas públicas para identificar el efecto neto de referida política en la población de Venezuela.

2. Origen y Evolución

El 10 de diciembre de 2003 se creó mediante Decreto Número 2.742, publicado en Gaceta Oficial Número 37.867 de la República Bolivariana de Venezuela (del 28 de enero de 2004), la Comisión Presidencial para el Abastecimiento Alimentario denominada Misión Mercal como mecanismo para garantizar la seguridad alimentaria de la población. En el marco de dicho objetivo, se entiende la seguridad alimentaria como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional además del acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor, por lo cual fueron metas de la comisión: fortalecer el mercado interno y desarrollar canales de distribución de alimentos a nivel nacional e internacional, y garantizar la oferta de productos alimenticios y no alimenticios nacionales e importados para los consumidores a precios competitivos para la población de bajos recursos.

La Misión Mercal fue resultado de la integración de los máximos representantes del Ministerio de Agricultura y Tierras, Ministerio de Producción y Comercio, Instituto Nacional de Tierras (INTI), Corporación de la Región Zuliana (CORPOZULIA), La Corporación de

Abastecimiento y Servicios Agrícolas S.A. (LA CASA S.A.), Mercado de Alimentos (MERCAL), Programa de Alimentos Estratégicos, Fondo de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Afines (FONDAFA), Productos Forestales de Oriente C.A. (PROFORCA), Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN), Gobernación del estado Portuguesa, Alcaldía del Municipio Arvelo Torrealba de Barinas, Oficina Agropecuaria de la Fuerza Armada Nacional, y los ciudadanos Lorenza Rivas y Browis Bernaez. Quedando la promoción, desarrollo y seguimiento de la misión bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Tierras, ente encargado de proponer ante la comisión los lineamientos que rigen la puesta en práctica del programa.

Se justificó su creación como parte de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (MPPP, 2001), para alcanzar el equilibrio económico mediante el desarrollo de la economía productiva y la diversificación de la producción que faciliten el crecimiento sostenido y diversificado de la economía del país, mediante la transformación del aparato productivo nacional y el fortalecimiento de la integración de las cadenas productivas. La población objetivo de esta misión se definió en los venezolanos con inseguridad alimentaria, por lo cual los esfuerzos gubernamentales se realizaron en el ámbito de infraestructura social, equipamiento y dotación en los sectores de alimentación, salud y nutrición, asistencia y protección social, además de empleo e ingreso (MPPP, 2016).

La función de institución ejecutora correspondió a la empresa estatal Mercal C.A., una organización pública de comercialización y mercadeo de manera directa y permanente de productos alimenticios y otras mercancías de primera necesidad. El principal objetivo de esta institución fue colocar bienes alimenticios y de primera necesidad al mayor o al detal en sus centros de ventas fijos o móviles. Con esta dinámica se persiguió favorecer el abastecimiento alimentario de la población venezolana de escasos recursos, e incorporar a pequeñas y medianas empresas, cooperativas y demás unidades de producción social a los puntos de comercio fijos y móviles de la compañía anónima.

El funcionamiento de Mercal como entidad ejecutora de la misión incluyó el desarrollo de: 1) Proyectos de organización y participación

comunitaria, que incluyeron la conformación de frentes comunitarios de soberanía alimentaria (FCSA),[2] programas de economía social y programas de fortalecimiento endógeno.[3] 2) Establecimientos Mercal, puntos de venta de alimentos a precios por debajo de los precios del mercado, distribuidos en todo el territorio nacional según la siguiente tipología: a) módulos Mercal tipo I, punto de venta al detal con una infraestructura estándar en todas las localidades, b) módulos Mercal tipo II, comercio al detal cuya estructura y capacidad es resultado de la recuperación o acondicionamiento de recursos del Estado o privados, desde donde se despachan líneas específicas de alimentos (embutidos, entre otros), c) bodegas Mercal (mercalitos), bodega tradicional venezolana donde tiene lugar la venta al detal de productos Mercal lo cual facilita la incorporación de las familias al programa de alimentación y reduce la distancia entre la institución pública y la población objetivo de la misión, d) bodegas móviles (mercalitos móviles), vehículos destinados a cubrir distintas rutas y puntos de ventas para llevar a zonas de difícil acceso el suministro de alimentos al detal, e) megamercales a cielo abierto, venta de productos alimenticios y de primera necesidad al detal o mediante combos (bolsa con varios alimentos), en sectores populares al aire libre o bajo toldos, f) supermercales, establecimientos de ventas al detal donde se ofrece mayor diversidad de productos, incluyendo venta directa de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, y g) centros de acopio, dependencia de la empresa pública que funciona como almacén de productos y son los entes autorizados para despachar al mayor los productos comercializados por Mercal. Y 3) red social Mercal, destinada a beneficiar al mayor número de pequeños productores y comunidades con alta carga familiar en el ámbito rural e indígena, debido a que su capacidad productiva no alcanza para cubrir las necesidades nutricionales de la familia, en este sentido, se pone en práctica el programa Mercal protección (venta de productos con 50% de descuento) y programa máxima protección (comida tres veces al día en comedores gratuitos) (MPPP, 2016).

[2] Organizaciones comunitarias que facilitaban la formación de consumidores inteligentes, capacitados para ejercer contraloría social en el ámbito de la Misión Alimentación (MPPP, 2016).

[3] Los primeros correspondieron a proyectos para la incorporación de las comunidades a los FCSA Mercal en aspectos como la producción de alimentos y su transporte, los segundos, para promover y constituir núcleos microterritoriales de articulación social entorno a los puntos de venta Mercal (MPPP, 2016).

La red de establecimientos comerciales así descritos se planteó con la única finalidad de ofrecer productos de la cesta básica, de manera permanente, tanto al mayor como al detal. Para ello se utilizó como criterio mantener la calidad de las mercancías con bajos precios y asegurar el fácil acceso a sus consumidores, una manera de sostener la oferta de alimentos para los sectores más vulnerables de la población. La aparición de esta misión es resultado de la estrategia utilizada por el gobierno para enfrentar el clima de confrontación política existente para la época y su interés por salir airoso en los retos políticos que iba enfrentar (entre ellos el referendo revocatorio presidencial de agosto del 2004).

Para el 16 de octubre de 2004 se crea el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.024, con la finalidad de poner en práctica políticas alimentarias que contribuyeran a garantizar y mejorar los niveles de abastecimiento alimentario del país. Con ese propósito se agruparon en dicha institución los organismos que sustentaban para el momento las actividades de la Misión Mercal, a saber: 1) La Casa S.A., creada el 2 de agosto de 1989, corporación dedicada a servicios agrícolas, comercialización y distribución de productos agropecuarios de consumo directo o procesados de origen nacional e internacional, elaboración de proyectos para la construcción y operación de silos, frigoríficos, mercados mayoristas y minoristas, abastecimiento y administración de centros de recepción y almacenes de depósitos, silos y frigoríficos, desarrollo de programas de servicios agrícolas, fomento y participación en empresas y cooperativas destinadas a la colocación y venta de productos alimenticios, y colaboración en programas sociales dentro del marco de las políticas agroalimentarias del país. Y 2) Mercal C.A., empresa pública encargada de la distribución y comercialización directa y permanente de alimentos y otros productos de primera necesidad.

Durante dicho año se crea el proyecto Casas de Alimentación, con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y facilitar la sana alimentación de la población, promoviendo la atención de las zonas de extrema pobreza y la desnutrición infantil en el país (Pezzela, 2010). El referido proyecto se convirtió el 22 de marzo de 2005, según Gaceta Oficial N° 38.152, en la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (Fundaproal), nuevo ente de la Misión Mercal adscrito

desde su creación al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPP, 2016). Fundaproal tiene como objetivo atender a la población más vulnerable del país mediante una alternativa alimentaria gratuita mientras son incorporados en el aparato productivo nacional, para ello se facilitan alimentos en casas de alimentación o en bolsas solidarias en bodegas y comercios autorizados. Asimismo el 8 de abril de 2005, según Gaceta Oficial N° 38.162, se creó la empresa pública Logística Casa S.A. (Logicasa), filial de La Casa S.A. y encargada de los servicios de operaciones portuarias, control de calidad de alimentos en origen y destino, almacenamiento en seco y refrigerado, además del empaquetado, distribución y transporte de productos alimenticios de origen nacional y extranjero.

Para 2006 el marco institucional de la Misión Mercal incorporó la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA), órgano desconcentrado del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación creado el 18 de abril en el marco de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas. SADA se encargó de diseñar, dirigir, regular y controlar programas y planes relacionados con el almacenamiento de productos agrícolas y otras actividades conexas, institución encargada de garantizar el depósito y manejo de la reserva estratégica del sector agroindustrial venezolano. Actividades que desarrolló hasta su liquidación el 5 de enero de 2015 y sustitución por la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO).[4]

La primera reestructuración de la misión Mercal se dio el 10 de enero de 2007 cuando el ejecutivo nacional mediante Decreto N° 5.112 publicado en Gaceta Oficial N° 38.603 de la República Bolivariana de Venezuela (del 12 de enero de 2007), decidió crear la Comisión Presidencial Misión Alimentación para sustituir a la comisión encargada del abastecimiento alimentario denominada Misión Mercal. Este cambio de nombre incluyó nuevos objetivos para la política social desarrollada hasta ese momento, debido a la imperiosa necesidad de garantizar a

[4] Creada como servicio desconcentrado del ministerio con competencia en materia de alimentación en el Decreto N° 1.405 del 13 de noviembre de 2014, con rango, valor y fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 del 18 de noviembre de 2014.

la población la disponibilidad suficiente y estable de alimentos y demás bienes y servicios en el marco de una economía que empezaba ha evidenciar problemas de inflación, escasez y desabastecimiento. La nueva comisión estaba integrada por el máximo representante de los Ministerios del Poder Popular para la Alimentación, Educación, Economía Productiva, Planificación y Desarrollo, Agricultura y Tierras, Participación Popular y Desarrollo Social, Industrias Ligeras y Comercio, Ciencia y Tecnología, y PDVSA. Sus objetivos principales son: 1) proponer líneas generales que ayuden a la ejecución del plan de atención integral a las voluntarias y beneficiarios de las casas de alimentación, tomando en consideración a las misiones: Barrio Adentro, Robinson, Ribas, Sucre, Deporte y Empleo; 2) formular mecanismos y procedimientos que consoliden las relaciones establecidas mediante La Casa S.A. con las cooperativas, pequeños y medianos productores e industriales para las compras centralizadas de sus productos; 3) elaborar estrategias que permitan la disminución considerable de las importaciones de alimentos y semillas; y 4) proponer mecanismos que faciliten el establecimiento de las reservas estratégicas de alimentos. La promoción, desarrollo y seguimiento de la Misión Alimentación quedó bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación.

Ese año, el día 18 de septiembre, se creó la empresa estatal Venezolana de Alimentos La Casa, S.A. (Venalcasa), adscrita a La Casa S.A. y con responsabilidad en el suministro de alimentos a la Misión Alimentación. Encargada de la prestación de servicio de empaquetado, procesamiento, transformación, acondicionamiento, conservación, almacenamiento, comercialización y distribución en general de materias primas y productos alimenticios; elaboración de materia prima; procesamiento e industrialización de frutas de cualquier naturaleza; almacenaje en frío de productos agropecuarios; además de la importación, exportación y comercialización de productos alimenticios nacionales o importados (CCP, 2016).

La creación de la empresa pública Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A. (PDVAL) se dio el 6 de enero de 2008, estrategia para garantizar el abastecimiento de los alimentos a la población venezolana como parte de los proyectos apalancados

por Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Teniendo presente que el eslabón comercializador de alimentos posee elevado poder de negociación frente a la industria y se encuentra altamente concentrado en el país, y ante la evidencia de elevados niveles de inflación, escasez y desabastecimiento, surgió la necesidad de crear esta empresa filial de PDVSA. PDVAL se caracteriza por ofrecer a la población productos de la cesta básica e insumos indispensables para el hogar a precios regulados en los diferentes puntos de venta habilitados en el territorio nacional, que poseen estructura de supermercados y se clasifican de la siguiente manera: como parte de la red directa, a) PDVAL tipo I, redes de autoservicio en áreas o espacios comerciales menores a 500 metros cuadrados, b) PDVAL tipo II, redes de autoservicios en áreas mayores de 501 metros cuadrados, c) Super PDVAL, redes de espacios comerciales mayores de 801 metros cuadrados, d) Hiper PDVAL, red de áreas comerciales mayores de 1.501 metros cuadrados; y dentro de la red indirecta (cadena de comercialización administrada por los consejos comunales), a) convenios y mercados municipales, redes de servicios en mercados municipales para la venta de alimentos y otros productos supervisados por personal de PDVAL, y b) PDVALito Comunal, redes de servicio en comunidades populares para la venta de alimentos y otros productos administrados por los consejos comunales (PDVAL, 2016). La intensión con esta nueva red pública de comercialización de alimentos es atender la producción, transporte, almacenamiento, distribución y venta final de productos alimenticios para impulsar la producción nacional y reducir de manera paulatina las importaciones. Dentro del marco de la Misión Alimentación, PDVAL llega para complementar a la red Mercal.

Durante ese mismo año, el gobierno nacional a través de PDVSA adquirió, el 23 de marzo, al grupo de empresas Lácteos Los Andes con el fin de atender el desabastecimiento de productos alimenticios de la cesta básica, en particular leche fluida y sus derivados. Además, el 23 de julio PDVSA mediante su filial PDVAL adquiere las Industrias Diana C.A. con el objetivo de impulsar un nuevo modelo socio-productivo dentro de lo que se denominó empresa de producción social, encargada de la consolidación de la infraestructura de procesamiento, almacenamiento y distribución de los productos alimenticios del tipo aceite, manteca, margarina industrial, untable de margarina, jabones y glicerina.

Hasta 2008, la Misión Alimentación se sustentó en las actividades ejecutadas por las empresas y fundaciones adscritas al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (La Casa, Mercal, Fundaproal, Logicasa, SADA, Venalcasa), y las filiales de PDVSA encargadas de la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de los productos alimenticios de la cesta básica (PDVAL, Lácteos Los Andes, Industrias Diana). La economía nacional en el período 2008-2010 estuvo condicionada a bajos precios del petróleo, embates de la crisis financiera mundial, desinterés por modificar la naturaleza del gasto público expansivo y la excesiva intervención del gobierno en la actividad económica, lo que ocasionó el estancamiento del aparato productivo, elevada inflación y mayor escasez, que obligó a las autoridades a tomar decisiones en el ámbito económico incluyendo aumento de impuestos, mayor endeudamiento externo e interno de largo plazo, y ajustes al alza de los precios de los bienes y servicios que estaban controlados desde 2003 (incluyendo el dólar), que hicieron que en la gestión social se abandonará la estrategia de continuar creando misiones y en su lugar comenzaron a reforzarse las existentes mediante una nueva institucionalidad. Así, la estrategia empleada por el gobierno para lograr controlar los precios, la especulación y escasez de bienes y servicios fue incursionar en el terreno del sector privado de la producción de alimentos, irrumpiendo en el sector agrícola, agroindustrial, y en la distribución urbana de productos alimenticios.

De esta manera, en 1 de marzo de 2010, según Decreto N° 7.236 publicado en Gaceta Oficial N° 39.376, se autoriza al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras a la creación de la empresa estatal Corporación Venezolana de Alimentos S.A. (CVAL), con el objetivo de apoyar cualquier actividad lícita que ayude alcanzar la seguridad y soberanía agroalimentaria de la nación, mediante la producción, industrialización, distribución e intercambio de todo tipo de productos alimenticios; fabricación, compra, venta, comercialización y almacenamiento de todo tipo de productos agrícolas; y gestionar, fomentar, producir, administrar, transformar, industrializar, exportar, importar, comercializar y distribuir cualquier producto proveniente del sector agroalimentario.

Esta nueva institución tiene como propósito crear un sistema empresarial de propiedad social agrupando tanto unidades de producción primaria como plantas agroindustriales del Estado venezolano. En este sentido, recibe en transferencia el 24 de agosto de 2010, según Decreto N° 7.641 en Gaceta Oficial N° 39.494, a 30 empresas de alimentos del Estado, entre ellas: Empresas Lácteos Los Andes (Leche Los Andes y Lácteos Los Andes); Industrias Diana; Palmeras Diana del Lago; Empresa Mixta Socialista Arroz del Alba; Empresa Mixta Socialista de Leguminosas del Alba; Empresa Mixta Socialista Porcinos del Alba; Empresa Mixta Socialista Avícola del Alba; Empresa Mixta Socialista Pesquera Industrial del Alba; Empresa Mixta Socialista Lácteos del Alba; Empresa Mixta Socialista Maderas del Alba; Alba Alimentos de Nicaragua; CVA Empresa Comercializadora de Insumos y Servicios Agrícolas; CVA Compañía de Mecanizado Agrícola y Transporte Pedro Camejo; Empresa Socialista Ganadera Agroecológica Bravos de Apure; Empresa Socialista Ganadera Santos Luzardo; Empresa Socialista Ganadera Agroecológica Marisela; Centro Técnico Productivo Socialista Florentino; Complejo Agroindustrial Socialista Altagracia (Caisa); Planta Procesadora de Plátanos Argelia Laya; Inversiones Milazzo; Compañía de Distribución Larense; Compañía de Servicios Horizonte; Méndez y González; Depósito La Ideal; Comercializadora Piedras Blancas; Andinoriente; Centro de Almacenes Congelados; Productos La Fina; e Indugram. La corporación así constituida quedó bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra, en un esfuerzo por centralizar la gestión y continuar con el modelo de relaciones de producción y articulación efectiva de la agroindustria.

Otro cambio institucional fue representado por la adscripción del Instituto Nacional de Nutrición (INN) al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, tal como se evidencia en el Decreto N° 7.805 publicado en Gaceta Oficial N° 39.553 de fecha 16 de noviembre de 2010. El referido instituto llega con la responsabilidad de ejecutar los siguientes programas: a) nutriendo conciencias en las escuelas, b) nutriendo conciencias en el trabajo, y c) nutriendo conciencias en la comunidad, que se desarrollan en todo el territorio nacional. De esta manera, al conjunto de instituciones de la Misión Alimentación se incorpora el componente científico para el diseño y elaboración de las

políticas públicas alimentarias, y se suma el ámbito de comunicación, formación e información acerca de la alimentación y nutrición a las funciones del ministerio (INN, 2014). En este contexto, no sólo el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y PDVSA fueron responsables de la Misión Alimentación, también se circunscribió la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra mediante CVAL.

Un entorno condicionado por desequilibrios macroeconómicos (inflación, escasez y desabastecimiento), llevó al gobierno a intervenir aún más en la economía, mediante mayor gasto público, transferencias, subsidios, y adquisición forzosa de centros de producción, comercialización y distribución de mercancías. Así el 22 de febrero de 2011, según Decreto N° 8.701 en Gaceta Oficial N° 39.621, se creó la Red de Abastos Bicentenario S.A. nuevo modelo de empresa pública de naturaleza social y carácter mixto,[5] adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y resultado de la adquisición previa por parte del Estado venezolano de la Cadena de Tiendas Venezolanas CATIVEN S.A.[6] con los objetivos de asegurar a toda la población el acceso a los servicios de abastecimiento de productos alimenticios y expandir las instancias de distribución y comercialización de alimentos a precios justos. En ese sentido, la nueva red se estableció con el propósito de llevar a cabo actividades tendentes a la producción, abastecimiento, comercialización, acondicionamiento y distribución nacional e internacional de alimentos para el consumo humano y animal, así como productos de uso y consumo humano, garantizando abastecimiento estable, permanente y creciente de dichas mercancías. Para ello, se organizó en filiales, sucursales, agencias y oficinas en todo el territorio nacional que le permitió convertirse, junto a las redes Mercal y PDVAL, en la red de distribución y comercialización de la Misión Alimentación.

[5] El capital social de la empresa Red de Abastos Bicentenario S.A. fue dividido de la siguiente manera: República Bolivariana de Venezuela 80,1% y Geant International B.V. 19,9% de participación.

[6] El 21 de enero de 2010, según decreto N° 7.185 publicado en Gaceta Oficial N° 39.351, se decide la adquisición forzosa por parte del Ministerio del Poder Popular para el Comercio de 80% de los activos, bienes de consumo, muebles e inmuebles, depósitos, transporte y bienhechurías de la Cadena de Tiendas Venezolanas CATIVEN S.A. empresa que agrupaba a los Supermercados CADA, Q´Precios e Hipermercados Éxito a nivel nacional, que se convirtió en empresa del Estado con carácter mixto.

Asimismo, de acuerdo con el Decreto N° 8.090 publicado en Gaceta Oficial N° 39.626 del 1 de marzo de 2011, se varía la adscripción de las empresas del Estado Lácteos Los Andes C.A. e Industrias Diana C.A. de la CVAL S.A. al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, lo cual incluyó la transferencia a título gratuito del 100% de las acciones que poseían las empresas PDVSA y PDVAL. El fin de esta operación fue facilitar al referido ministerio la rectoría en materia de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades empresariales del Estado en el sector de los alimentos y de la alimentación. De esta manera, la Misión Alimentación quedó bajo la responsabilidad de los entes de dicho ministerio: La Casa, Mercal, Fundaproal, Logicasa, SADA, Venalcasa, PDVAL,[7] Red de Abastos Bicentenario, Lácteos Los Andes, e Industrias Diana.

La amplitud del ámbito de acción de los entes encargados de la puesta en práctica de la Misión Alimentación se confirmó con la creación, según Decreto N° 8.981 difundido mediante la Gaceta Oficial N° 39.922 del 15 de mayo de 2012, de la empresa pública Farmapatria C.A. adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, con los objetivos de: 1) vender medicamentos y otros productos farmacéuticos, 2) prestar servicios de prevención de enfermedades y otros servicios conexos, y 3) agregar farmacias en los espacios de Mercal y la Red de Abastos Bicentenario para vender productos a precios subsidiados. Con esa finalidad la red de farmacias populares integrada en Farmapatria C.A. está conformada por: a) Farmapatria tipo I Boticas Populares, establecimientos ubicados en los puntos de venta de la red de abastecimiento de la Misión Alimentación; b) Farmapatria tipo II, establecimiento de libre acceso y tránsito para la venta de medicamentos y misceláneos regentado por un farmaceuta; c) Farmapatria tipo III, establecimiento para el expendio de medicamentos y misceláneos a cargo de un farmaceuta especializado; d) Centro de Distribución, infraestructura destinada almacenar productos y embarcar órdenes de salida para su distribución a la red de farmacias populares; y e) Sede Central, infraestructura destinada al procesamiento de órdenes

[7] Fue el 27 de julio de 2010, mediante el Decreto N° 7.540 publicado en la Gaceta Oficial N° 39.474, cuando PDVAL es adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y pasa a formar parte de la red de comercialización y distribución de la Misión Alimentación.

de compra para laboratorios, droguerías y proveedores mediante sistema automatizado de control de inventarios que toma en cuenta los requerimiento de medicamentos y misceláneos de los componentes de la red de farmacias populares.

El álgido panorama económico, político y social venezolano en 2013, que incluyó la enfermedad y fallecimiento del presidente Hugo Chávez, toma del poder por parte del vicepresidente ejecutivo, nuevas elecciones presidenciales y el arribo a la presidencia de Nicolás Maduro, incidieron para que en dicho período la Misión Alimentación se mantuviera a cargo de los entes adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, es decir: La Casa, Mercal, Fundaproal, Logicasa, SADA, Venalcasa, PDVAL, INN, Red de Abastos Bicentenario, Lácteos Los Andes, Industrias Diana y Farmapatria. Y se creó la empresa pública Comercializadora y Distribuidora Red Venezuela C.A. (CDR Venezuela C.A.), filial de La Casa, con la finalidad de producir y comercializar productos preparados de la panificación, pastelería, hojaldre, pizzería, arepas y almuerzos, a precios justos con altos estándares de calidad dirigidos a la población venezolana, para lo cual se puso en práctica una red de panaderías, areperas, y centros de producción de alimentos elaborados en todo el territorio nacional.

Dentro de las nuevas políticas emprendidas por el gobierno venezolano y los cambios a la estructura de la administración pública anunciados por el presidente Nicolás Maduro se dio la segunda reestructuración de la Misión Alimentación, con el propósito de promover la producción nacional, alcanzar mayor eficacia y equilibrio en la distribución de alimentos, y mejorar el abastecimiento de productos básicos. Para lo cual se creó, según Decreto N° 1.285 publicado en Gaceta Oficial N° 40.513 del 30 de septiembre de 2014, la empresa pública Corporación Productora, Distribuidora y Mercado de Alimentos S.A. (CORPO-PDMERCAL) para funcionar como empresa matriz encargada de ejercer la tenencia y representación de las acciones de las empresas del Estado destinadas a los bienes y productos alimenticios de primera necesidad de forma de garantizar la seguridad agroalimentaria que demanda la población venezolana.

En el marco de la estrategia para desarrollar un sistema vertical de administración de la Misión Alimentación, la CORPO-PDMERCAL fue adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. Y al mismo tiempo la referida corporación tenía adscritas las siguientes empresas estatales Mercal, PDVAL, Red de Abastos Bicentenario, Logicasa, y Fundaproal. Entre sus objetivos se encuentra planificar, fiscalizar y desarrollar los sistemas de producción, abastecimiento, y comercialización nacional de productos alimenticios para el consumo humano; optimizar la ejecución de las acciones tendientes al mejoramiento y eficiencia del sector alimentos; articular las actividades desarrolladas por los diferentes entes y empresas del Estado en el impulso y mejoramiento de la productividad del sector alimentario; administrar unidades de producción de otras empresas o entes de la administración pública; participar en sociedades productivas conforme a la iniciativa comunitaria o privada; y crear nuevas formas asociativas con la participación accionaria del Estado venezolano.

Con este esquema utilizado por el gobierno en pro de mejorar la eficiencia de la Misión Alimentación se reducen a cuatro las empresas públicas dependientes de forma directa del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, las cuales son: SADA, INN, La Casa y CORPO-PDMERCAL. Y en el esquema de administración planteado, PDVAL tendrá a cargo las empresas estatales productoras y empaquetadoras de alimentos, a saber: Lácteos Los Andes, Sabilven, Cealco, Enaca, así como las empresas intervenidas por el Estado: Grupo Pro, Monaca, Friosa, y Distribuidora El Nonno, las cuales deberán en el corto plazo depender y surtir directamente a la Red de Abastos Bicentenario. La meta en este esquema es, al erradicar la pobreza extrema, tener tres grandes productoras y distribuidoras de alimentos: Mercal, PDVAL y Bicentenario (Bello, 2014).

Este plan de reestructuración de la comercialización y distribución de alimentos mediante las cadenas del Estado se concentró en dos ámbitos: la recuperación de infraestructuras y la fusión de puntos de ventas. El Ministerio del Poder Popular para la Alimentación se aseguró las empresas para la colocación de alimentos, mientras que la fusión de redes de comercialización echa por tierra la división que inicialmente tenía la Misión Alimentación para ofrecer productos en función de

los segmentos económicos de la sociedad, en ese sentido, a PDVAL y Abastos Bicentenario les correspondía atender la clase media y Mercal respondía a la población de bajos recursos. La fusión de estas empresas de distribución demuestra que ambas estructuras por separado no lograron cumplir su meta de atender un segmento específico de la población, los problemas logísticos, corrupción e ineficiencia obligaron a iniciar profundos cambios en la estructura de toda la misión.

Dentro de este proceso de implementar los cambios necesarios para la optimización de las estructuras de los ministerios y otros órganos y entes públicos que permita la solución de los principales problemas del país se modifica, en el Decreto N° 1.764 de la Gaceta Oficial N° 40.659 del 13 de mayo de 2015, la adscripción de la CVAL del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierras al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, transfiriéndose las empresas filiales, bienes muebles e inmuebles de la corporación, y manteniendo las condiciones laborales de los trabajadores, para impulsar las actividades de producción, industrialización, distribución e intercambio de los productos alimenticios que necesita la nación.

Los cambios realizados de esta manera llevaron a que el 26 de junio de 2015, según Gaceta Oficial N° 40.690, se publicaran las *Normas que regulan la organización y funcionamiento de los conglomerados productivos del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación,* marco legal que rige la creación de los conglomerados: conjunto de empresas tanto públicas como privadas objeto de alguna modalidad de control estatal agrupadas de manera idónea para llevar a cabo esquemas conjuntos de producción, distribución, logística y comercialización de alimentos. Los conglomerados tienen la función de instrumentar los mecanismos para la gobernabilidad del sector productivo y garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria del país.

Bajo estos nuevos esquemas productivos, los conglomerados creados son responsabilidad de la CVAL y La Casa de acuerdo a la siguiente distribución: a) CVAL: conglomerado de aceites y grasas (conformado por 9 empresas), conglomerado arroz (17 empresas), conglomerado cárnico (29 empresas), conglomerado avícola (8 empresas), conglomerado pesca (38 empresas), y conglomerado alimentos balanceado para animales (9

empresas); b) La Casa: CORPO-PDMERCAL, conglomerados de lácteos, musáceas y frutícola (conformado por 45 empresas), conglomerado de silos (46 empresas), conglomerado de transporte (6 empresas), conglomerado de centros de acopio y frío (36 empresas), conglomerado de empaquetadora y empaques (18 empresas), conglomerado harina de maíz (15 empresas), conglomerado mixto (10 empresas); y c) redes de distribución: PDVAL, Mercal, Bases de Misiones, Red de Abastos Bicentenario, Comercializadora y distribuidora Red Venezuela, y otros entes (Fundaproal e INN).

Los resultados de la economía no fueron los esperados y por segundo año consecutivos se estanca la actividad productiva nacional, disminuyeron las importaciones por la caída de los precios del petróleo y la baja en el flujo de divisas al país, aumentaron los precios a niveles de tres dígitos y se acrecentaron los niveles de escasez y desabastecimiento principalmente de alimentos y productos de primera necesidad. Todo lo cual llevó a considerar la Misión Alimentación como única alternativa para los hogares de bajos recursos que necesitaban adquirir alimentos en un entorno de grave inestabilidad de precios, e impulsó la necesidad de evaluar el uso que se le daba a los recursos dentro de la referida misión. En este sentido, en el marco de nuevas medidas contra los desequilibrios macroeconómicos del país y la lucha para acabar con la corrupción y el despilfarro en la administración pública se planteó el inicio de la tercera reestructuración de la misión alimentaria del gobierno venezolano. La medida presentada por el Presidente de la República el 17 de febrero de 2016 se incluye en el marco de un proceso de optimización de este programa social que busca rescatar su esencia original apuntando a la distribución de alimentos directo al pueblo. Esta política incluye la creación de la Corporación Única de Servicio Alimentario y Producción (fusión de CVAL, LA CASA y CORPO-PDMERCAL), la reestructuración de la red de establecimientos de Abastos Bicentenario, el restablecimiento de la misión y visión de Mercal y PDVAL, la implementación de un nuevo sistema de bodegueo, y la ejecución del sistema popular de distribución de alimentos, que incluye utilizar el enfoque de los Mercal casa por casa a todos los establecimientos de la red pública de comercialización de alimentos.

En este último ámbito, se crearon el 3 de abril de 2016 los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP),[8] tipo de organización popular responsable junto con el Ministerio de Alimentación de la distribución casa por casa de los productos de primera necesidad a precios regulados (alimentos, medicamentos y productos de higiene). Esta iniciativa se oficializó con la publicación de la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.277 del 13 de mayo de 2016, donde se presentaron las atribuciones de los CLAP en el marco del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica vigente para ese momento.[9] Este sistema popular de distribución de mercancías tiene expresión territorial al representarse a escala local en cada una de las comunidades que se delimitan a razón de la disponibilidad o no de establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos.

Los CLAP están conformados por miembros de la comunidad que son representantes de las siguientes organizaciones: Unión Nacional de Mujeres (UNAMUJER), Unidades de Batalla Bolívar-Chávez (UBCH), Frente Francisco de Miranda, y por el Consejo Comunal las personas asignadas como: a) jefe de comunidad del sistema popular de distribución de alimentos, b) jefe de calle del sistema popular de distribución de alimentos, c) representante de la red de pequeños y medianos productores, d) bodeguero integrante de la red de distribución del Ministerio de Alimentación, y e) otras expresiones organizadas que el CLAP decida incorporar. Luego de conformados, son responsabilidad de estos comités: 1) implementar el sistema popular de distribución de alimentos en la comunidad que representa; 2) garantizar la atención diferenciada en el sistema popular de distribución de alimentos a las familias con integrantes en condiciones especiales (embarazadas, personas con discapacidad, enfermedades crónicas, adultos mayores, familias numerosas con mayor demanda de alimentos, entre otras); 3) mantener vigilancia revolucionaria y contraloría social del sistema

[8] Desde Catia La Mar, estado Vargas, el Presidente de la República ordenó al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales comenzar el proceso de certificación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), nueva forma de organización cuya creación implica el inicio de "una revolución económica en el sistema de distribución de alimentos del pueblo por la vía del socialismo" (Maduro, 2016, s/n).

[9] Antes de cumplirse el primer año de actividades de este sistema el Presidente de la República decretó el 12 de marzo como Día Nacional de los CLAP (El Nacional, 2016).

popular de distribución de alimentos, y sobre la red de comercios públicos y privados que tengan presencia en la comunidad para denunciar y combatir la escasez, bachaqueo, especulación, acaparamiento y contrabando; 4) identificar las unidades productivas (activas u ociosas) que existan en la comunidad, zonas aledañas y tierras ociosas que puedan ser cultivadas; 5) identificar a los bodegueros que pasarán a garantizar el proceso de estabilización del sistema; 6) identificar y acompañar a los productores locales que pueden incorporarse a la red de pequeños y medianos productores; 7) acompañar y aplicar contraloría social a los proyectos productivos, agrícolas, industriales y agroalimentarios que se ejecutan a los diferentes niveles de gobierno en la comunidad; y 8) velar por el adecuado uso de los recursos que el gobierno entrega a las comunidades con el propósito de incentivar la producción de alimentos (Ciudad CSS, 2016; PSUV, 2016).

Los referidos comités tienen como objetivos asegurar la distribución directa y segura, a precio justo, de productos alimenticios y de primera necesidad a las comunidades (medicinas y bienes de higiene personal y del hogar), y desarrollar las potencialidades productivas locales con el propósito de mantener la soberanía alimentaria y el autoabastecimiento. Su puesta en práctica se debe a una nueva estrategia del gobierno nacional para solucionar los problemas de escasez, desabastecimiento, colas e incremento de precios de los productos básicos en el país, mediante el uso de la capacidad instalada desarrollada desde 2004 en la red pública de distribución y comercialización de alimentos. En este sentido, los integrantes de los CLAP organizan bolsas de comida contentivas de los productos de primera necesidad que se venden a precio regulado (harina de maíz, harina de trigo, azúcar, arroz, pasta, mantequilla, aceite, leche, entre otros), en operativos quincenales donde se cubre la totalidad de la comunidad que se representa; los recursos que se manejan por el pago realizado durante la transacción entre los CLAP y las comunidades que acceden a la bolsa de alimentos son facturados a nombre de PDMercal C.A. (empresa pública identificada con el registro fiscal N° G-200035919, que tiene por sede principal la Avenida Fuerzas Armadas, Edificio CVAL, Piso 3, La Candelaria, Caracas).

En el marco de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, creada el 7 de julio de 2016 según Decreto Presidencial N° 2.367

(publicado en Gaceta Oficial N° 40.941 del 11 de julio de 2016), los CLAP adquieren una segunda dimensión como parte de las acciones de resguardo, supervisión directa, seguimiento a la producción y sistemas de distribución de alimentos, medicinas y productos básicos que se plantea el gobierno. Así, se inicia una fase que incluye la instalación de Centros de Empaquetado de Alimentos para los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CEAC) en todo el territorio nacional y la transformación a centros de empaquetado de los establecimientos de comercialización y distribución de alimentos de la Misión Alimentación. En estos lugares se almacenan productos alimenticios nacionales e importados que son colocados en bolsas plásticas y cajas de cartón, identificadas con el logo de la mencionada gran misión y de los CLAP. En estas cajas se incluyen entre 7 y 12 rubros básicos con un peso aproximado de 16 kilogramos, y son distribuidas cada quince días a las comunidades previamente organizadas en CLAP. La implementación de este nuevo sistema le quita al consumidor venezolano la libertad para decidir qué consumir y en qué cantidades; lo fuerza a cambiar su dieta en la medida que no tiene acceso a otros productos que no sean los disponibles en las cajas; lo condiciona a modificar su preferencia de compra, no por la mejora del poder adquisitivo sino por no conseguir las mercancías indispensables; lo obliga a desenvolverse en un sistema de venta controlada de alimentos que se desarrolla en un país con graves problemas macroeconómicos; y aumenta su vulnerabilidad en la medida que depende de una caja cuyo contenido no es balanceado por no incluir todos los alimentos básicos, no es uniforme pues no todos reciben lo mismo, y no es regular en la entrega.

En espera de la difusión de los resultados obtenidos por los CLAP como representación del sistema popular de distribución de alimentos, destaca de los primeros meses de su puesta en práctica un nuevo modelo de distribución directa de la Misión Alimentación, donde se usa a los representantes de las comunidades organizadas para que lleven bolsas y cajas de alimentos casa por casa, sin eliminarse los incentivos al contrabando, la burocracia y la corrupción existentes en las empresas públicas encargadas de la referida misión. Así, son fallas de los CLAP: a) la burocratización de la distribución de alimentos, nuevos cargos y más obligaciones laborales para el sector público venezolano; b) la multiplicación de las presiones coercitivas a los miembros de la

comunidad (comprar por combo, contribuciones para el transporte, apoyo político, entre otras); c) minimización de la responsabilidad de las empresas públicas encargadas de distribuir y comercializar alimentos, lo que permite proyectar que los CLAP terminarán como los mercalitos comunales o los Pdvalitos; d) la politización de la actividad comercializadora de alimentos, debido a la vinculación gubernamental o partidización del proceso de conformación de los comités; e) la opacidad en cuanto a la definición operativa, alcance y duración del nuevo sistema de distribución de alimentos; f) sustitución de la figura de productos a precios subsidiados por mercancías a precios regulados dentro de la red pública de distribución y comercialización de alimentos; y g) la estandarización del mecanismo Mercal casa por casa, utilizado por Mercal C.A. (con sus respectivas dificultades).

3. Impacto de la Misión Alimentación

El estudio de impacto de la Misión Alimentación se sustenta en el análisis de resultados de las tres empresas que conforman la red de comercialización y distribución de alimentos de dicha misión, a saber: Mercal, PDVAL y Abastos Bicentenario, eslabón final de la estructura organizacional de esta política pública donde se concreta la relación empresa estatal-comunidad en pro de satisfacer las necesidades alimentarias de la población. En este sentido, se evidenció un sector donde destaca la ausencia de información sobre la ejecución o impacto de estas acciones gubernamentales, privilegiándose los datos acerca de las personas atendidas por encima de información sobre la eficiencia en el uso de los recursos.

Por esta situación fue necesario examinar las cuentas públicas de cada empresa que forma parte de la red de distribución y comercialización de alimentos del gobierno venezolano, revisando memorias y cuenta de los organismos oficiales involucrados (Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra, y PDVSA), estadísticas de los organismos de gobierno disponibles en sus páginas web (Base de datos sobre programas sociales, PDVSA, Banco Central de Venezuela, Instituto Nacional de Estadística), e información difundida por funcionarios públicos a través de los medios de comunicación. Con esta estrategia fue posible superar

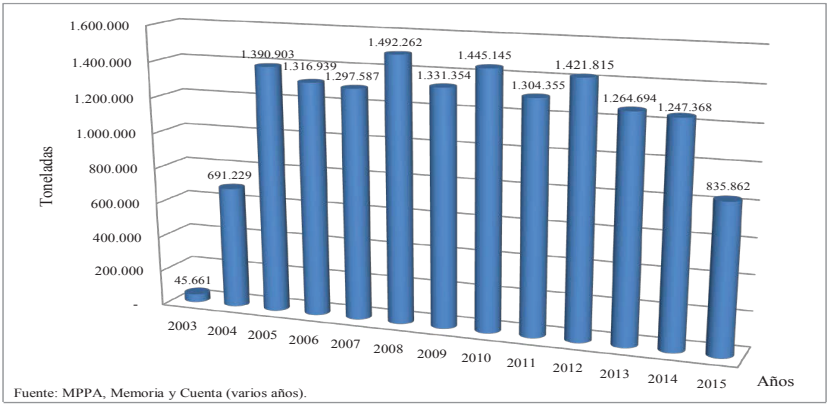
la falta de estadísticas oficiales actualizadas y disponibles acerca del funcionamiento anual de las empresas en estudio y referentes al uso que se ha dado a los recursos en el marco de la Misión Alimentación.

3.1 Mercal C.A.

Empresa pública encargada de comercializar y mercadear productos de primera necesidad, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria de la población de bajos recursos. Terminó el primer año de actividades -2003- distribuyendo 45.661 toneladas de alimentos, de las cuales 30% fue producida a nivel nacional. La expansión de esta red de distribución pública alcanzó los 1.625 establecimientos comerciales distribuidos en todos los estados del país, con 986 trabajadores directos y 2.958 indirectos, creándose una estructura que permitió atender 494.018 personas.

Dichos resultados se obtuvieron con la ejecución de 354.068.922 bolívares, que según el Presupuesto de Ingresos y Gastos 2003 de la empresa (publicado en Gaceta Oficial N° 37.774 del viernes 12 de septiembre de 2003), debía alcanzar para cubrir la adquisición y distribución de 283.700 toneladas de alimentos para 8.000.000 de beneficiarios. Los resultados de la gestión quedaron por debajo de las metas planteadas al cubrir sólo el 16% de meta de distribución y 6,2% de la meta de beneficiados inicialmente establecidas. El subsidio dado a la empresa por parte del sector público venezolano fue de 3.900.000 bolívares.

Gráfico 1. Distribución de Alimentos Mercal C.A.



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

El segundo año de operaciones de la empresa pública rectora de la Misión Mercal se desarrolló bajo los objetivos de distribuir 1.824.695 toneladas métricas de alimentos entre 8.000.000 de beneficiarios (en Gaceta Oficial N° 38.026 del 20 de septiembre de 2004). Ello conllevó a la ejecución de 2.764.211 bolívares, distribuidos entre gastos generales y administrativos, así como la construcción y acondicionamiento de infraestructura, lo cual permitió que los puntos de abastecimiento de la misión distribuidos en todo el territorio nacional crecieran en 11.734 establecimientos (destacando la apertura de 7.000 bodegas mercalitos); requirió la contratación de 2.645 trabajadores directos y 4.448 indirectos. El funcionamiento de la empresa durante dicho período alcanzó para distribuir 691.229 toneladas de alimentos y atender a 5.749.036 personas, resultados muy inferiores a las metas planteadas; y exigió transferencias del sector público venezolanos por 3.900.000 bolívares. El costo operacional asumido fue de Bs 2,77 por cada bolívar obtenido como ingreso por ventas.

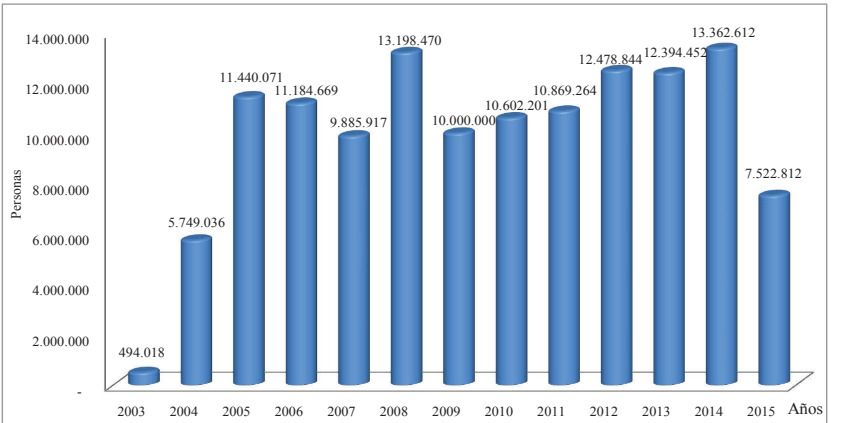
Cuadro 1. Ahorro Promedio de los Productos Mercal C.A.

Promedio Ahorro	Porcentajes												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ahorro Mercal vs Regulado	17,3	28,7	31,6	32,1	43,2	52,1	40	49,1	40	62,7	64,8	40	30
Ahorro Mercal vs Mercado	36,9	40,1	44,5	49,2	59,6	74,3	49,4	64,3	65	77	86,7	54,6	88,5

Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Durante 2005, el rezago de los precios controlados y la diferencia entre los precios de los bienes Mercal y los productos cuyos precios fueron controlados por el gobierno (ver cuadro 1), incidieron para que no se recaudara por ventas recursos suficientes para pagar precios y cubrir los gastos del funcionamiento de la empresa, lo que obligó al gobierno venezolano a transferir 51.600.000 bolívares, equivalentes a 21,36% del presupuesto inicialmente asignado. A pesar de que las metas de distribución y beneficiados eran las mismas que el año previo, estas no se consiguieron, ya que se distribuyeron 1.390.903 toneladas y se atendieron 11.440.071 personas a nivel nacional.

Gráfico 2. Número de Beneficiarios Mercal C.A.



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Tanto 2006 como 2007 describen cambios en los resultados obtenidos por la empresa Mercal C.A., debido a que en un panorama de escasez y excesivos controles a la actividad productiva, los establecimientos de la red pública de comercialización y distribución de alimentos evidenciaron en promedio 43% de escasez, la misión logró llegar a 53% de la población del país, y el monto total de las transferencias del sector público no logró cubrir los gastos relacionados con el funcionamiento de la empresa, lo que llevó a que ésta incurriera por primera vez en pérdidas, -144.646 bolívares (en 2006) y -702.369 bolívares (en 2007), tendencia que se ha mantenido hasta la actualidad. Ese panorama marcó la caída de la cantidad de alimentos distribuidos en 5,3% y 1,5%, y la reducción de 2,2% y 1,16% en el número de beneficiarios para ese período. La cantidad de empleados adscritos a la institución se incrementó hasta 7.949 y 7.874 trabajadores directos en 2006 y 2007 respectivamente. Estos resultados obligaron al gobierno nacional a modificar la estructura de la Misión Mercal, que se sustituyó por la Misión Alimentación donde la responsabilidad de su ejecución recayó en la figura del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, en un contexto donde se tomaron en cuenta las actividades de los entes adscritos a dicho ministerio y se redujo la responsabilidad absoluta de la empresa Mercal C.A.

Con el nuevo rol de la empresa dentro de la Misión Alimentación, 2008 reflejó un aumento en la cantidad de alimentos distribuidos hasta 1.492.262 toneladas métricas, se incrementó en 3.000 establecimientos los puntos de abastecimientos ubicados en el territorio nacional, y se alcanzó atender a 13.198.470 personas, el nivel más alto alcanzado desde el inicio de actividades. En este año, el número de empleos directos de la empresa superó los 8.000 trabajadores, se incrementó la dependencia de los productos de origen extranjero (71% de los alimentos distribuidos) y, a pesar que las transferencias directas del sector público nacional equivalieron a 2.500.000 bolívares, se incurrió por tercer año consecutivo en pérdidas debido principalmente a que la diferencia de precios entre los productos Mercal y sus sustitutos con precios controlados o a valor de mercado impidió cubrir los costos de la empresa. Dicho margen alcanzó un nivel de 52,1% con respecto a los precios regulados y de 74,3% en relación con los precios del mercado, la mayor cifra para dicha variable desde la puesta en funcionamiento de la misión.

Los efectos de mayor inflación, escasez y estancamiento productivo de la economía nacional, junto a la caída de los precios internacionales del petróleo y los efectos de la crisis financiera mundial hicieron de 2009 un año contradictorio en cuanto a los resultados de la empresa Mercal C.A., por un lado disminuyó a 1.331.354 toneladas los alimentos distribuidos y cayó hasta 10.000.000 el número de personas atendidas a nivel nacional y, por otro lado, creció en 3% el número de establecimientos, en 3,4% los trabajadores directos de la empresa, aumentó la cantidad distribuida de alimentos de origen nacional (hasta 40% del total), y se ampliaron en 8,9% las transferencias directas de la administración pública. A pesar de ello, la compañía anónima del Estado venezolano volvió a caer en pérdidas, las cuales correspondieron a Bs 8,38 por beneficiario.

En 2010 comienza una nueva etapa de crecimiento en las actividades de la empresa, al llegar a 1.445.145 toneladas métricas de alimentos distribuidos, en 16.800 puntos de abastecimientos, y para 10.602.201 ciudadanos atendidos, todas cifras superiores a las obtenidas durante el año previo. Se mantuvieron los 8.000 empleos directos y se alcanzaron los 40.000 indirectos. Pero a pesar del elevado nivel de subsidio recibido

por la compañía, la gestión durante este año reportó pérdidas equivalentes a Bs 20,85 por persona atendida. El 2011 se caracterizó por el cierre de establecimientos de la red Mercal (principalmente bodegas mercalitos), llevando a 13.788 los puntos de abastecimiento de la compañía y reduciendo hasta 1.304.355 toneladas la cantidad de alimentos distribuidos. Al mismo tiempo, el número de personas atendidas aumentó a 10.869.264 y creció hasta 10.000 los empleados directos de la compañía. A pesar de ello, se redujo el nivel de pérdidas de la empresa, pasando a equivaler 20,21 bolívares por beneficiado.

Para 2012 sigue la disminución en el número de establecimientos de la red, principalmente por el rezago de los precios, su diferencia con respecto a los precios regulados (62,71%) y precios de mercado (77%), y el ínfimo margen de ganancia que recibían los dueños de negocios que vendían productos Mercal. En ese contexto, se incrementó en 9% la cantidad de alimentos distribuidos y en 14,8% el número de personas atendidas a nivel nacional. El aumento hasta 8.600 millones de bolívares de las transferencias del sector público a la compañía no evitó que ésta incurriera en pérdidas equivalentes a 27,85 bolívares por cliente, el nivel más alto alcanzado desde el inicio de sus actividades.

En un contexto de crisis económica, política y social dentro del país, durante 2013 tiene lugar una nueva caída en los resultados de Mercal C.A., descrita por la disminución en 11% de la cantidad de alimentos distribuidos y reducción del 1% en el número de establecimientos y personas atendidas. El número de empleados de la empresa creció exponencialmente hasta 41.283, de los cuales 11.499 correspondieron a trabajadores directos y 29.784 indirectos. El elevado nivel de transferencias recibidas desde otras instituciones del gobierno facilitó la reducción en el nivel de pérdidas reportadas por la empresa, las cuales llegaron a equivaler Bs 13,66 por beneficiado.

Durante 2014 crecieron hasta 14.657 los establecimientos de esta red pública de distribución y comercialización de alimentos, de los cuales 6.725 permanecieron activos y 7.932 terminaron inactivos. El nivel de alimentos distribuidos alcanzó 1.247.368 toneladas y el número de beneficiarios llegó a 13.362.612 personas, cantidades inferiores a las metas planteadas (1.704.667 toneladas y 15 millones de personas,

respectivamente). Los compromisos laborales de la empresa alcanzaron a un total de 39.664 trabajadores, 11.974 empleados directos y 27.690 indirectos. El nivel de pérdidas alcanzadas por la empresa entre 2009 y 2014 permite inferir que ésta dio en promedio Bs 18,19 a sus clientes para que realizaran compras en sus establecimientos.

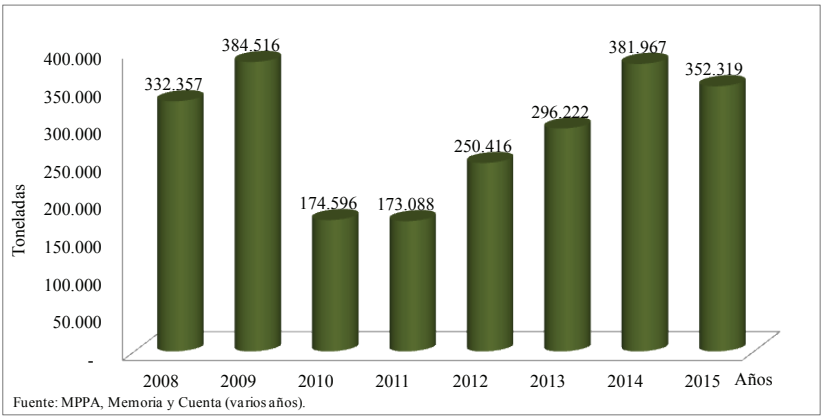
Finalmente, en 2015 como consecuencia del estancamiento de la actividad productiva nacional, la merma del flujo de divisas hacia el país, y la profundización de los problemas de escasez, desabastecimiento e inflación, la cantidad de alimentos vendidos a través de la red cayó hasta 835.862 toneladas y el número de personas atendidas llegó a 7.522.812, representando una reducción de 33% y 44% respectivamente, en relación con las cifras alcanzadas en el año anterior. Además, se redujo el margen de ahorro de los consumidores de productos Mercal respecto a los productos regulados y, por la inestabilidad de precios, se amplio la brecha con respecto al valor de mercado de dichas mercancías.

Los resultados antes descritos permiten identificar que la red pública de comercialización y distribución de alimentos más grande entre las que sirven a la Misión Alimentación, desde su creación, ha recibido ingentes recursos vía transferencias del sector público, entre 2006 y 2014 incurrió en pérdidas recurrentes que se financiaron con los recursos pertenecientes a toda la población del país (dinámica equivalente a dar bolívares a los beneficiarios para que accedieran a productos de Mercal C.A.), y alcanzó niveles de distribución de alimentos y personas atendidas siempre por debajo de las metas planteadas (lo que pone en duda su denominación como política masiva). En este marco, destacan como problemas evidentes del funcionamiento de esta empresa pública, los inconvenientes generados por la comercialización y distribución de alimentos a precios muy por debajo del valor establecido por el gobierno y del precio de mercado (grandes colas y largos lapsos de espera), y la falta de dinamismo en su gestión para atender la nueva dimensión de la estructura de distribución urbana de alimentos, que en un escenario de elevada inflación, debe atender no sólo a las personas identificadas en situación de pobreza extrema, sino también al resto de la población que encuentra una oportunidad para obtener mercancías casi regaladas.

3.2 PDVAL S.A.

La sociedad anónima adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación con el fin de consolidar la soberanía alimentaria del país mediante la realización de actividades de abastecimiento y comercialización nacional e internacional de alimentos a precios oficiales (precios establecidos por el gobierno venezolano mediante control de precios), fue creada en 2008 y estuvo durante sus primeros dos años de actividad bajo responsabilidad de PDVSA. Dentro de ese contexto logró distribuir 716.873 toneladas de alimentos, destacando 2009 como el año de mayor distribución de productos por parte de dicha compañía hasta la actualidad. Todo ello se alcanzó utilizando 1.241 y 1.257 centros de distribución en funcionamiento para 2008 y 2009, respectivamente, espacios suficientes para atender en promedio 282.500 personas durante cada año. Tales resultados terminaron siendo inferiores a la meta establecida para dicho período, ya que se esperaba distribuir 597.000 toneladas de alimentos, y atender 150.000 beneficiarios en 1.500 puntos de abastecimiento por año, en esta primera etapa de funcionamiento de la empresa.

Gráfico 3. Distribución de Alimentos PDVAL S.A.



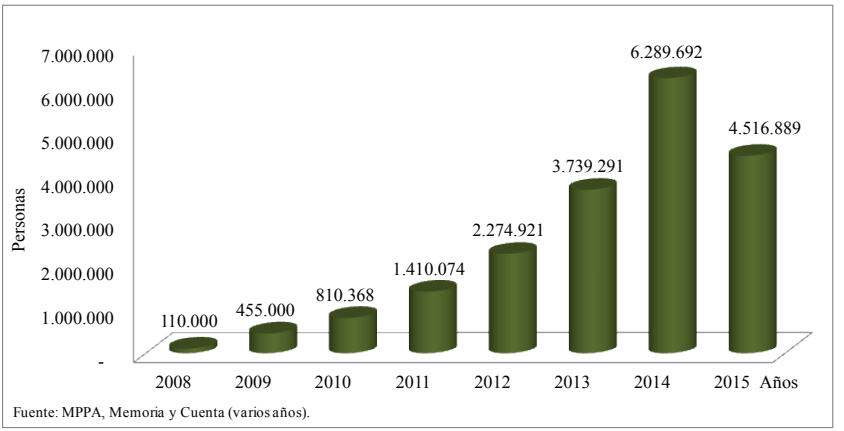
Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Los resultados presentados en el informe de Gestión PDVAL a junio de 2010 destacaron la dificultad para definir un adecuado sistema de abastecimiento, ausencia de controles a las compras y manejo de los alimentos, y elevado flujo de recursos transferidos de PDVSA a su filial. Además, la incautación de 130 millones de kilos de alimentos

descompuestos en contenedores ubicados en los puertos del país, y la presencia de alimentos contaminados o descompuestos que fueron distribuidos a las escuelas ubicadas en el territorio nacional (Landaeta-Jiménez *et al.*, 2012). Representaron acontecimientos que llevaron a la reestructuración de la empresa pública PDVAL S.A., proceso que culminó el 27 de julio de 2010 cuando es adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. En esta nueva etapa, la sociedad anónima logra distribuir 174.596 toneladas métricas de alimentos (54,6% menos que el año anterior), vendidas a través de 2.137 puntos de abastecimiento, y entre 810.368 personas beneficiadas en todo el territorio nacional. El costo operacional de la empresa durante dicho año fue de Bs 1,29 por cada bolívar obtenido como ingreso por ventas.

Para 2011 se continúan viendo los efectos de los problemas que conllevaron a la reestructuración de la empresa. Así, se profundizó la caída en el total de alimentos distribuidos y del número de establecimientos comerciales (en 1% y 23%, respectivamente), y se incrementó hasta 1.410.074 el número de personas atendidas, por cada una de las cuales el gobierno venezolano tuvo que pagar Bs 99 adicionales al monto presupuestado a la empresa para cubrir sus pérdidas.

Gráfico 4. Número de Beneficiarios PDVAL S.A.



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

En el marco de la recuperación de los precios del petróleo y la campaña presidencial de 2012, los resultados de PDVAL S.A. mejoraron

al aumentar a 250.416 toneladas métricas los alimentos distribuidos, mediante 2.056 puntos de abastecimiento (principalmente Pdvalitos), que sirvieron para atender 2.274.921 personas. Las pérdidas de la empresa disminuyeron, pero ello no evitó que el sector público nacional tuviera que asignar 46 bolívares por beneficiario para cubrirlas.

Para 2013, en un contexto de conflictividad política, económica y social, el funcionamiento de la empresa generó resultados atípicos, se presentó una merma sustancial en el número de puntos de abastecimiento (ocasionado principalmente por el cierre de puntos de venta Pdval I y Pdvalitos), llegándose a tener sólo 942 establecimientos activos en todo el territorio nacional; aumentó en 18% la cantidad de alimentos distribuidos y 64% el número de personas atendidas. A pesar de ello, las pérdidas de esta empresa pública se incrementaron y terminaron representando 296 bolívares por cliente atendido.

La tendencia antes señalada de menos puntos de venta, más alimentos distribuidos y personas atendidas, a un mayor costo, se profundizó durante 2014. Así, de los 2.057 establecimientos de PDVAL S.A., sólo 470 permanecieron activos durante ese año, entre los cuales destacan 12 Hiper Pdval, 14 Super Pdval, 31 Pdvales tipo II y 413 Pdvales tipo I; se distribuyó 29% más de alimentos y se atendieron 68% más de clientes que en el año previo. Este tipo de gestión empresarial llevó al aumento de las pérdidas de la institución que terminaron equivaliendo a Bs. 412 por persona atendida.

Para 2015, los efectos de la crisis económica local, inacción del gobierno para atenderla y caída del precio internacional del petróleo, llevaron a que disminuyera hasta 352.319 toneladas la cantidad de alimentos distribuidos por PDVAL S.A. (8% menos que el año previo), y se redujera a 4.516.889 personas el número de beneficiarios anuales atendidos (inferior en 28% a la cifra alcanzada en 2014). Además, se presentó una merma sustancial en el número de puntos de abastecimiento alcanzándose a tener únicamente 339 centros de venta activos a lo largo y ancho del territorio nacional.

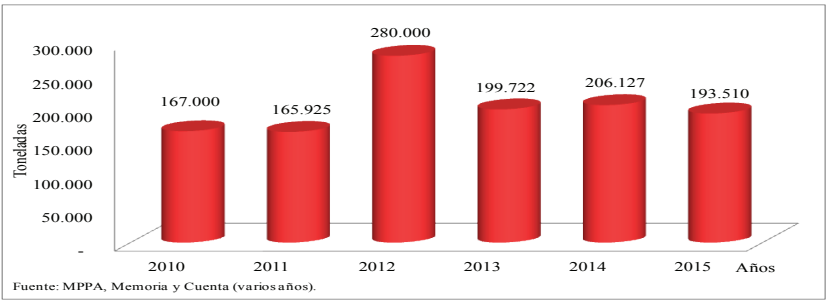
En ese contexto, las recurrentes pérdidas de la organización empresarial que son atendidas a través de recursos públicos condiciona

las compras en sus establecimientos (usuarios reciben dinero por comprar), y afecta el bienestar de la población del país que ve como se incrementan los problemas macroeconómicos generados por la excesiva carga presupuestaria del Estado. Además, se profundizan los problemas creados por el uso de controles de precios en la definición del valor de los productos distribuidos y comercializados por esta compañía (mayor racionamiento y tiempo de espera para acceder a unidades limitadas de producto); aumento de los incentivos para el contrabando y desvío de mercancías; incremento del tráfico de influencias para acceder a productos a precio regulado; escasez de artículos de la canasta básica; y aumento de los compromisos laborales para con un mayor número de trabajadores.

3.3 Red de Abastos Bicentenario S.A.

Empresa pública creada con el objetivo de ofrecer bienes de calidad y precios justos a los hogares venezolanos mediante la distribución eficiente de los alimentos a su disposición, expandiendo de esta manera las instancias de distribución y comercialización de productos alimenticios del sector público nacional, mediante sus establecimientos inicialmente ubicados en 12 estados del país. En su primer año de operaciones oficialmente con el nombre de Red de Abastos Bicentenario S.A. -2011-, alcanzó a distribuir 165.925 toneladas de alimentos entre 2.003.504 personas beneficiadas mediante los 48 puntos de abastecimiento ubicados en todo el territorio nacional. Estos primeros resultados fueron inferiores a los alcanzados en el año previo por la empresa mixta CATIVEN S.A. que pudo distribuir 167.000 toneladas de alimentos entre 2.100.000 clientes, utilizando 49 establecimiento comerciales.

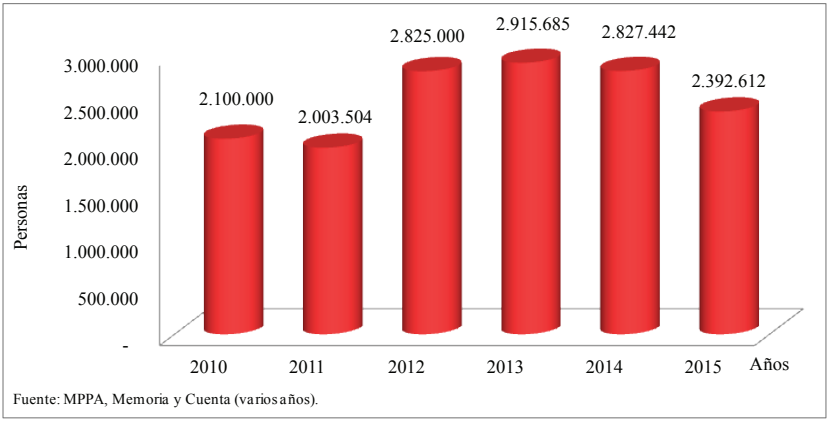
Gráfico 5. Distribución de Alimentos Red de Abastos Bicentenario S.A.



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Para 2012 dicho panorama cambió debido a que las cantidades de alimentos distribuidos y el número de beneficiarios atendidos aumentaron en 69% y 4,1% respectivamente. El número de establecimientos disponibles disminuyó hasta 47 puntos de venta y los ingresos por ventas alcanzaron el nivel de 5.050 millones de bolívares. A pesar de esos resultados, el nivel de pérdidas alcanzadas por la empresa equivalió a Bs 281 por beneficiario. En 2013 los alimentos distribuidos cayó hasta 199.722 toneladas, generando la equivalente reducción en el ingreso por ventas hasta los 4.528 millones de bolívares; el número de beneficiarios atendidos se incrementó hasta 2.915.685, para lo cual se utilizaron 50 establecimientos comerciales distribuidos en todo el territorio nacional, representando el nivel máximo de puntos de abastecimiento propiedad de la empresa hasta la actualidad. Durante este último año el costo operacional de la empresa fue de Bs 1,02 por cada bolívar obtenido como ingreso por ventas.

Gráfico 6. Número de Beneficiarios Red de Abastos Bicentenario S.A.



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

En 2014, aumentó hasta 206.127 toneladas métricas la cantidad de alimentos distribuidos por la empresa utilizando los 50 establecimientos comerciales de su propiedad, ello implicó un incremento a 5.911 millones de bolívares de sus ingresos por ventas. El número de clientes atendidos mermó a 2.827.442 personas y las pérdidas de la empresa se incrementaron hasta los 377.717.149 bolívares, lo que representa Bs 134 por beneficiario. Resultado que es explicado por el aumento del costo operacional de la empresa que llego a Bs 1,13 por

cada bolívar obtenido como ingreso por ventas. Para 2015, a razón de la profundización de la crisis económica nacional se generó una caída en la cantidad de productos distribuidos y en el número de personas atendidas en los establecimientos de esta red pública (equivalente a 6% y 15% respectivamente).

Dentro del enfoque de las empresas públicas que conforman la red de distribución y comercialización de alimentos de la Misión Alimentación, la distribución de alimentos mediante la Red de Abastos Bicentenario S.A. se desarrolla en un contexto donde la cantidad de beneficiarios no crece, el número de establecimientos se ha mantenido en los últimos dos años y se ha reducido las ventas totales de alimentos. Además, la imposibilidad de cubrir todo el territorio nacional, el aumento de los problemas generados por la venta de productos regulados (racionamiento y grandes períodos de espera), la insuficiente disponibilidad de productos básicos, los incentivos al tráfico de influencia y al desvío de mercancía para contrabando, acrecienta las dificultades para lograr una estructura administrativa que garantice beneficios para la empresa.

Cuadro 2. Nivel de cobertura y cantidad de alimentos por beneficiario

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mercal C.A.	Beneficiarios/Población	1,94	22,12	43,20	41,68	36,23	47,59	35,48	37,03	36,94	41,80	40,94	43,54	24,40
	Alimentos/Beneficiarios	92,43	120,23	121,58	117,75	131,26	113,06	133,14	136,31	120,00	113,94	102,04	93,35	111,11
PDVAL S.A.	Beneficiarios/Población						0,40	1,61	2,83	4,79	7,62	12,35	20,49	14,65
	Alimentos/Beneficiarios						3.021,43	1.575,55	1.100,08	754,97	578,03	430,88	316,89	519,27
R.A. Bicentenario S.A.	Beneficiarios/Población								7,33	6,81	9,46	9,63	9,21	7,76
	Alimentos/Beneficiarios								79,52	82,82	99,12	68,50	72,90	80,88

Fuente: Elaboración propia con base en MPPA, Memoria y Cuenta (varios años), INE (varios años).

A modo de resumen, en el cuadro 2 se identifican los indicadores número de beneficiario respecto a la población total del país, para conocer el nivel de cobertura de cada empresa; y total de alimentos distribuidos entre número de beneficiarios, para identificar la cantidad de alimentos que cada cliente compró al año. Así, Mercal C.A. logró atender en 2003 sólo el 1,94% de la población total del país, su nivel de cobertura logró expandirse anualmente hasta alcanzar el 47,59% de la población en 2008, cifra más alta lograda por esta empresa pública

en los años que tiene en funcionamiento. Desde entonces entra en una dinámica que describe pérdida de cobertura, es decir, la compañía llega atender en 2015 al 24,40% de los venezolanos, cifra considerablemente inferior a los niveles alcanzados en años previos. Por otra parte, al evaluar con criterios de eficiencia el funcionamiento de esta empresa, destaca que en 2003 logró vender 92,43 kilogramos/persona/año cantidad que se incrementó hasta alcanzar el nivel máximo de alimentos distribuidos por persona durante 2010, cuando logró vender 136,31 kg/persona/año, cifra que desde entonces comenzó a disminuir hasta obtener 111,11 kg/persona/año en 2015. Estos resultados demuestran pérdida de efectividad y de eficiencia de esta organización empresarial.

A su vez, PDVAL S.A. logró atender en 2008 al 0,40% de los venezolanos y mantuvo una capacidad de cobertura que no llegó a superar el 8% de la población en sus primeros cinco años de funcionamiento; durante 2013 logró atender a más del 10% de la población y en 2014 sus beneficiarios constituyeron el 20,49% de la población total del país, siendo esta la cifra más alta alcanzada por dicha organización en los años que tiene en funcionamiento. Para 2015 esta tendencia se revierte y se inicia una fase de pérdida de cobertura de la empresa, cuyos servicios llegaron a sólo el 14,65% de los venezolanos. Al considerar la cantidad de alimentos vendidos a cada cliente atendido, destaca que en 2003 la empresa logró vender 3.021,43 kg/persona/año la cifra más alta distribuida por esta organización hasta la actualidad, y a partir de 2009 comenzó a disminuir la cantidad de alimentos que los clientes obtenían al año por sus comprar en los establecimientos de la mencionada empresa pública; esta tendencia se mantuvo hasta 2014 cuando el indicador alcanzó su nivel más bajo en 316,89 kg/persona/año, y se revirtió en 2015 cuando aumentó hasta 519,27 kg/persona/año, cifra considerablemente inferior a la lograda en los primeros años de actividades de esta organización. Estos resultados demuestran pérdida de efectividad y de eficiencia de PDVAL S.A.

Y la Red de Abastos Bicentenario S.A. logró atender en 2003 a 7,33% de la población total del país, este nivel de cobertura se expandió hasta llegar atender a 9,63% de los venezolanos en 2013, cifra más alta alcanzada hasta la actualidad, y luego inició una fase de pérdida de cobertura hasta llegar a sólo el 7,76% de la población en 2015. De igual

forma, los resultados muestran que esta red pública logró vender 79,52 kg/persona/año en 2010, cifra que se incrementó hasta alcanzar el nivel máximo para la organización durante 2012 cuando logró vender 99,12 kg/persona/año; dicha cantidad disminuyó hasta 68,50 kg/persona/año en 2013, y luego aumentó hasta 80,88 kg/persona/año en 2015. Este comportamiento de los indicadores refleja disminución en nivel de cobertura e incremento de la cantidad de alimentos vendidos por cada cliente atendido en esta empresa pública.

Los resultados así presentados reflejan una disminución en la efectividad de las empresas que conforman la red pública de distribución y comercialización de alimentos debido a la evidente caída en el nivel de cobertura que les impide atender a toda la población del país. De igual forma expresan pérdida de eficiencia en la medida que se identifica la sucesiva disminución en la cantidad de alimentos distribuidos por beneficiario atendido y el aumento en los costos por beneficiario. La actividad empresarial pública llevada de esta manera explica las distintas fases de reestructuración por las que han pasado las organizaciones que forman parte de la Misión Alimentación, y revela la actual crisis por la que atraviesa mencionada política pública.

3.4 Misión Alimentación

Como política pública se estructuró bajo la premisa de velar por el acceso de la población venezolana a la canasta alimentaria, con productos de calidad y a precios justos, impulsando para ello estrategias de comercialización y distribución de bienes alimenticios en todo el territorio nacional. Desde su creación ha perseguido cinco objetivos: a) incrementar la disponibilidad de productos alimenticios de primera necesidad de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles y con altos niveles de calidad; b) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, impulsando la inclusión social de las personas en los procesos socio-productivos; c) incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria, estimulando el uso de la tecnología que garantice la autosuficiencia agroalimentaria; d) incentivar el desarrollo del sector agroalimentario en el nuevo ordenamiento territorial; y e) impulsar la cooperación internacional sobre la base de la complementariedad

y solidaridad entre los pueblos, garantizando la observación plena al trato especial y diferenciado, reconociendo las asimetrías presentes, propugnando un intercambio comercial justo, con miras a consolidar la soberanía alimentaria del país (MPPCI, 2014).

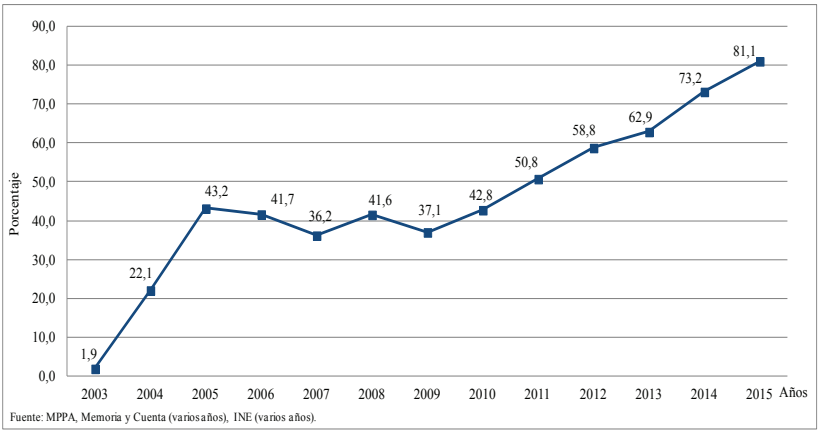
En este sentido, se ha constituido desde 2003 una red pública de distribución y comercialización de alimentos donde participan Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A., bajo un esquema de gestión empresarial donde el objetivo de maximizar los beneficios de esta actividad económica se sustituyó por la meta de atención a la mayor cantidad posible de personas, es decir, abarcar a toda la población del país. Lo que representa una clara estrategia para asegurar mercados a las compañías públicas desplazando a las empresas privadas del sector de distribución y comercialización de alimentos. Este enfoque ha requerido, como se mostró en párrafos anteriores, asumir elevados costos operativos y recurrir a transferencias de la administración pública para cubrir las pérdidas anuales de las empresas que conforman el conglomerado de la Misión Alimentación.

Así, utilizando el enfoque de ingresos y gastos para deducir el impacto económico de la referida misión, destacan las actividades de tres empresas que en conjunto han gastado en promedio cada año, durante el período 2003-2014, Bs 2 por cada bolívar recibido como ingreso de la venta de sus productos. Los elevados costos generados por el amplio subsidio (en el caso de Mercal C.A.) y el rezago en los precios controlados y el valor de mercado de los alimentos (en el caso PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A.), junto al incremento de los compromisos laborales, han obligado a otras instituciones del sector público a transferir fondos para atender la diferencia entre los ingresos y gastos evidente en la dinámica de comercialización de alimentos llevada a cabo por los entes responsables de esa función en la Misión Alimentación. Con estos criterios, compañías y sociedades anónimas que no garantizan beneficios terminan distribuyendo las pérdidas entre sus propietarios. Por lo tanto, el impacto económico de dicha misión se describe por el incremento de las obligaciones presupuestarias del gobierno.

Por su parte, empleando el enfoque de análisis de políticas sociales para identificar otros impactos que ha tenido la Misión Alimentación, resulta indispensable aclarar que se utilizará la evaluación de impacto propuesta por Baker (2000), que sugiere identificar si el programa o política pública produjo los efectos deseados en las personas, hogares, instituciones y sociedad, examinando el cumplimiento de sus objetivos. Con ello se amplia el criterio de estudio asociándolo con los objetivos antes identificados de esta política implementada por el gobierno nacional.

De esta manera, evaluando la capacidad de la Misión Alimentación para lograr incrementar la disponibilidad de alimentos que permitan cubrir a toda la población venezolana utilizando como indicador de cobertura la proporción de la población atendida por las empresas que conforman la red pública de distribución y comercialización de alimentos, en relación con el total de la población del país, se infiere que se pasó de cubrir sólo el 1,9% de la población en 2003 a cubrir 81,1% de la población de Venezuela en 2015. Destacando de dichos resultados que en promedio, durante el período 2003-2015, se han distribuido y comercializado alimentos para atender a 45,7% de la población. Aunque se evidencia un incremento en el número de personas atendidas, está es señal del desplazamiento de los actores privados del sector comercializador de alimentos, explica la posición del sector público por universalizar su gestión como distribuidor de productos alimenticios y demuestra que la capacidad instalada de las empresas Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A. no es suficiente para cubrir a toda la población del país, por lo cual es ineficiente la gestión del gobierno en relación con este objetivo.

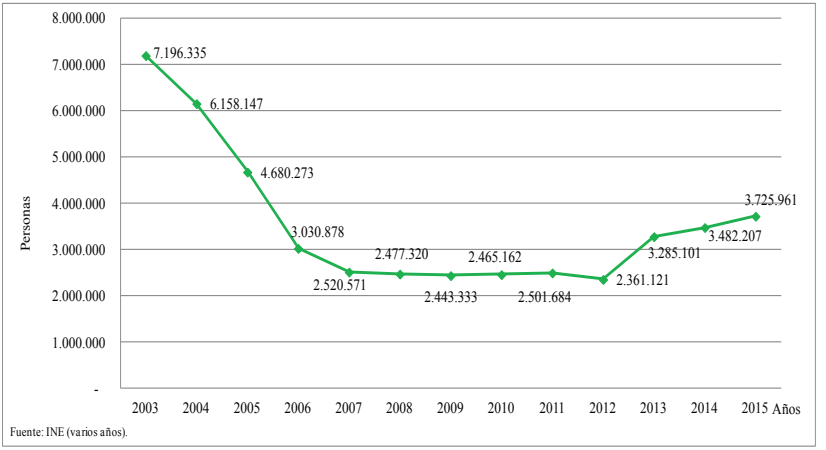
Gráfico 7. Porcentaje población total venezolana atendida por Misión Alimentación



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años), INE (varios años).

Tomando en cuenta el segundo objetivo primordial de la misión, su capacidad para contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, destaca en las estadísticas oficiales la reducción del número de personas en esta situación desde 7.196.335 en 2003 hasta 3.482.207 en 2014, evidenciando que 4.675.764 personas dejaron de ser pobres extremos entre 2003 y 2007, presentándose después una estabilidad en dicho indicador. Luego de 2010 se revierte esa tendencia y comienza una etapa de crecimiento de la pobreza extrema en el país, es decir, a pesar del aumento en el número de personas atendidas por la Misión Alimentación, nuevas personas no pueden cubrir si quiera los requerimientos alimentarios. Razón por la cual es importante señalar que no sólo con la universalización de la asistencia pública en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda, se puede erradicar la pobreza, debido a la incapacidad del sector público para cubrir eficientemente todos los ámbitos de la economía y la posibilidad de desatención a grupos de personas en riesgo de caer en la pobreza, ya que dejan de ser atendidas al asignarse recursos para el acceso a personas no integrantes de la población objetivo de la misión. En este orden, España (2014) señala que sólo el 20% de los beneficiarios de esta misión están en pobreza extrema y más del 50% no se ubica en estado de necesidad, por lo cual se pone en duda el nivel de cobertura de esta política.

Gráfico 8. Número de personas en pobreza extrema Venezuela

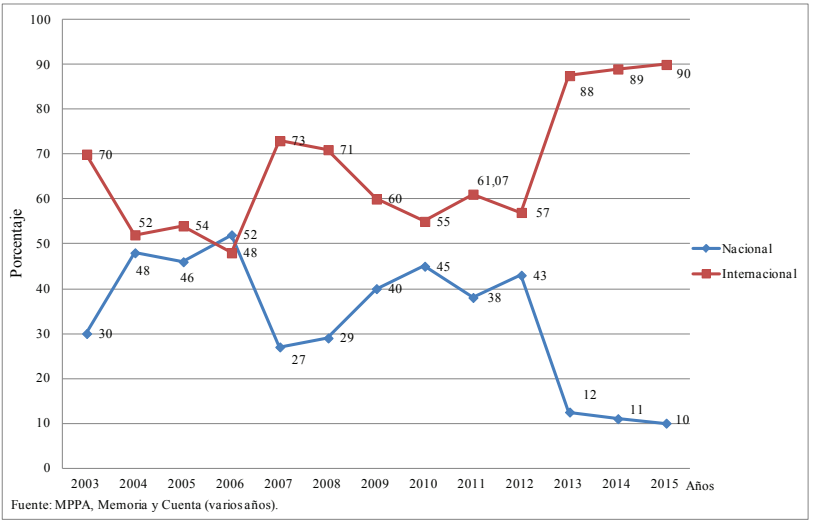


Fuente: INE (varios años).

Asimismo, al revisar el interés del gobierno en utilizar la política social de alimentación con el propósito de consolidar la soberanía alimentaria del país estimulando la autosuficiencia agroalimentaria, el desarrollo del sector agroalimentario local y la cooperación internacional en base a la complementariedad y solidaridad entre los pueblos, destaca el uso de los recursos públicos para facilitar el desarrollo de una red de comercialización y distribución de alimentos cuyos productos transados dependen principalmente de la provisión de bienes de primera necesidad elaborados en el extranjero. En este sentido, la relación de procedencia de los alimentos comercializados a través de la Misión Alimentación en su primer año de actividades fue de 30% de origen nacional y 70% de origen internacional, tendencia que se revirtió únicamente en 2006 cuando los alimentos importados destinados a la red pública representaron sólo 48% de sus ventas totales. Ya en 2013, la elevada dependencia de la compra en el extranjero de productos de primera necesidad para ser distribuidos a través de Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A. alcanzó la relación 12% de alimentos locales y 88% bienes importados, representada esta última cifra con la compra de 4.298.106 toneladas métricas de alimentos en el mercado internacional. Para 2015, en medio de una economía en recesión que comenzaba a evidenciar los efectos de la merma del flujo de divisas, el nivel de importaciones de alimentos para la cadena pública de distribución llegó a su máximo nivel al representar 90% de todas las mercancías distribuidas durante ese año, porcentaje que refleja la

adquisición de 5.244.925 toneladas métricas de productos alimenticios en el extranjero. En el lapso 2003-2015, el promedio de las mercancías de origen extranjero comercializadas por la misión fue de 67%, lográndose colocar sólo 33% de alimentos producidos en Venezuela. La brecha entre ambas cifras se ha acrecentado en los períodos de estancamiento del aparato productivo nacional, específicamente en 2003, 2014 y 2015, momento en el cual el gobierno nacional insistió en el uso de los recursos provenientes de la venta del petróleo en el extranjero para suplir la producción doméstica de alimentos.

Gráfico 9. Procedencia de los alimentos



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Los resultados así descritos explican la elevada dependencia de la Misión Alimentación de los recursos en moneda extranjera que obtiene la nación, contradiciendo de esta manera los enunciados planteados como objetivos durante la creación e implementación de referida política social. De esta forma, el desarrollo de la producción doméstica de alimentos terminó condicionada a la competencia desleal de sus pares de otros países que pueden colocar mercancías a bajo costo en el país aprovechando sus economías a escala y el nivel de sobrevaluación del bolívar.

4. Conclusiones

La política social de alimentación del gobierno venezolano creada el 10 de diciembre de 2003 con el nombre de Misión Mercal, se estructuró bajo la premisa de garantizar la seguridad alimentaria de la población venezolana, para lo cual se plantearon las siguientes metas: fortalecer el mercado interno y desarrollar canales de distribución de alimentos a nivel nacional e internacional, y garantizar la oferta de productos alimenticios y no alimenticios nacionales e importados para los consumidores a precios competitivos para la población de bajos recursos. Los cambios en la realidad económica del país así como en el marco institucional de esta misión conllevaron a tres reestructuraciones de la referida política pública que incluyeron un nuevo nombre: Misión Alimentación (desde 2007), y la redefinición de sus objetivos. De esta manera, a partir de 2014, las nuevas metas de la misión son: a) incrementar la disponibilidad de productos alimenticios de primera necesidad de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles y con altos niveles de calidad; b) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema, impulsando la inclusión social de las personas en los procesos socio-productivos; c) incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria, estimulando el uso de la tecnología que garantice la autosuficiencia agroalimentaria; d) incentivar el desarrollo del sector agroalimentario en el nuevo ordenamiento territorial; y e) impulsar la cooperación internacional sobre la base de la complementariedad y solidaridad entre los pueblos, garantizando la observación plena al trato especial y diferenciado, reconociendo las asimetrías presentes, propugnando un intercambio comercial justo, con miras a consolidar la soberanía alimentaria del país (MPPCI, 2014).

Así, en el contexto de la evolución de la Misión Alimentación se ha logrado estructurar una red pública de distribución y comercialización de alimentos, cuyas empresas han sustituido el objetivo de maximizar beneficios por la meta de atender a la mayor cantidad de personas del país, incurriendo por ello en elevados costos operativos que son cubiertos por transferencias de la administración pública. En este sentido, Mercal C.A. tiene altos costos de gestión por el amplio subsidio a sus productos, mientras que PDVAL S.A. y Red

de Abastos Bicentenario S.A. por el rezago entre el precio controlado y el valor de mercado de las mercancías que comercializan, a su vez, las tres empresas ven elevar sus costos de funcionamiento por el sucesivo incremento de los compromisos laborales asumidos. Así, compañías y sociedades anónimas que no obtienen beneficios terminan distribuyendo las pérdidas entre sus propietarios. Bajo el enfoque de análisis económico-financiero, el impacto de esta misión se reduce al incremento de las obligaciones presupuestarias del gobierno central. Lo que pone en peligro su sostenibilidad.

Entre 2003 y 2006, la gestión de los procesos de comercialización y distribución de alimentos por parte de la red pública conformada por Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A. logró extender los beneficios de la provisión pública de productos alimentarios a un mayor número de personas que las consideradas como población pobre. Facilitando la reducción de la pobreza extrema en ese período debido a que redujo el nivel de ingreso que los hogares venezolanos debían destinar para comprar alimentos. Luego de ese lapso inicia una fase de estabilidad del número de hogares pobres en el país, entre 2007 y 2009, que se modifica en 2010 cuando comienza una senda de crecimiento que se mantiene hasta la actualidad. En este sentido, se infiere que las políticas compensatorias aplicadas mediante una nueva institucionalidad facilitaron la reducción del número de personas pobres, pero no garantizaron la erradicación de la pobreza al impedir el desarrollo individual de las personas alejado del papel asistencialista del gobierno.

La elevada dependencia de la compra de alimentos en el extranjero hace de la Misión Alimentación una política vulnerable, debido a su alta sensibilidad al flujo de divisas que recibe el país, que funciona a plenitud en el marco de elevados ingresos por la venta de petróleo en el extranjero, y que se limita cuando cambia el escenario petrolero internacional. Así, son metas pendientes de alcanzar, para demostrar la viabilidad de este tipo de política pública, el aumento de la producción doméstica de alimentos con el propósito de alcanzar la autosuficiencia agroalimentaria, incentivar el desarrollo del sector agroalimentario nacional e impulsar la cooperación internacional.

Referencias

- Baker, Judy (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos en la pobreza: manual para profesionales.* Washington: BM. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/10/000160016_20060210103313/Rendered/PDF/207450SPANISH0manual.pdf
- Bello, Iván (2014). *Misión Alimentación se reestructura para reducir costos y ser más eficiente.* El Mundo, economía y negocios. 11 de septiembre. Disponible en: http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/mision-alimentacion-se-reestructura-para-reducir-c.aspx
- CCP (2016). *Venezolana de Alimentos LA CASA, S.A.* Información de la empresa registrada. Caracas: Comisión Central de Planificación. Disponible en: http://rncenlinea.snc.gob.ve/planilla/index/315147?mostrar=INF
- Ciudad CSS (2016). *Instalados comités de abastecimiento.* Lunes 4 de abril de 2016, página 10. Disponible en: http://ciudadccs.info/instalados-comites-de-abastecimiento/
- El Nacional (2016). *Maduro: Decretaremos el 12 de marzo día nacional de los CLAP.* Lunes 26 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/maduro-decretaremos-marzo-dia-nacional-los-clap_72756
- España, Luis (2014). Pobreza y Programas Sociales. En *Encuesta sobre Condiciones de Vida Venezuela.* Caracas: UCAB, USB, UCV. Disponible en: http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/pobreza.pdf
- INE (varios años). *Personas Pobres por Método Línea de Ingreso (LI).* Disponible en: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45
- INN (2014). *Perfil Nutricional Venezuela 2013-2014.* Caracas: MPPA, INN. Disponible en: http://www.inn.gob.ve/innw/wp-content/uploads/2015/06/Perfil-Alimentario-y-Nutricional-2013-2014.pdf
- Maduro, Nicolás (2016). *Comienza la revolución económica en la distribución de alimentos en el país.* VTV Noticias. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ZCmxo7hdCQ8
- MPPA (2011). *Memoria y Cuenta 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos.* Caracas. Disponible en: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Min-Alimentaci%C3%B3n-20101.pdf
- MPPA (2012). *Memoria y cuenta 2011 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo II.* Disponible en: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/TOMO-II-CUENTA-MINPPAL-2011.pdf
- MPPA (2014). *Memoria y Cuenta 2013 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos.* Caracas. Disponible en: http://www.mediafire.com/download/r3yl8nyaoewncqq/MPP+ALIMENTACION.rar
- MPPA (2015). *Memoria y Cuenta 2014 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos.* Caracas. Disponible en: http://www.mediafire.com/download/88bprw0rv6bamm9/MEMORIA+Y+CUENTA+ALIMENTACI%C3%93N+2014+TOMO+I.pdf
- MPPA (2016). *Memoria y cuenta 2015 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I.* Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_a25f279654e41ef2f24b23c31b992098e117a220.pdf
- MPPA (2016). *Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos - PDVAL.* Disponible en: http://www.pdval.gob.ve/portal/nosotros.php
- MPPCI (2014). *Las Misiones Sociales.* Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf

- MPPP (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.* Disponible en: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf
- MPPP (2016). *Base de datos sobre programas sociales – BDPROS.* Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Disponible en: http://www.gerenciasocial.gob.ve/wwwroot/bases_datos/bdpros/paginas/RMISION_BARRIO_ADENTRO_I.html
- PDVSA (2015). *Misiones sociales.* Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40
- PDVAL (2016). *Clasificación de la Red de Comercialización de PDVAL.* Disponible en: http://www.pdval.gob.ve/portal/nosotros.php#horizontalTab4
- PSUV (2016). *Orientaciones fundamentales para la conformación de los comités locales de abastecimiento y producción y para el desarrollo del congreso de la patria.* Boletín N° 8. Disponible en: www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2016/04/Boletin_No8.pdf
- Pezzella, Silvana (2010). *Red de distribución*. Caracas: VenEconomía. Disponible en: http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp6409_4815.pdf
- Puente, Raquel y López, Sabina (2008). *Mercado de alimentos (Mercal).* Caracas: IESA. Disponible en: ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado_alimentos_mercal_cd_022.pdf
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 37.672,* 15 de abril de 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 37.774,* 12 de septiembre de 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 37.867,* 28 de enero de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 38.024,* 16 de octubre de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 38.026,* 20 de septiembre de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 38.152, 22 de marzo de 2005.*
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 38.162, 8* de abril de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 38.603,* 12 de enero de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.351,* 21 de enero de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.376,* 1 de marzo de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.474,* 27 de julio de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.494,* 24 de agosto de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.553,* 16 de noviembre de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.621,* 22 de febrero de 2011.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.626,* 1 de marzo de 2011.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 39.922,* 15 de mayo de 2012.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 40.513,* 30 de septiembre de 2014.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.150,* 18 de noviembre de 2014.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 40.659,* 13 de mayo de 2015.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 40.690,* 26 de junio de 2015.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.277,* 12 de mayo de 2016.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial N° 40.941,* 11 de julio de 2016.
- Landaeta-Jiménez, Maritza *et al.* (2012). El derecho a la alimentación en Venezuela. En *Anales Venezolanos de Nutrición,* vol. 25, n° 2, 73-84. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S0798-07522012000200004&script=sci_abstract

Capítulo III

Herramientas de Lógica Difusa para el estudio del impacto de políticas públicas

Alberto José Hurtado Briceño

1. Introducción

La teoría de la lógica difusa representa un sistema matemático que modela funciones lineales, mediante el cual se transforman datos en resultados acordes con planteamientos lógicos (Aranguren y Muzachiodi, 2003). Constituye una lógica matemática que utiliza expresiones que no son ni totalmente ciertas o falsas, en otras palabras, corresponde a la lógica aplicada a conceptos que pueden tomar un valor de veracidad cualquiera dentro de un conjunto de valores que oscilan entre dos extremos: la verdad total y la falsedad completa. Es así como ella permite tratar la información imprecisa en términos de subconjuntos borrosos que se combinan en reglas para definir acciones (Pérez, 2005), en temas que expresan falta de consenso en su concepto y definición, considerados como difusos, borrosos, imprecisos o vagos.

En este sentido, corresponde a un enfoque teórico sostenido en el principio de la simultaneidad gradual que permite afirmar un fenómeno como verdad o mentira a la vez, siempre y cuando se le asigne un nivel a la verdad y un nivel a la mentira. El principio de simultaneidad gradual hace viable ahondar en las distintas posibilidades existentes entre lo verdadero y lo falso, lo alto y lo bajo, lo blanco y lo negro, por lo que se toma en cuenta toda la información ya sea: 1) vaga, 2) subjetiva y 3) difícil de tratar por otros métodos o modelos tradicionales. En específico la lógica difusa puede valorar las cosas tal cual están presentes en el mundo a través de la introducción del conocimiento de expertos o la colección de datos de información precisa e imprecisa, haciendo que los modelos desarrollados bajo esta teoría sean más potentes y se aproximen a la realidad en un mayor nivel (Kaufmann y Gil Aluja,

1992). A continuación se desarrollan teóricamente los términos y herramientas utilizadas en el análisis matemático de la lógica difusa.

2. Conjuntos Borrosos

En términos de lógica binaria un conjunto consiste en un grupo de ítems y objetos de modo que un objeto está o no en dicho conjunto. Zadeh (1965) introdujo la idea de que un objeto puede ser miembro parcial de un conjunto debido a que los conjuntos clásicos se definen a través de un enunciado que da cabida a una clara división del objeto de estudio *X* en los valores "verdadero" y "falso", sin tomar en cuenta que el razonamiento humano emplea manifestaciones que no pueden ser reducidas a la división verdadera y falsa debido a que corresponden a enunciados difusos (Aranguren y Muzachiodi, 2003). En este sentido se percibe que la teoría binaria sólo contempla la pertenencia o no de un elemento a un conjunto, mientras que la teoría de la lógica difusa contempla la pertenencia parcial de un elemento a un conjunto. Cada elemento tiene un grado de pertenencia a un conjunto difuso que puede tomar cualquier valor entre 0 y 1. Dicho grado de pertenencia se define a través de la función característica asociada al conjunto borroso: para cada valor que pueda tomar una variable de entrada *x*, la función característica $\mu_A(x)$ proporciona el grado de pertenencia de dicho valor de *x* al conjunto difuso *A* (Kaufmann y Gil Aluja, 1992; Pérez, 2005).

En este sentido, un conjunto difuso se caracteriza por tener una función de pertenencia $\mu_A(x)$ que toma valores en el intervalo [0, 1], y puede representarse como un conjunto de pares ordenados de un elemento *x* y su valor de pertenencia al conjunto:

$$A = \{(x, \mu_A(x)) | x \in U\}$$
$$\mu_A : x \rightarrow [0, 1]$$

Por su parte un conjunto clásico *A*, puede utilizar la enumeración de los elementos que pertenecen al conjunto y especificar las propiedades que deben cumplir los elementos que pertenecen a ese conjunto. En términos de la función de pertenencia $\mu_A(x)$, puede definirse como:

$$\mu_A(x) = \{1 \text{ si } x \in A; 0 \text{ si } x \notin A\}$$

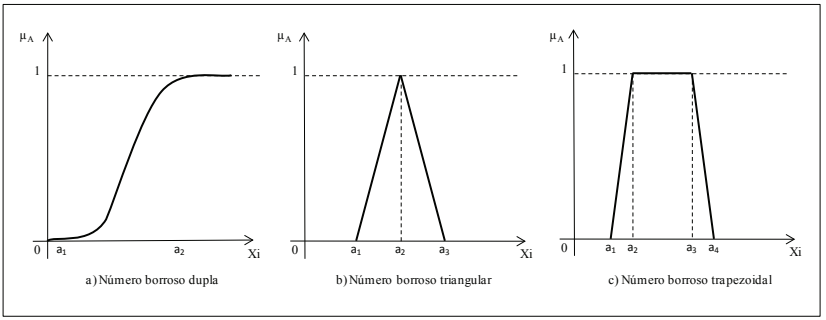
Bajo este enfoque, el conjunto A es matemáticamente equivalente a su función de pertenecía $\mu_A(x)$, dado que conocer $\mu_A(x)$ es lo mismo que conocer A (Pérez, 2005). Por ejemplo el conjunto A es formado por las temperaturas ambientales cálidas de la ciudad de Mérida, Venezuela. Según la lógica clásica, el conjunto A es un conjunto al que pertenecerían los climas con una temperatura mayor a 30° centígrados (30°C), quedando por fuera del conjunto todos los climas con una temperatura inferior a ese valor. En este sentido, un tiempo que tenga 31° centígrados (31°C) de temperatura pertenecería al conjunto A, pero un clima de 29° centígrados (29°C) no pertenecería a dicho conjunto. No parece lógico deducir que un clima es cálido o no cuando ambos se diferencian por muy poco al menos en sólo dos grados centígrados. La lógica difusa considera que el conjunto A es un conjunto que no tiene frontera clara para pertenecer o no pertenecer a él. Ello se logra a través de una función que define la transición desde "cálido" hasta "no cálido", asignando a cada temperatura un nivel de pertenencia al conjunto, utilizando valores entre 0 y 1.

En este sentido, un clima que alcance los 31°C podría pertenecer al conjunto A en un nivel de 0,9; uno de 29°C con un nivel de 0,8; y uno que llegue a 13°C con un nivel de 0,1 de pertenencia. Desde esta perspectiva, la lógica clásica en contraposición a la lógica difusa corresponde a un caso que limita la utilización de información igualmente valida para considerar un dato como cierto o falso. Con ello la lógica difusa da un nivel de pertenecía igual a 1 o cercano a él a las temperaturas mayores o iguales a 30°C y un nivel de pertenecía 0 o cercano a él a las temperaturas inferiores, observándose una generalización de los conjuntos clásicos.

La lógica difusa permite identificar la expresión característica del subconjunto borroso que proporciona una medida del nivel de similaridad de éste con su conjunto difuso, siempre y cuando dicha identidad tome valores entre 0 y 1. Estos subconjuntos están comprendidos por los números borrosos de duplas o intervalos, triangulares y trapezoidales (Kaufmann y Gil Aluja, 1992; Aranguren y Muzachiodi, 2003). Cuya utilización o selección depende de elementos, como: 1) las características asociadas al conjunto, que se proponen como aproximaciones para la selección, basada en los criterios y el

conocimiento de expertos, y 2) en la colección de datos para el diseño del número difuso. Dependiendo del criterio aplicado para la solución de un determinado problema (tomando en cuenta la cultura, época, puntos de vista del investigador, entre otros) se define la forma del número borroso a utilizar. Es posible identificar un par de valores o duplas, [a_1, a_2], en donde a_1 y a_2 pertenecen a números existentes entre 0 y 1, lo que representa un intervalo de confianza que permite obtener mejores resultados en la valuación de variables difusas. De igual forma se puede describir funciones triangulares como [a_1, a_2, a_3], donde partiendo de un intervalo de confianza escogido [a_1, a_3] se le añade a éste un máximo de presunción [a_2] que representa el valor más posible en que se dará el fenómeno en estudio y por tanto alcanzará el valor de 1, dándose cabida a una mejor evaluación de variables deficientes. También se puede definir un número borroso trapezoidal como (a_1, [a_2, a_3], a_4), donde el máximo de presunción es expresado por un intervalo [a_2, a_3] a partir de la banda de confianza [a_1, a_4] con lo cual se amplía el entorno de expresión acerca de variables complejas e inciertas (Kaufmann y Gil Aluja, 1992).

Figura 1. Tipos de Números Borrosos



Fuente: Hurtado (2006); Tinto (2007).

3. Operaciones con números borrosos

Dentro de la teoría de la lógica difusa se cuenta con técnicas o expresiones matemáticas para realizar operaciones con números borrosos, entre ellas se encuentran la suma, resta, multiplicación y división. Kaufmann y Gil Aluja (1992, p. 235) plantean que las mismas pueden realizarse de la siguiente manera:

- Suma: $[a_1, a_2]$ (+) $[b_1, b_2] = [a_1 + b_1 , a_2 + b_2]$

Cuando:

$[a_1, a_2] = [4, 8]$

$[b_1, b_2] = [3, 7]$

$[4, 8]$ (+) $[3, 7] = [4 + 3 , 8 + 7] = [7, 15]$

La suma de subconjuntos borrosos se realiza como una operación lineal, se agrupan extremo izquierdo con extremo izquierdo y extremo derecho con extremo derecho.

- Resta: $[a_1, a_2]$ (-) $[b_1, b_2] = [a_1 - b_2 , a_2 - b_1]$

Donde:

$[a_1, a_2] = [2, 6]$

$[b_1, b_2] = [1, 5]$

$[2, 6]$ (-) $[1, 5] = [2 – 5 , 6 – 1] = [-3, 5]$

La resta de números borrosos es una operación en cruz, es decir, se requiere compilar extremo derecho con extremo izquierdo y extremo izquierdo con extremo derecho.

- Multiplicación: $[a_1, a_2]$ (x) $[b_1, b_2] = [a_1 \text{ x } b_1 , a_2 \text{ x } b_2]$

Cuando:

$[a_1, a_2] = [3, 5]$

$[b_1, b_2] = [4, 9]$

$[3, 5]$ (x) $[4, 9] = [3 \text{ x } 4 , 5 \text{ x } 9] = [12, 45]$

Para multiplicar subconjuntos borrosos se realiza una operación lineal, la misma agrupa extremo derecho con extremo derecho y extremo izquierdo con extremo izquierdo.

- División: $[a_1, a_2]$ (:) $[b_1, b_2] = [a_1 (:) b_2 , a_2 (:) b_1]$

Si:

$[a_1, a_2] = [5, 9]$

$[b_1, b_2] = [3, 4]$

$[5, 9]$ (x) $[3, 4] = [5$ (:) 4 , 9 (:) $3] = [1{,}25$; $3]$

La división de números borrosos constituye una operación no lineal, por lo que resulta necesario realizarla en cruz, compilándose de esta manera extremo derecho con extremo izquierdo y extremo izquierdo con extremo derecho. De esta forma, la lógica difusa reúne un conjunto de operaciones que son aplicables a cualquier tipo de número borroso, percibiéndose la utilidad del empleo de subconjuntos borrosos en el estudio de premisas difíciles de explicar con los modelos que emplean matemática tradicional, estas expresiones matemáticas logran dar un mejor uso a la información que describe a la realidad percibida en el objeto de estudio.

4. Herramientas de Lógica Difusa

Dentro del estudio de un fenómeno incierto es necesario identificar la colección de datos disponible para comprender su estado, además de conocer las opiniones basadas en criterios de expertos, lo que da cabida al análisis de la distancia que separa las premisas que dichas opiniones definen sobre el hecho en estudio, a propósito de agruparlas o separarlas según sea el caso dentro de la evaluación, análisis y presentación de resultados. Para tal fin, la lógica difusa brinda herramientas como el expertizaje, la distancia de Hamming, la matriz de semejanza, la matriz de desemejanza y los ratios inciertos, entre otras, que permiten llevar a cabo la evaluación y el análisis de un fenómeno social con alto grado de subjetividad, además de posibilitar las comparaciones entre modelos.

4.1 Expertizaje

Representa una herramienta que permite hacer la evaluación a la opinión de expertos en función de un determinado tema (Kaufmann y Gil Aluja, 1993). Como parte de un ejemplo ilustrativo, se quisiera conocer la opinión acerca del número de organizaciones y asociaciones

comunitarias a comienzos del próximo año como medida del desempeño de la sociedad en general ante los cambios en las condiciones de vida. Para ello se consulta a los entendidos en la materia sobre un valor mínimo (pesimista) y un valor máximo (optimista) en que se podría localizar la cantidad de estas unidades comunitarias, obteniéndose las siguientes opiniones:

Cuadro 1. Número de Organizaciones Comunitarias

1	600	700
2	700	*1.000*
3	750	810
4	675	750
5	*500*	820
6	800	920

Fuente: Elaboración propia.

De dicha información se selecciona el menor y el mayor valor del grupo de opiniones identificándose el umbral [500, 1.000], con él se explica el número de organizaciones comunitarias durante el próximo año, las cuales podrán alcanzar una cantidad entre 500 y 1.000. Seguidamente se consulta la opinión de los expertos sobre dicho intervalo, quienes emplearán la escala endecadaria[1] propia de la lógica difusa, es decir:

[1] Para efectos de este capítulo se considera la coma (,) en las distintas correspondencias semánticas de la verdad a la falsedad, y el signo punto y coma (;) como separador de los límites inferior y superior que conforman un intervalo de confianza. Con ello se busca hacer más entendible los principios de la lógica difusa a los lectores menos familiarizados con dicha teoría.

0	Falso
0,1	Prácticamente falso
0,2	Casi falso
0,3	Cercano a falso
0,4	Más falso que verdadero
0,5	Tan falso como verdadero
0,6	Más verdadero que falso
0,7	Cercano a verdadero
0,8	Casi verdadero
0,9	Prácticamente verdadero
1	Verdadero

Kaufmann *et al.* (1994) y Hurtado y Tinto (2009) sostienen que la construcción del expertizaje requiere del siguiente procedimiento:

1. Se consulta la opinión del conjunto de expertos sobre el tema seleccionado. Para el número de organizaciones comunitarias entre 500 y 1.000, los expertos dan su opinión por medio de dos valores que representan su posición acerca de cada una de las cantidades de la propuesta.
2. Se elabora la frecuencia de las opiniones. La opinión de los expertos se refleja en la escala semántica con relación a los valores que representan para los márgenes derecho e izquierdo respectivamente. Número de expertos: 6.
3. Se dividen los datos entre el número de expertos, con lo cual se normaliza la serie.
4. Se suman los valores de abajo hacia arriba hasta totalizar la unidad. Con ello se acumula la frecuencia relativa que permite obtener el expertón.[2]
5. Se suman todos los datos sin tomar en consideración los valores ubicados en la casilla de cero y se divide el cociente entre diez de manera que se calcula la media aritmética.

[2] Valores que se obtienen al acumular la frecuencia relativa.

Cuadro 2. Construcción del Expertizaje

	Opinión de Expertos		Frecuencia de las opiniones		Serie Normalizada		Frecuencias Acumuladas		Media Aritmética de los datos	
Experto 1	0,3	0,4	0	0	0	0	1	1	1	1
Experto 2	0,5	0,7	0,1	0	0	0	0	1	1	1	1
Experto 3	0,6	0,8	0,2	0	0	0	0	1	1	1	1
Experto 4	0,9	1	0,3	1	0	0,167	0	1	1	1	1
Experto 5	0,5	0,8	0,4	0	1	0	0,167	1	1	0,833	1
Experto 6	0,7	1	0,5	2	0	0,333	0	0,833	0,833	0,833	0,833
			0,6	1	0	0,167	0	0,500	0,833	0,500	0,833
			0,7	1	1	0,167	0,167	0,333	0,833	0,333	0,833
			0,8	0	2	0	0,333	0,167	0,667	0,167	0,667
			0,9	1	0	0,167	0	0,167	0,333	0,167	0,333
			1	0	2	0	0,333	0	0,333	0	0,333
										0,583	**0,783**

Fuente: Cálculos propios.

A partir del valor de la media aritmética de las opiniones de los expertos se concluye que las mismas se inclinan en un nivel de 0,783 más hacia el escenario de 1.000 organizaciones comunitarias durante el próximo año. Por medio del expertizaje se da cabida a las opiniones reflejadas en patrones subjetivos (bastante, cerca, casi, entre otros) que de forma similar permiten lograr resultados comprensibles y entendibles a la razón humana.

4.2 Contraexpertizaje

Representa una herramienta de la lógica difusa que toma una nueva opinión de expertos acerca de un tema que ya ha sido evaluado por expertos (Kaufmann y Gil Aluja, 1993). Se plantea con el objetivo de aumentar la calidad de los resultados, reduciendo la entropía e incertidumbre de los mismos y en términos del ejercicio esbozado anteriormente, se busca reducir el umbral propuesto del número de organizaciones comunitarias durante el próximo año con una nueva consulta a expertos quienes opinan sobre la banda [500, 1.000] empleando la siguiente escala semántica:

0	El valor de 500 es el correcto
0,1	Prácticamente 500
0,2	Casi 500
0,3	Cercano a 500
0,4	Más cerca de 500 que de 1.000
0,5	Tan cerca de 500 como de 1.000
0,6	Más cerca de 1.000 que de 500
0,7	Cercano a 1.000
0,8	Casi 1.000
0,9	Prácticamente 1.000
1	El valor de 1.000 es el correcto

Se realiza una nueva consulta a expertos quienes de acuerdo a dicha escala, opinan:

Cuadro 3. Opinión de nuevos expertos

Experto 1	[0 ; 0,5]
Experto 2	[0,3 ; 1]
Experto 3	[0,2 ; 0,8]
Experto 4	[0 ; 1]

Fuente: Elaboración propia.

De allí se procede de la siguiente manera (Kaufmann *et al.,* 1994; Hurtado y Tinto, 2009):

1. Se construye la frecuencia de la opinión de los nuevos expertos. Número de expertos: 4.
2. Se dividen las frecuencias entre el número de expertos para normalizar la serie.
3. Se acumula la frecuencia relativa.
4. Se evalúa la opinión de los nuevos expertos por medio de la siguiente identidad:

$$A \ (+) \ [A^* - A] \ (x) \ \text{Expertón}$$

Donde: $[A, A^*] = [500, 1.000]$

Luego de sustituir en la formula:

$$500 \ (+) \ [1.000 - 500] \ (x) \ \text{Expertón}$$

$$500 \ (+) \ [500] \ (x) \ \text{Expertón}$$

5. Se obtiene la media aritmética de los datos a través de la suma de estos sin tomar en cuenta los valores ubicados en la casilla cero y la división del cociente obtenido entre diez.

Cuadro 4. Construcción del Contraexpertizaje

	Opinión de Expertos		Frecuencia de las opiniones		Serie Normalizada		Frecuencias Acumuladas		500 + (500) x Expertón		Media Aritmética de los datos	
			0	2	0	0,500	0	1	1	1000	1000	1000	1000
			0,1	0	0	0	0	0,500	1	750	1000	750	1000
			0,2	1	0	0,250	0	0,500	1	750	1000	750	1000
			0,3	1	0	0,250	0	0,250	1	625	1000	625	1000
			0,4	0	0	0	0	0	1	500	1000	500	1000
			0,5	0	1	0	0,250	0	1	500	1000	500	1000
			0,6	0	0	0	0	0	0,750	500	875	500	875
Experto 1	0	0,5	0,7	0	0	0	0	0	0,750	500	875	500	875
Experto 2	0,3	1	0,8	0	1	0	0,250	0	0,750	500	875	500	875
Experto 3	0,2	0,8	0,9	0	0	0	0	0	0,500	500	750	500	750
Experto 4	0	1	1	0	2	0	0,500	0	0,500	500	750	500	750
												563	**913**

Fuente: Cálculos propios.

La conclusión describirá que, con la opinión de los expertos, el número de organizaciones comunitarias que harán vida en la sociedad el próximo año estará entre 563 y 913. Reduciendo de tal forma la incertidumbre presente en la propuesta inicial, con este proceso adicional se gana precisión que evita el uso y presentación de información incorrecta ya que disminuye la entropía presente en los resultados.

4.3 Distancias de Hamming

Durante el estudio a través de opiniones es común que surjan desacuerdos sobre la valoración dada por los expertos, lo que trae consigo que los expertizajes obtenidos presenten dispersión y deficiencias. Por ello resulta necesario realizar análisis de las diferencias entre valoraciones para cada experto y, en caso de que se consideren múltiples temas, para cada tema. Con las distancias de Hamming, se plantea un análisis de distancias que considera los rasgos especiales presentes en los expertizajes, ello conduce a un estudio comparativo entre operaciones en términos generales e individuales relacionadas con cada grupo de expertos que plantea una medición de la relación entre opiniones, temas y la manera en que se adecuan a un perfil ideal (Gil Lafuente, 2007).

Partiendo de un ejercicio didáctico, se define el referido perfil ideal empleando la escala semántica propia de la lógica difusa para valorar un tema *E* que contiene múltiples tópicos:

$$E = \{a, b, c, e, f\}$$

Perfil	**a**	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**
I =	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6	0,7

Así como tres perfiles de expertos a ser evaluados:

Perfil	**a**	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**
A =	0,9	0,5	0,6	0,5	1	0,6

B =	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5	0,6
C =	0,6	1	0,4	1	0,2	0,6

Las distancias de Hamming se obtienen calculando la diferencia en valor absoluto de cada uno de los temas del perfil de los expertos y el perfil ideal, dividida entre el número de tópicos en estudio (Kaufmann *et al*., 1994; Hurtado, 2006). El referido cálculo se puede realizar de la siguiente manera:

$$d(A,I) = \frac{|0,9-0,5| + |0,5-0,7| + |0,6-0,9| + |0,5-0,7| + |1-0,6| + |0,6-0,7|}{6}$$

$$d(A,I) = \frac{0,4+0,2+0,3+0,2+0,4+0,1}{6} = \mathbf{0,267}$$

$$d(B,I) = \frac{|0,7-0,5| + |0,6-0,7| + |0,7-0,9| + |0,7-0,7| + |0,5-0,6| + |0,6-0,7|}{6}$$

$$d(B,I) = \frac{0,2+0,1+0,2+0+0,1+0,1}{6} = \mathbf{0,117}$$

$$d(C,I) = \frac{|0,6-0,5| + |1-0,7| + |0,4-0,9| + |1-0,7| + |0,2-0,6| + |0,6-0,7|}{6}$$

$$d(C,I) = \frac{0,1+0,3+0,5+0,3+0,4+0,1}{6} = \mathbf{0,283}$$

De los resultados obtenidos se escoge el valor menor, representando el perfil del experto que más cerca se encuentra del perfil ideal. En este sentido:

$$d(B,I)\} \, d(A,I)\} \, d(C,I)$$

Lo que representa que el perfil del experto B debe considerarse para el análisis por ser el que más se asemeja al ideal luego de haberse ordenado de menor a mayor los resultados del cálculo de las distancias. De esta manera se han evaluado las características de las opiniones de cada uno de los expertos. De la misma manera como se aplican distancias de Hamming para comparar opiniones de expertos respecto a un perfil ideal, también puede utilizarse los fundamentos teóricos antes expuestos para hacer comparaciones entre las opiniones de cada uno de los expertos.

Por ejemplo, si se quiere conocer que tan distantes se encuentran entre sí las opiniones de los expertos, se opera de la siguiente manera:

$$d(A,B) = \frac{|0{,}9 - 0{,}7| + |0{,}5 - 0{,}6| + |0{,}6 - 0{,}7| + |0{,}5 - 0{,}7| + |1 - 0{,}5| + |0{,}6 - 0{,}6|}{6}$$

$$d(A,B) = \frac{0{,}2 + 0{,}1 + 0{,}1 + 0{,}2 + 0{,}5 + 0}{6} = \mathbf{0,183}$$

$$d(B,C) = \frac{|0{,}7 - 0{,}6| + |0{,}6 - 1| + |0{,}7 - 0{,}4| + |0{,}7 - 1| + |0{,}5 - 0{,}2| + |0{,}6 - 0{,}6|}{6}$$

$$d(B,C) = \frac{0{,}1 + 0{,}4 + 0{,}3 + 0{,}3 + 0{,}3 + 0}{6} = \mathbf{0,233}$$

$$d(A,C) = \frac{|0{,}9 - 0{,}6| + |0{,}5 - 1| + |0{,}6 - 0{,}4| + |0{,}5 - 1| + |1 - 0{,}2| + |0{,}6 - 0{,}6|}{6}$$

$$d(A,C) = \frac{0{,}3 + 0{,}5 + 0{,}2 + 0{,}5 + 0{,}8 + 0}{6} = \mathbf{0,383}$$

Luego de calcular la diferencia entre las características de las opiniones de los tres expertos, se desprende el siguiente orden:

$$d(A,B)\}\ d(B,C)\}\ d(A,C)$$

De este se infiere que los expertos A y B tienen perfiles que se asemejan más entre sí. Las distancias de Hamming representan una herramienta de la lógica difusa que permite evaluar las opiniones de los expertos.

4.4 Matriz de Desemejanza

Desde la noción de distancia de Hamming dos objetos podrán ser exactamente iguales implicando una desemejanza nula (Kaufmann y Gil Aluja, 1992; Hurtado, 2006). Esta noción profundiza en la comparación de parámetros, información, resultados o características entre expertos que se desenvuelven dentro del área en estudio. La matriz de desemejanza continua evaluando las características de las opiniones de expertos, pero esta vez desde el principio de no semejanza. Para ello se parte de nuevo de un ejemplo didáctico en donde se define un tema

E con seis características a analizar por medio de la escala endecadaria de la lógica difusa.

$$E = \{a, b, c, d, e, f\}$$

Se obtiene el perfil de cuatro expertos sobre dichas características:

Perfil	a	b	c	d	e	f
A =	0,7	0	1	1	0,8	0,1
B =	1	0,9	0,1	0,9	0,2	0,4
C =	0,3	0,9	0,4	0,3	0,3	0,5
D =	0,6	0,3	0	0,3	0,4	0,2

A partir de estos, comparando los perfiles entre sí, es posible descubrir que tan cerca o lejos se encuentra uno del otro. Para ello es pertinente tener claro que las distancias que estén más cercanas a 0, representan que dichos perfiles son más semejantes; mientras que aquellas que se perciben más alejadas de 0 representan más desemejanza entre los perfiles.

Con ese propósito se calcula las distancias de Hamming entre la opinión de cada uno de los expertos, de la misma manera como se explico anteriormente:

$$d(A,B) = \frac{|0,7-1| + |0-0,9| + |1-0,1| + |1-0,9| + |0,8-0,2| + |0,1-0,4|}{6}$$

$$d(A,B) = \frac{0,3 + 0,9 + 0,9 + 0,1 + 0,6 + 0,3}{6} = \mathbf{0,517}$$

Así como la combinación A y B, el cálculo de distancias se realiza con cada una de las combinaciones posibles entre expertos, obteniéndose los siguientes resultados:

$$d(A,B) = 0,517 \qquad d(B,C) = 0,300$$
$$d(A,C) = 0,583 \qquad d(B,D) = 0,350$$
$$d(A,D) = 0,433 \qquad d(C,D) = 0,283$$

A partir de estos es posible construir la matriz de desemejanza que se presenta a continuación:

Cuadro 5. Matriz de desemejanza

Perfil	A	B	C	D
A	0	0,517	0,583	0,433
B	0,517	0	0,300	0,350
C	0,583	0,300	0	0,283
D	0,433	0,350	0,283	0

Fuente: Cálculos propios.

La referida matriz permite observar que los expertos C y D tienen perfiles muy parecidos ya que su distancia se acerca más a 0, al igual que B y C, B y D, por su parte, A y C tienen los perfiles menos parecidos, debido a que el valor de su distancia esta más cerca de 1.

4.5 Matriz de Semejanza

Por matriz de semejanza se entiende e identifica otro instrumento de lógica difusa que mide distancias priorizando en el análisis de la medida de semejanza entre dos o más hechos. Así, se identifican las distancias que estén cercanas a 1 como los perfiles más semejantes mientras que aquellas próximas a 0 representan a los perfiles más desemejantes, con ello se visualiza la matriz de semejanza representada como la matriz traspuesta de la matriz de desemejanza. Para comprobar lo enunciado se continúa con el ejemplo descrito en el ítem anterior. Al tener identificado el perfil de los cuatro expertos, se calcula la distancia existente entre ellos, restándole 1 en valor absoluto al resultado obtenido.

$$d(A,B) = \frac{|0{,}7-1| + |0-0{,}9| + |1-0{,}1| + |1-0{,}9| + |0{,}8-0{,}2| + |0{,}1-0{,}4|}{6}$$

$$d(A,B) = \left|\frac{0{,}3+0{,}9+0{,}9+0{,}1+0{,}6+0{,}3}{6} - 1\right| = \mathbf{0,483}$$

De igual forma se calculan todas las combinaciones obteniéndose los siguientes resultados:

$$d(A,B) = 0{,}483 \qquad d(B,C) = 0{,}700$$
$$d(A,C) = 0{,}417 \qquad d(B,D) = 0{,}650$$
$$d(A,D) = 0{,}567 \qquad d(C,D) = 0{,}717$$

Los mismos permiten elaborar la siguiente matriz de semejanza:

Cuadro 6. Matriz de semejanza

Perfil	A	B	C	D
A	1	0,483	0,417	0,567
B	0,483	1	0,700	0,650
C	0,417	0,700	1	0,717
D	0,567	0,650	0,717	1

Fuente: Cálculos propios.

Los resultados arrojan que los expertos C y D tienen los perfiles más semejantes, ya que el valor de su distancia se acerca a 1, al igual que B y C, B y D. En el caso de los perfiles A y C son los que menos se asemejan, dado que su distancia se acerca más a 0. La matriz de semejanza permite hacer comparaciones para corregir fallas o limitaciones cuando no se logran los mejores resultados en la aplicación de expertizajes.

4.6 Ratios Inciertos

Constituye un instrumento para analizar hechos acontecidos o pasados y la situación actual, con esta información se realizan previsiones acerca de momentos futuros de una variable o premisa estudiada, ya que permite realizar comparaciones entre situaciones. Los ratios inciertos representan una herramienta que requiere de la consideración de ciertas normas para la realización de comparaciones homogéneas, por ello es necesario que los criterios de valoración sean establecidos permanentemente por los ratios de una fuente confiable

proveniente de organizaciones gubernamentales, académicas o de investigación aún en épocas diferentes; ya que los procedimientos llevados a cabo con dichas fuentes en diferentes momentos arrojan una comparación entre datos que se refieren al mismo fenómeno. La característica particular de esta herramienta es el estudio comparativo dado que los ratios considerados aisladamente presentan una utilidad muy relativa (Gil Aluja, 1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011). Los ratios inciertos impulsan la necesidad de abarcar múltiples aspectos de una situación o hecho cuyo fin es obtener una visión global.

La identificación de este instrumento es adaptar el análisis a aquellos aspectos inciertos que envuelve la realidad, que con otros instrumentos se descarta por lo difícil de su utilización. El uso de ratios inciertos resulta vital para el estudio de las variables fundamentales del comportamiento de la sociedad. Los aspectos metodológicos de los ratios plantean una relaciones de cocientes en los cuales el numerador y el denominador se mueven en función de una misma variable, lo que se complementa con la utilización de intervalos de confianza como medio para percibir las situaciones de incertidumbre. La utilización de técnicas del ámbito de la incertidumbre mediante ratios asegura la percepción de la entropía presente en los datos reales, a pesar de las dificultades que plantea este instrumento,[3] los ratios son representados como se explican a continuación.

a) Construcción de ratios como cocientes entre intervalos:

Si se tiene a $\underset{\sim}{N}$ identificado como el numerador y $\underset{\sim}{D}$ como el denominador, el intervalo de confianza llamado numerador estará representado por $[N_1, N_2]$ y el intervalo de confianza que representa el denominado constituido por $[D_1, D_2]$, cumpliéndose siempre que $N_1, N_2, D_1, D_2 > 0$, se podrá construir a partir de estos los ratios inciertos (Gil Aluja, 1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011). Así entonces, los ratios construidos a través de la aritmética de los intervalos de confianza se pueden plantear como:

[3] Gil Aluja (1999) señala dos dificultades para el análisis con ratios inciertos, entre las cuales destaca: 1) cómo obtener el cociente entre magnitudes inciertas y 2) cómo comparar las magnitudes inciertas.

$$\underset{\sim}{N} = [N_1, N_2] \ , \ \underset{\sim}{D} = [D_1, D_2]$$

En donde:

$$\underset{\sim}{Q} = \underset{\sim}{N} (:) \underset{\sim}{D} = [N_1, N_2] (:) [D_1, D_2] = \left[\frac{N_1}{D_2}, \frac{N_2}{D_1}\right]$$

Si se tiene que:

$$\underset{\sim}{Q} = [Q_1, Q_2]$$

Entonces:

$$[Q_1, Q_2] = \left[\frac{N_1}{D_2}, \frac{N_2}{D_1}\right]$$

La metodología planteada puede observarse a través del siguiente ejemplo. Se definen cuatro intervalos de confianza, que representan a su vez la relación entre el numerador y el denominador de una misma variable. De esta manera se tiene los siguientes rangos:

$$\underset{\sim}{N_1} = [8, 17] \quad , \quad \underset{\sim}{D_1} = [10, 21]$$

$$\underset{\sim}{N_2} = [7, 16] \quad , \quad \underset{\sim}{D_2} = [9, 19]$$

$$\underset{\sim}{N_3} = [2, 13] \quad , \quad \underset{\sim}{D_3} = [6, 18]$$

$$\underset{\sim}{N_4} = [4, 9] \quad , \quad \underset{\sim}{D_4} = [7, 14]$$

Aplicando esta metodología y siguiendo los fundamentos de la matemática borrosa, se procede de la siguiente manera para obtener los ratios $\underset{\sim}{Q}$ de cada una de las consideraciones.

$$\underset{\sim}{Q_1} = \underset{\sim}{N_1} (:) \underset{\sim}{D_1} = \left[\frac{8}{21}; \frac{17}{10}\right] = [0{,}381;\ 1{,}700]$$

$$\underset{\sim}{Q_2} = \underset{\sim}{N_2} (:) \underset{\sim}{D_2} = \left[\frac{7}{19}; \frac{16}{9}\right] = [0{,}368;\ 1{,}778]$$

$$\underset{\sim}{Q_3} = \underset{\sim}{N_3} (:) \underset{\sim}{D_3} = \left[\frac{2}{18}; \frac{13}{6}\right] = [0{,}111;\ 2{,}167]$$

$$\underset{\sim}{Q_4} = \underset{\sim}{N_4} (:) \underset{\sim}{D_4} = \left[\frac{4}{14}; \frac{9}{7}\right] = [0{,}286;\ 1{,}286]$$

De esta manera partiendo de intervalos de confianza representativos de una variable determinada, se construyen los ratios en función de un conjunto de consideraciones de la variable, dándose cabida a todas las distorsiones que se presentan al considerar los datos tal cual están plasmados en la realidad.

b) Comparar intervalos de confianza:

El calculo realizado anteriormente representa una estructura previa sobre la cual se debe desarrollar las comparaciones necesarias para visualizar los resultados del comportamiento de la variable en estudio, entonces, se tiene que según la naturaleza de los ratios que están siendo estudiados se puede conocer el tipo de comparación que resulta necesario realizar, tanto por la ordenación de los intervalos de manera creciente o decreciente, como por la comparación del ratio obtenido con unas medidas determinadas (Gil Aluja, 1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011). Para el primero de los casos el instrumento se plantea con la intensión de descubrir tanto el mayor como el menor intervalo de confianza que se puede construir a partir de los intervalos dados, así entonces, se tiene que:

- Límite superior (supremum):

Se obtiene escogiendo entre los extremos inferiores el más grande de los límites y entre los extremos superiores se escoge el más grande, el objeto es conseguir un intervalo situado más a la derecha, pero que no representa el más ancho o de más incertidumbre (Gil Aluja,

1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011). Algebraicamente se representa, considerando dos intervalos $\underset{\sim}{A}$ y $\underset{\sim}{B}$, como:

$$\underset{\sim}{A} = [a_1, a_2] \ , \ \underset{\sim}{B} = [b_1, b_2]$$

El límite superior:

$$\underset{\sim}{A} \ (\vee) \ \underset{\sim}{B} = [a_1, a_2] \ (\vee) \ [b_1, b_2] = [a_1 \vee b_1, a_2 \vee b_2]$$

La concepción así presentada puede visualizarse manteniendo los intervalos de confianza descritos para el ejemplo antes esbozado, donde se tiene los cuatro ratios $\underset{\sim}{Q_1}, \underset{\sim}{Q_2}, \underset{\sim}{Q_3}, \underset{\sim}{Q_4}$.

Se comparan sus intervalos en pro de escoger el más grande tanto para el extremo inferior como para el superior.[4]

$\underset{\sim}{Q_1} \ (\vee) \ \underset{\sim}{Q_2} \ (\vee) \ \underset{\sim}{Q_3} \ (\vee) \ \underset{\sim}{Q_4} =$

$= [0{,}381; \ 1{,}700] \ (\vee) \ [0{,}368; \ 1{,}778] \ (\vee) \ [0{,}111; \ 2{,}167] \ (\vee) \ [0{,}286; \ 1{,}286]$

$= [0{,}381; \ 2{,}167]$

El rango constituido por los valores [0,381; 2,167] constituye el supremum, el intervalo situado más a la derecha, elemento de comparación como se podrá observar más adelante.

- Límite inferior (inferum):

Se obtiene escogiendo el valor más pequeño entre los extremos inferiores y también entre los extremos superiores, con lo que se consigue el intervalo situado más a la izquierda, no significando esto que sea el intervalo más estrecho o de menor incertidumbre (Gil Aluja, 1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011). Matemáticamente quedaría representado, a partir de considerar dos intervalos $\underset{\sim}{A}$ y $\underset{\sim}{B}$, como:

$$\underset{\sim}{A} \ (\wedge) \ \underset{\sim}{B} = [a_1, a_2] \ (\wedge) \ [b_1, b_2] = [a_1 \wedge b_1, a_2 \wedge b_2]$$

[4] Los operadores utilizados son: $\vee$ que representa "el mayor entre" (tomar del más grande) y $\wedge$ que constituye "el mínimo entre" (tomar del más pequeño) (Kaufmann y Gil Aluja, 1992).

Bajo una idea similar a la aplicada en la operación del límite superior, manteniendo los valores de los intervalos de confianza utilizados en el ejemplo, al comparar las cuantías de los ratios para escoger el valor más pequeño tanto para el extremo superior como el inferior, la ecuación quedaría como sigue:

$$\underset{\sim}{Q_1} (\wedge) \underset{\sim}{Q_2} (\wedge) \underset{\sim}{Q_3} (\wedge) \underset{\sim}{Q_4} =$$

$$= [0{,}381;\ 1{,}700] (\wedge) [0{,}368;\ 1{,}778] (\wedge) [0{,}111;\ 2{,}167] (\wedge) [0{,}286;\ 1{,}286]$$

$$= [0{,}111;\ 1{,}286]$$

El intervalo que muestra los valores [0,111; 1,286] representa el inferum, el rango situado más a la izquierda, instrumento que de igual forma es utilizado para realizar comparaciones.

Se destaca que para ambos cálculos puede ocurrir que los extremos escogidos pertenezcan o no a un mismo intervalo de confianza. Sabiendo esto, se requiere la aplicación de las distancias de Hamming, para ordenar los ratios dada la distancia de cada uno de ellos en relación al supremum o al inferum.

Con este propósito y haciendo uso de los valores obtenidos previamente, la comparación y el ordenamiento de los ratios quedará moldeado de la siguiente manera:

En función del límite superior:

$$d\left(\underset{\sim}{Q_1}, \underset{\sim}{Q_1} (\vee) \underset{\sim}{Q_2} (\vee) \underset{\sim}{Q_3} (\vee) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}381 - 0{,}381| + |1{,}700 - 2{,}167|$$
$$= 0 + 0{,}467 = 0{,}467$$

$$d\left(\underset{\sim}{Q_2}, \underset{\sim}{Q_1} (\vee) \underset{\sim}{Q_2} (\vee) \underset{\sim}{Q_3} (\vee) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}368 - 0{,}381| + |1{,}778 - 2{,}167|$$
$$= 0{,}013 + 0{,}389 = 0{,}402$$

$$d\left(\underset{\sim}{Q_3}, \underset{\sim}{Q_1} (\vee) \underset{\sim}{Q_2} (\vee) \underset{\sim}{Q_3} (\vee) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}111 - 0{,}381| + |2{,}167 - 2{,}167|$$
$$= 0{,}270 + 0 = 0{,}270$$

$$d\left(\underset{\sim}{Q_4}, \underset{\sim}{Q_1} (\vee) \underset{\sim}{Q_2} (\vee) \underset{\sim}{Q_3} (\vee) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}286 - 0{,}381| + |1{,}286 - 2{,}167|$$
$$= 0{,}095 + 0{,}881 = 0{,}976$$

A partir de estos resultados, todos en valor absoluto, el orden total constituye:

$$\underset{\sim}{Q_3} \} \underset{\sim}{Q_2} \} \underset{\sim}{Q_1} \} \underset{\sim}{Q_4}$$

Lo que representa que la premisa $\underset{\sim}{Q_3}$ será elegida para el análisis por encontrarse más cerca del intervalo de confianza constituido por el supremum, habiéndose ordenado de menor a mayor los resultados del cálculo de las distancias.

Por su parte al realizar los cálculos en función del límite inferior:

$$d\left(\underset{\sim}{Q_1}, \underset{\sim}{Q_1} (\wedge) \underset{\sim}{Q_2} (\wedge) \underset{\sim}{Q_3} (\wedge) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}381 - 0{,}111| + |1{,}700 - 1{,}286|$$
$$= 0{,}270 + 0{,}414 = 0{,}684$$
$$d\left(\underset{\sim}{Q_2}, \underset{\sim}{Q_1} (\wedge) \underset{\sim}{Q_2} (\wedge) \underset{\sim}{Q_3} (\wedge) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}368 - 0{,}111| + |1{,}778 - 1{,}286|$$
$$= 0{,}257 + 0{,}492 = 0{,}749$$
$$d\left(\underset{\sim}{Q_3}, \underset{\sim}{Q_1} (\wedge) \underset{\sim}{Q_2} (\wedge) \underset{\sim}{Q_3} (\wedge) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}111 - 0{,}111| + |2{,}167 - 1{,}286|$$
$$= 0 + 0{,}881 = 0{,}881$$
$$d\left(\underset{\sim}{Q_4}, \underset{\sim}{Q_1} (\wedge) \underset{\sim}{Q_2} (\wedge) \underset{\sim}{Q_3} (\wedge) \underset{\sim}{Q_4}\right) = |0{,}286 - 0{,}111| + |1{,}286 - 1{,}286|$$
$$= 0{,}175 + 0 = 0{,}175$$

Los resultados conseguidos permiten aseverar el orden total:

$$\underset{\sim}{Q_3} \} \underset{\sim}{Q_2} \} \underset{\sim}{Q_1} \} \underset{\sim}{Q_4}$$

Presentados los valores obtenidos en el cálculo de la distancia de mayor a menor, la premisa $\underset{\sim}{Q_3}$ podrá ser analizada por encontrarse más distante del intervalo que representa el inferum, mientras que $\underset{\sim}{Q_4}$ podrá ser analizada por ser la que se encuentra más cerca de éste.

Ambas técnicas permiten descubrir el orden total de los ratios y visualizar que tan distantes se encuentran las variables estudiadas, del intervalo que representa el límite superior o inferior. En lo concerniente

a la comparación de los ratios obtenidos y una medida ideal, se tiene como forma de ordenar y comparar los distintos intervalos de confianza con el análisis comparativo de un perfil "ideal" previamente identificado ya que ello permite visualizar el alcance de cada una de las variables en estudio en función al perfil ideal (Gil Aluja, 1999). De allí entonces, se parte de la obtención del perfil óptimo sobre el área específica en la que se hace el estudio, manteniéndose el ejemplo hasta acá esbozado, el ratio ideal esta expresado por el siguiente intervalo: [0,9; 1,1].

Si como se observó anteriormente se poseen los siguientes ratios:

$$\underset{\sim}{Q_1} = [0{,}381;\ 1{,}700]$$

$$\underset{\sim}{Q_2} = [0{,}368;\ 1{,}778]$$

$$\underset{\sim}{Q_3} = [0{,}111;\ 2{,}167]$$

$$\underset{\sim}{Q_4} = [0{,}286;\ 1{,}286]$$

Lo que esta idea plantea es la comparación de cada uno de los ratios con el perfil "ideal", para ello se emplea el cálculo del punto medio de los intervalos como herramienta para hacer caer la entropía. De esta manera, lo que se quiere observar es la aproximación que el punto medio puede tener del ratio óptimo considerando que mientras más cerca se encuentre, más adecuado resultará. Se obtiene, que:

$$\overline{Q_1} = \frac{0{,}381 + 1{,}700}{2} = 1{,}041$$

$$\overline{Q_2} = \frac{0{,}368 + 1{,}778}{2} = 1{,}073$$

$$\overline{Q_3} = \frac{0{,}111 + 2{,}167}{2} = 1{,}139$$

$$\overline{Q_4} = \frac{0{,}286 + 1{,}286}{2} = 0{,}786$$

De estas operaciones se desprende que, los ratios $\widetilde{Q_1}$ y $\widetilde{Q_2}$ constituyen los más adecuados pues entran en los límites establecidos por el intervalo óptimo, mientras que $\widetilde{Q_3}$ y $\widetilde{Q_4}$ no son adecuados, dado que se ubican fuera de los límites. Con estos resultados se infiere la utilidad de esta herramienta para el manejo de datos inciertos, además de su importancia para el análisis del comportamiento de las personas que representa un tema de alto contenido subjetivo.

5. Conclusión

A partir de este conjunto de herramientas de lógica difusa se deduce la capacidad de compilar indicadores y enfoques considerados fundamentales para el estudio del impacto de las políticas públicas, desde un entorno lleno de vicisitudes y circunstancias que forman parte de la manera como se toman decisiones en el sector público. Ello se logra a través de la compilación de todas las características reales de la acción del gobierno, la manera en que los hogares se benefician de los programas sociales y la forma como se utilizan los recursos escasos en un contexto de eficiencia. El referido instrumental permite el uso de toda la información imprecisa que se descarta en la matemática tradicional por lo difícil de su representación, dando cabida a todos los temas que con carácter subjetivo, difuso, borroso o vago corresponden aspectos de la intervención del gobierno en la economía.

Referencias

- Aranguren, Silvia Mónica y Muzachiodi, Silvia Liliana (2003). *Implicancias del data mining*. Tesis de Grado. Convenio UTN-ISIPER. Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Disponible en: http://www.fceco.uner.edu.ar/extinv/publicdocentantiguas/sarangur/
- Gil Aluja, Jaime (1999). *Teoría de la incertidumbre en el ámbito económico*. Mérida, Venezuela: SEPEC-ULA.
- Gil Lafuente, Jaime (2007). La elección basada en la idea de subconjunto borroso. En *El boom en la gestión deportiva, nuevos instrumentos que garantizan su éxito*. Segunda edición. Mérida, Venezuela: ULA-Vicerrectorado Académico-Parque Tecnológico-Consorcio Pueblo Nuevo.
- Hurtado, Alberto (2006). *Nuevas técnicas para medir la pobreza utilizando la teoría de la incertidumbre*. Tesis de grado en Economía. FACES-Universidad de los Andes: Mérida.
- Hurtado, Alberto y Tinto, Jaime (2009). Nueva técnica para medir la pobreza utilizando la teoría de la incertidumbre. En *Economía*, vol. 34, n° 28, julio-diciembre, pp. 213-237.

- Hurtado, Alberto; Tinto, Jaime y Zerpa, Sadcidi (2011). Medición de la calidad de vida en Mérida a través de la lógica difusa. En *Economía*, vol. 36, n° 32, julio-diciembre, pp. 67-94.
- Kaufmann, Arnold y Gil Aluja, Jaime (1992). *Técnicas de gestión de empresas: previsiones, decisiones y estrategias*. Madrid, España: Pirámide.
- Kaufmann, Arnold y Gil Aluja, Jaime (1993). *Técnicas especiales para la gestión de expertos.* Santiago de Compostela, España: Milladoiro.
- Kaufmann, Arnold; Gil Aluja, Jaime y Terceño, Antonio (1994). *Matemáticas para la economía y la gestión de empresas*. Barcelona, España: Foro Científico.
- Pérez, Rosanna (2005). *Procesado y optimización de espectros Raman mediante técnicas de lógicas difusa: aplicación a la identificación de materiales pictóricos.* Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña: España. Disponible en: http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UPC/AVAILABLE/TDX-0207105-105056//
- Tinto, Jaime (2006). Instrumentos para la determinación de la pobreza en Venezuela. En: *Revista Foros-BCV.* 12, abril, 145-156. Disponible en: http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/rbcvf122006.pdf
- Tinto, Jaime (2007). Matemática borrosa, técnicas y operadores. En: *El boom en la gestión deportiva, nuevos instrumentos que garantizan su éxito.* Segunda edición. Mérida, Venezuela: ULA-Vicerrectorado Académico-Parque Tecnológico-Consorcio Pueblo Nuevo.
- Zadeh, Lotfi Asker (1965). *Fuzzy Set*. Information and Control. 8. June. 338-353.

Capítulo IV

Misión Alimentación: Modelo de medición del impacto en el área metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa

Alberto José Hurtado Briceño

1. Introducción

De la revisión del origen y evolución del término misión social en Venezuela destaca, por un lado, que corresponde al carácter asistencial de la gestión social del gobierno, muestra de la responsabilidad del sector público para atender las necesidades y dificultades de la población venezolana, en el marco de una estrategia inicial para solventarlas mediante la provisión de bienes y servicios. Por otro lado, tiene que ver con programas masivos, utilizados por el gobierno para atender los problemas que generan la pobreza y exclusión entre los habitantes del país. En este sentido, las misiones son políticas sociales administradas por el gobierno central que buscan atender las necesidades de la población menos favorecida de Venezuela. Desde sus inicios, la ausencia de una definición clara y la falta de un marco institucional que las respaldara no impidió que se pusieran en práctica, pero dio lugar a la discrecionalidad en el manejo de los recursos, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, la constante improvisación, la falta de registros y datos actualizados (Hurtado y Zerpa, 2016a).

En ese contexto, cualquier intento por estimar el efecto neto que ha provocado en la sociedad este tipo de políticas sociales, en general, y la Misión Alimentación, en particular, termina condicionado por la descoordinación institucional (originada por múltiples instituciones cumpliendo idénticas responsabilidades), falta de información acerca del uso de los recursos, resultados obtenidos y avances en la consecución de los objetivos. Esto ha generado que los estudios de impacto de la

política social destinada al abastecimiento y protección de la seguridad alimentaria de los venezolanos se realicen desde un contexto donde se documenta la naturaleza, concepción e instalación de la referida misión en ámbitos institucionales y comunitarios que, en presencia de bases de información endebles sobre esta política social y sus características, han originado resultados poco concluyentes.

Tomando en cuenta lo expuesto, el presente capítulo tiene por objetivo determinar un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del Estado Mérida a través de la Lógica Difusa. Por tanto, es necesario contextualizar el origen de dicha misión en el estado Mérida, así como estimar su impacto en la región. Definir la metodología ha utilizar para el análisis de impacto de la política social; seleccionar las variables e indicadores del modelo, precisar la fuente de información estadística, describir el enfoque de normalización a usar, y agregar los indicadores, de manera que pueda presentarse la estructura del modelo y sus resultados.

2. Origen de la Misión Alimentación en el estado Mérida

La Misión Alimentación comienza en el estado Mérida en 2003 con la apertura del establecimiento Mercal tipo I ubicado en la Avenida Centenario de Ejido, Municipio Campo Elías, siendo una alternativa para el acceso directo y permanente de los merideños a productos alimenticios y otras mercancías de primera necesidad, a precios subsidiados por el gobierno venezolano. La intensión inicial fue distribuir y vender al detal alimentos incorporando a pequeñas y medianas empresas, cooperativas y otras unidades de producción social para asegurar el abastecimiento alimentario de la población de escasos recursos existente en la región. Posteriormente ese objetivo se modificó, como parte de los cambios que en la referida política social se iban dando a nivel nacional, hasta extenderse a la provisión de alimentos para toda la población del estado. En este sentido, a continuación se revisa la evolución de dicha misión y los avances que ha logrado en pro de la meta planteada para la entidad andina, utilizando para ello el análisis por instituciones de la red pública de distribución y comercialización de alimentos.

2.1 Mercal C.A.

Luego de la apertura de su primer punto de abastecimiento en territorio merideño, esta empresa estatal siguió con el esfuerzo por establecer canales de distribución y comercialización de alimentos que permitieran abastecer a la población de bajos recursos con los productos de la canasta básica a precios subsidiados. En esa dinámica se logró que Mérida alcanzara tener en 2006 cinco centros de acopio Mercal, 1 SuperMercal, 2 establecimientos Mercal tipo I, 16 unidades Mercal tipo II (distribuidas en 7 establecimientos directos y 9 indirectos), 335 Mercalitos y 7 Mercales Móviles, para un total de 366 centros de venta de alimentos que representaban en ese momento el 2,33% de los puntos de abastecimiento de Mercal C.A. en el país (Mercal, 2006).

La necesidad de mantener el criterio de alta calidad de las mercancías con bajos precios y asegurar el fácil acceso a los consumidores sosteniendo la oferta de alimentos para los sectores más vulnerables de la población, obligó a la acción mancomunada entre la compañía anónima Mercal y los consejos comunales para el beneficio de los habitantes del estado Mérida. De esta manera, en julio de 2008 se inauguró un nuevo Mercalito Comunal, esta vez ubicado en la comunidad de Mesa de Moreno, Municipio Guaraque del estado Mérida, zona que por sus características y ubicación geográfica implicó la puesta en práctica de un novedoso mecanismo de gestión de la distribución y comercialización de alimentos a precios subsidiados, debido a la necesidad de incluir la participación de las comunidades en los procesos de transporte y comercialización de los productos, además de su colaboración para el mantenimiento y mejoras de la infraestructura del centro de abastecimiento. Todo ello implicó establecer una meta de rotación de seis toneladas de alimentos para dicho establecimiento, la administración directa del consejo comunal y la disposición de los recursos obtenidos por la venta de los productos en las arcas del banco comunal,[1] con el propósito de facilitar la solución más rápida de los problemas de las comunidades. En ese mes se reinauguró el Mercal Tipo I ubicado en el Municipio Campo Elías, poniendo en práctica

[1] En Venezuela corresponde al ente financiero de los Consejos Comunales que esta bajo la responsabilidad de miembros de la comunidad elegidos en Asamblea de Ciudadanos, entidad encargada de la gestión financiera de dicha organización social.

modificaciones y ampliaciones realizadas a su infraestructura, que incluyeron nuevas áreas de oficinas, levantamiento de techo para mejorar la ventilación, y cambio de la fachada con el propósito de ofrecer comodidad al público. En noviembre de ese mismo año, se abrieron tres Mercalitos Comunales adicionales ubicados en los Municipios Alberto Adriani, Andrés Bello y Zea, con lo cual se incrementó el número de establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos, la cantidad de productos regionales y nacionales distribuidos y el número de beneficiarios de la Misión Mercal en la región (Cumare, 2008).

Para 2009 se realizó la reinauguración del Mercal Tipo II ubicado en el Municipio Obispo Ramos de Lora, que incluyó cambios en la infraestructura y adecuación de las instalaciones para mejorar la atención a la población. Ya en marzo de 2010 se inauguró el Mercalito Comunal de la parroquia Río Negro en el Municipio Guaraque, utilizando el esquema previamente empleado de autogestión de las comunidades para asegurar el transporte de los productos Mercal hasta la zona, garantizar la rotación de las seis toneladas de alimentos nacionales y regionales establecidas como meta para dicho establecimiento, y preservar la diferencia de 40% por debajo del precio estipulado en Gaceta Oficial para cada uno de esos productos. Con esta serie de reaperturas e inauguraciones de establecimientos, el estado Mérida llegó a tener en julio de 2010 "371 puntos de venta y un promedio de distribución mensual de unas 3.600 toneladas" (Osorio, 2010, p. 2), que terminan beneficiando a todos los habitantes de la región mediante la comercialización directa de los alimentos, sin intermediarios y a precios justos.

Para asegurar el fortalecimiento de la red pública de distribución y comercialización de alimentos en el estado Mérida y garantizar la disponibilidad y acceso de productos de primera necesidad a su población, se inauguró en septiembre de 2010 el Mercalito Comunal de la parroquia Canaguá del Municipio Arzobispo Chacón, para atender a las poblaciones más alejadas geográficamente en la región (como este local se inauguraron en total 22 Mercalitos Comunales); el SuperMercal Mariano Picón Salas en la parroquia Domingo Peña del Municipio Libertador, con capacidad para atender a la población de 17

consejos comunales de la zona, espacio para la venta de 14 productos de la cesta básica y de artículos de línea blanca y electrodomésticos; y el SuperMercal Indio Tinjaca en la Zona Industrial Los Curos en el Municipio Libertador, para la comercialización de distintos tipos de verduras, frutas y hortalizas frescas a precios justos, en el marco de la participación de cooperativas de agricultores y empresas de producción social de alimentos. Asimismo, se inició una campaña comunicacional para informar que no todos los productos vendidos en establecimientos de Mercal C.A. eran subsidiados, ya que sólo recibían subsidios aquellas mercancías consideradas prioritarias (principalmente alimentos), y se abrió un nuevo tipo de relación con los clientes de más bajos recursos que terminaron impedidos de acceder a los productos no subsidiados (línea blanca, televisores, equipos de sonido, entre otros). A pesar de estas nuevas inauguraciones, el estado Mérida terminó el 2010 con 357 puntos de venta de alimentos Mercal, cifra inferior a la que se tenía en 2006 (MPPA, 2011), debido al cierre de establecimientos Mercal tipo II indirectos y Mercalitos, ocurrido por las dificultades que generaba a las comunidades la administración de estos centros (participar en la asignación de las mercancías, pagar transporte y recibir bajo margen de ganancia por la venta de los productos).

Durante todo el 2011 se inauguraron 284 Mercales Comunales en el territorio nacional, con la intención de recuperar el número de puntos de abastecimiento de la Misión Alimentación, aumentar la cantidad de personas beneficiadas y asegurar la venta de productos de la canasta alimentaria hasta con 40% por debajo del precio regulado. En este sentido, se crearon en el estado Mérida 11 unidades de distribución de alimentos administradas por los consejos comunales con la asesoría de personal de la empresa pública Mercal C.A., es decir, el 4% de los nuevos puntos de abastecimiento de la referida compañía (AVN, 2012).

Para 2013, en la coyuntura económica, política y social que atravesaba el país, se inauguró el Mercal tipo II de Santo Domingo, Municipio Cardenal Quintero, que incluyó espacios para almacenar alimentos en frío y seco, vender productos nacionales y regionales a precios subsidiados y un modulo de la red de distribución de medicamentos Farmapatria C.A. (primera en el estado). Con esta nueva instalación para la comercialización de bienes de la canasta básica, se

alcanzó la cifra de 18 establecimientos Mercal en el estado, respaldados por 325 mercalitos y un SuperMercal de verduras y hortalizas (Ballesteros, 2013; Coronado, 2013).

En 2014 se inauguró el Mercal Comunal de la población de Mocomboco, Municipio Aricagua, para asegurar en el marco de la cogestión hasta 80% de ahorro en la adquisición de los productos, así como delegar en los consejos comunales la administración y mantenimiento del establecimiento. Comenzaron las obras para la construcción de la sede Mercal en Mucuchíes, Municipio Rangel y se esperaba en dicho año inaugurar dos Mercal tipo II, ubicados en la parroquia J.J. Osuna Rodríguez del Municipio Libertador y en la avenida Centenario de Ejido Municipio Campo Elías (García, 2014). Ninguno de los dos últimos objetivos se cumplieron y el estado Mérida terminó dicho período con sólo 15 instalaciones Mercal.

Durante el mes de enero de 2015 se inauguró el Mercal tipo II Las Heroínas en la parroquia J.J. Osuna Rodríguez del Municipio Libertador, construido por la comunidad mediante la comuna José Félix Rivas. Con esta nueva instalación se crearon 18 puestos de trabajo directo, y se alcanzó capacidad para distribuir alimentos a 300 personas diariamente. En marzo de dicho año se reinauguró el Mercal Tipo I de la parroquia Tovar en el Municipio Tovar, con el propósito de continuar garantizando la soberanía alimentaria de los habitantes de la zona, para lo cual se remodeló la infraestructura poniendo a disposición cuatro cajeras, nuevo sistema eléctrico, garita de seguridad y un depósito anexo que aumentó la capacidad de almacenar alimentos.

En el mes de abril de 2015 se inauguró la primera instalación de la red pública de distribución y comercialización de alimentos tomando en consideración la fusión de los servicios de Mercal y PDVAL. Dicho establecimiento recibió el nombre de PDMercalito Comunal Domingo Peña ubicado en el sector Campo de Oro del Municipio Libertador, con capacidad para distribuir 1,5 toneladas diarias de alimentos para beneficiar a 150 personas, garantizando su acceso a bienes de la cesta básica a precios regulados. Con la puesta en práctica de esta unidad de distribución se cambia el paradigma de la venta de alimentos a precios subsidiados por la comercialización de alimentos a precios regulados,

reduciendo el margen de ahorro de los consumidores y limitándolos al acceso sólo a los bienes disponibles de ser racionados. De esta manera, y en espera de la nueva institucionalidad de la Misión Alimentación, Mercal C.A. quedó distribuida en el estado Mérida durante 2015 de la siguiente manera:

Cuadro 1. Establecimientos de Mercal C.A. en el estado Mérida

Zona geopolítica	Municipios	Cantidad de establecimientos
Área Metropolitana	3	6
Sur del Lago	5	4
Valle del Mocotíes	4	2
Pueblos del Páramo	4	4
Pueblos del Norte	3	1
Pueblos del Sur	4	0
Totales	23	17

Fuente: Elaboración propia con base en MPPA, 2015.

De esta información se deduce la existencia de 17 establecimientos Mercal en todo el estado Mérida, divididos en 5 centros de acopio y 12 unidades de distribución, a los cuales se le suman 388 Mercalitos Comunales, geográficamente distribuidos de la siguiente manera: los municipios Aricagua, Arzobispo Chacón, Guaraque, y Padre Noguera que conforman la zona Pueblos del Sur no cuentan con establecimientos Mercal, sólo tienen Mercales Comunales, por tanto el acceso de sus habitantes a productos subsidiados depende de la capacidad de los consejos comunales para acercarse hasta los centros de acopio más próximos para reponer inventarios. Los municipios Andrés Bello, Justo Briceño, y Julio Cesar Salas (zona Pueblos del Norte) sólo cuentan con un establecimiento Mercal. Por su parte los municipios Antonio Pinto Salinas, Rivas Dávila, Tovar y Zea, integrantes de la zona Valle del Mocotíes, disponen de dos centros de abastecimiento Mercal. Asimismo los municipios Alberto Adriani, Caracciolo Parra y Olmedo, Obispo Ramos de Lora, Sucre y Tulio Febres Cordero (zona Sur del Lago), y Cardenal Quintero, Miranda, Pueblo Llano, y Rangel (zona Pueblos del Páramo), tienen en cada zona cuatro puntos de abastecimiento

Mercal. Por su parte los municipios Libertador, Campo Elías y Santos Marquina pertenecientes al Área Metropolitana del estado cuentan con 6 establecimientos de la red Mercal.

2.2 PDVAL S.A.

El 12 de marzo de 2008 se inauguró el primer establecimiento de la empresa PDVAL S.A. en el estado Mérida, bautizado con el nombre de PDVAL Wilson Díaz, teniendo por sede la Parroquia Caracciolo Parra Pérez del Municipio Libertador de dicha jurisdicción. De allí en adelante se realizan todos los esfuerzos para asegurar a la población merideña los beneficios de tener una nueva red pública de distribución y comercialización de alimentos, que llegó con el propósito de desconcentrar el sector de comercialización de alimentos en el país y garantizar el acceso a las comunidades a productos de la cesta básica a precios regulados. Fue en mayo de dicho año cuando la referida empresa pública profundiza su estrategia para posicionarse en el estado avanzando en sus objetivos de consolidación y expansión, dando oportunidad para que el trabajo mancomunado consejos comunales-empresa pública diera lugar a la apertura del primer centro de distribución Pdvalito de la región, ubicado en el sector El Manzano del Municipio Campo Elías, implementándose un tipo de gestión para el mercadeo de productos con precio regulado que incluyó la supervisión, fiscalización y coordinación del funcionamiento del centro de abastecimiento por parte de la comunidad organizada, suministro y reposición de inventario por parte de los integrantes de la comunidad, así como el mantenimiento y cuidado de las instalaciones. La meta inicialmente planteada con la activación de este tipo de institucionalidad era la creación de cuatro Pdvalitos en cada parroquia de la ciudad de Mérida y en el resto de municipios del estado.

Asimismo, en el período comprendido entre 2008 y 2010 se inauguraron los puntos de abastecimiento PDVAL tipo I en las siguientes localidades: 1) Parroquia Tovar del Municipio Tovar, que incluyó la puesta en práctica del primer centro de acopio de la región creado para abastecer a la comunidad del Valle del Mocotíes, con una capacidad de almacenamiento de 115 toneladas de alimentos tanto en frío como en seco; 2) Parroquia Santa Elena de Arenales del Municipio Obispo Ramos

de Lora; 3) Parroquia Santa Cruz de Mora en el Municipio Antonio Pinto Salinas; 4) Parroquia Lagunillas del Municipio Sucre; 5) Parroquia Santo Domingo en el Municipio Cardenal Quintero. La construcción de estas nuevas instalaciones fue resultado de los convenios entre la empresa pública y el gobierno de cada uno de los municipios.

Continuando con la misma estrategia de expansión, en 2011 se inauguró el centro de abastecimiento PDVAL tipo I de la Parroquia Bailadores del Municipio Rivas Dávila con capacidad para almacenar 80 toneladas de productos, para atender la demanda de alimentos de las comunidades del Valle del Mocotíes y poblaciones del sur merideño. En 2012 se inauguró el establecimiento SuperPDVAL en la Parroquia Presidente Betancourt perteneciente al Municipio Alberto Adriani, primer local en su tipo en el estado, con capacidad para almacenar 100 toneladas de alimentos y la infraestructura necesaria para ofrecer línea blanca, panadería, pescadería y frutería. De esta manera se alcanzó a desarrollar una red de comercialización de productos regulados con ocho centros de distribución ubicados en ocho municipios del estado Mérida.

Durante 2013 se inauguró el PDVAL tipo II de la Parroquia Tucaní del Municipio Caracciolo Parra y Olmedo, primer establecimiento en su tipo en la región, con capacidad para almacenar 50 toneladas de alimentos y garantizar el acceso a las comunidades a los productos de la cesta básica a precios regulados. Iniciando 2015 se inauguró el PDVAL tipo I de la Parroquia La Azulita perteneciente al Municipio Andrés Bello, instalación con la cual se dio cumplimiento al plan de expansión de la empresa pública PDVAL S.A. en el estado Mérida y ha servido para garantizar la demanda de más de 600 personas diariamente.

Cuadro 2. Establecimientos de PDVAL S.A. en el estado Mérida

Zona geopolítica	Municipios	Cantidad de establecimientos
Área Metropolitana	3	1
Sur del Lago	5	4
Valle del Mocotíes	4	3
Pueblos del Páramo	4	1
Pueblos del Norte	3	1

Pueblos del Sur	4	0
Totales	23	10

Fuente: Elaboración propia con base en MPPA, 2015.

De esta manera, se ha desarrollado una red de comercialización de productos regulados con presencia en 10 municipios de la entidad, divididos en 1 SuperPDVAL, 1 PDVAL tipo II y 8 establecimientos PDVAL tipo I, complementados con los 20 Pdvalitos Comunales. Distribuidos en el territorio del estado Mérida de la siguiente manera: municipios Andrés Bello, Justo Briceño y Julio Cesar Salas (zona Pueblos del Norte), municipios Cardenal Quintero, Miranda, Pueblo Llano y Rangel (zona Pueblos del Páramo); y municipios Libertador, Campo Elías y Santos Marquina (Área Metropolitana), cuentan con un establecimiento PDVAL tipo I en cada zona. Por su parte los municipios Antonio Pinto Salinas, Rivas Dávila, Tovar y Zea, pertenecientes a la zona Valle del Mocotíes, disponen de 3 centros de abastecimiento PDVAL tipo I. Y los municipios Alberto Adriani, Caracciolo Parra y Olmedo, Obispo Ramos de Lora, Sucre y Tulio Febres Cordero, integrantes de la zona Sur del Lago, tienen 4 establecimientos de PDVAL repartidos en 1 SuperPDVAL, 1 PDVAL tipo II y 2 PDVAL tipo I. Asimismo, los municipios Aricagua, Arzobispo Chacón, Guaraque y Padre Noguera que conforman la zona Pueblos del Sur no cuentan con establecimientos PDVAL, y dependen de los Pdvalitos conformados por los consejos comunales para asegurar el acceso de sus pobladores a productos de la cesta básica a precios regulados.

2.3 Red de Abastos Bicentenario S.A.

El estado Mérida cuenta desde 2011 con una sucursal de la red de Abastos Bicentenario S.A., ubicada en la Parroquia El Llano perteneciente al Municipio Libertador. Instalación con capacidad para almacenar y distribuir hasta 800 toneladas de productos de consumo diario, así como neveras, lavadoras, aires acondicionados, televisores, calentadores y demás productos para el hogar, de forma mancomunada con empresas productoras públicas y privadas que elaboran estos bienes y servicios en el país. Durante agosto de 2012 se evidenció un relanzamiento ante la necesidad de cambios en su infraestructura

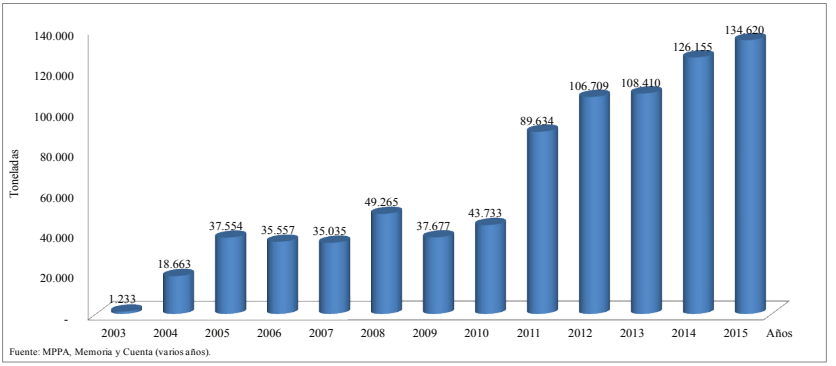
que incluyeron la revisión y mejora del área de atención al público, almacenamiento y colocación de productos, incorporación de los programas Mi Casa Bien Equipada y Venezuela Nutritiva, así como la participación de la institución en jornadas sociales de la Misión Alimentación en el estado (Sarco, 2012).

3. Impacto de la Misión Alimentación en el estado Mérida

Con una estructura que comenzó a construirse en 2003, la Misión Alimentación en el estado Mérida se ha desarrollado bajo responsabilidad de las empresas públicas que forman parte de la red de comercialización y distribución de alimentos del Estado venezolano: Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A., de las cuales se desprenden las directrices para facilitar a los ciudadanos de la región el acceso a los alimentos indispensables para mantener su calidad de vida, a precios subsidiados y regulados. El resultado ha sido una gestión pública con el objetivo principal de incrementar la disponibilidad de alimentos de primera necesidad de manera que se cubra a todos los habitantes de estado, de forma oportuna, permanente y con altos niveles de calidad, estrategia indispensable para lograr la erradicación de la pobreza extrema en la región, objetivos que coinciden con las metas principales de dicha misión (MPPCI, 2014).

Así, el primer año de actividades de la Misión Alimentación en el estado Mérida implicó la distribución de 1.233 toneladas métricas de alimentos entre 13.585 beneficiarios. Indicadores que mantuvieron un promedio durante 2004-2014 de 62.581 toneladas de productos alimenticios comercializados y 366.310 personas atendidas por año en los centros de distribución ubicados en el territorio merideño. Para 2015, la red pública de distribución y comercialización de la referida misión logró vender 134.620 toneladas de alimentos destinados a 687.630 compradores.

Gráfico 1. Distribución de alimentos Misión Alimentación en el estado Mérida

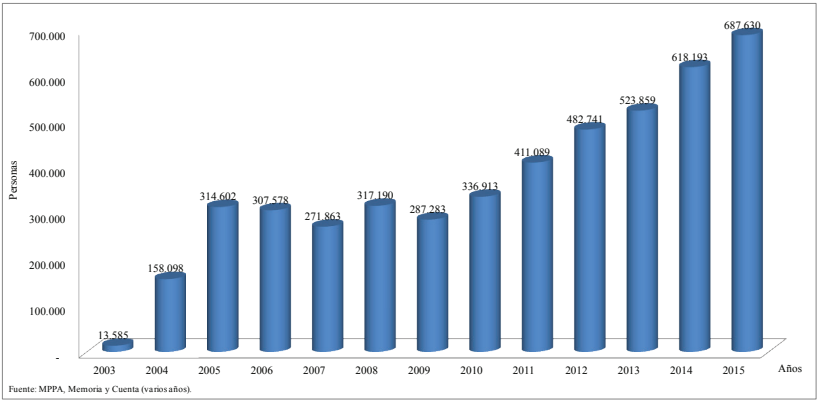


Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Dichos resultados explican que la región logró tener acceso a 2,70% de la cantidad total de alimentos distribuidos anualmente por la Misión Alimentación en todo el territorio nacional y con esa cantidad de productos se alcanzó a cubrir 2,75% del total anual de beneficiarios a nivel nacional de dicho programa asistencial (MPPA, 2011). Los años de menor distribución de productos alimenticios entre los habitantes del estado Mérida fueron: 2003-2004, debido a la incipiente cadena de distribución, inicio de la definición institucional de la misión y falta de capacidad instalada; 2007, por el elevado costo de las importaciones, los ajustes de precios de los productos subsidiados y regulados, y la incertidumbre que generó la primera reestructuración de dicha misión[2] a nivel nacional; y 2009, ocasionado por la caída en el flujo de divisas al país, disminución de las importaciones, el cierre de establecimientos Mercal (principalmente Mercalitos Comunitarios), y el necesario ajuste de los precios de las mercancías vendidas a través de esta red del Estado venezolano.

[2] Para profundizar acerca del origen y evolución de la institucionalidad de la Misión Alimentación ver Hurtado y Zerpa (2016b, 2016c).

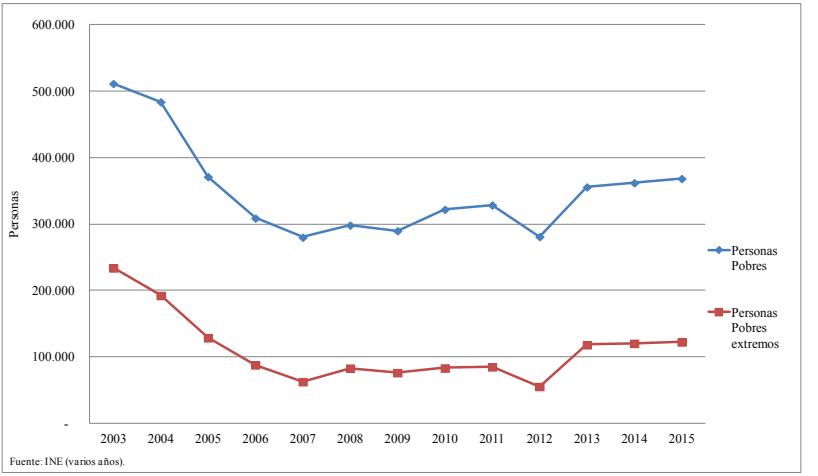
Gráfico 2. Número de beneficiarios de la Misión Alimentación en el estado Mérida



Fuente: MPPA, Memoria y Cuenta (varios años).

Poniendo en contexto la información antes señalada con el fin de evaluar la capacidad de la Misión Alimentación para aumentar el número de alimentos distribuidos que faciliten cubrir toda la población del estado Mérida, fue necesario utilizar como indicador de cobertura la proporción de la población atendida por las empresas de la red pública de distribución y comercialización de alimentos, en relación con el total de habitantes del estado, de lo cual se concluye que la misión pasó de cubrir 1,8% de la población del estado en 2003 a cubrir 71,9% del total de habitantes de la entidad merideña en 2015. Resaltando que entre 2004 y 2014 se distribuyeron y comercializaron alimentos para atender a 41,7% de la población, destacando en dicho período que en 2004 sólo se alcanzó a cubrir el 20,2% y en 2007 el 32,5% del número de ciudadanos del estado Mérida. En este sentido, a pesar que se evidencia un incremento en el número de productos alimenticios distribuidos y la cantidad de personas atendidas, el bajo nivel de cobertura coloca a dicha misión muy distante de la meta de garantizar alimentos a toda la población del estado, muy a pesar del aumento en la capacidad instalada de las empresas Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A. y el nuevo rol que asume el Estado venezolano en el sector de comercialización de alimentos en el país.

Gráfico 3. Número de personas pobres en el estado Mérida



Fuente: INE (varios años).

Teniendo como referencia el objetivo relacionado con la capacidad para contribuir con la erradicación de la pobreza extrema en el estado Mérida mediante las acciones de la Misión Alimentación, se concluye de las estadísticas oficiales la reducción del número de personas en situación de pobreza en territorio merideño desde 511.708 en 2003 hasta 368.498 en 2015, de las cuales estaban en pobreza extrema 233.912 en 2003 y 122.367 en 2015. De los resultados destaca que 129.835 personas dejaron de ser pobres extremos entre 2004 y 2007; entre 2008 y 2012 dicho indicador evidenció fluctuaciones; y a partir de 2013 comenzó una senda de crecimiento de la pobreza extrema en la región, a pesar del aumento en el número de alimentos vendidos y cantidad de personas beneficiadas por la acción pública en la distribución y comercialización de alimentos en la zona. Estos resultados dan una señal inequívoca de que nuevas personas no pudieron cubrir sus requerimientos alimentarios, lo que exige para erradicar la pobreza no sólo la universalización de la asistencia pública en el ámbito de alimentación, también es necesario reforzar la atención en todos los ámbitos que determinan la pobreza, es decir, más allá de una política asistencialista para el manejo de la pobreza se debe adoptar una visión integral para la superación de la misma, que incluya políticas económicas eficientes que incentiven la actividad productiva, mejoren la disponibilidad alimentaria y garanticen la cobertura satisfactoria de la población objetivo, cambios institucionales que faciliten el

desarrollo de emprendimientos y la participación del sector privado en la producción de alimentos y en el impulso de actividades conexas, además de planes de educación y formación que permitan el desarrollo personal y profesional de las personas pobres que, atendidas mediante esta misión, pueden dejar de serlo.

Reconociendo el carácter social de la Misión Alimentación, la gestión del gobierno en la región debe ser focalizada en los sectores de mayor pobreza en el estado Mérida, para evitar el uso ineficiente de recursos, la atención inadecuada de la población objetivo de la misión y la cobertura de personas que no forman parte de hogares pobres. Las empresas públicas que conforman la red de distribución y comercialización de alimentos del Estado venezolano deben reconocer el doble papel que tienen, en primer lugar garantizar los alimentos a la población pobre de cada municipio del estado, y en segundo lugar llevar a cabo la distribución y comercialización de productos alimenticios con criterios de eficiencia para alcanzar una gestión presupuestaria equilibrada, minimizar el peso de sus actividades en el presupuesto público nacional y evitar la aparición de incentivos para el desarrollo de actividades ilegales (corrupción, contrabando, informalización de la compra y venta de alimentos, entre otras).

En este sentido, los resultados de la Misión Alimentación en el estado Mérida exigen la modificación del actual esquema de gestión de las empresas públicas encargadas de distribuir y comercializar alimentos debido a que facilita la desatención a grupos de personas en riesgo de caer nuevamente en pobreza extrema ya que no son atendidos adecuadamente al asignarse los recursos para brindar acceso a personas que no son integrantes de la población objetivo de la misión. Asimismo es importante destacar que la distribución geográfica de dicho programa se respalda excesivamente en los establecimientos comunales (Mercalitos y Pdvalitos Comunales) donde la mayor responsabilidad recae sobre las comunidades y en menor proporción sobre las empresas públicas, conllevando al actual esquema de desatención de las zonas con mayor pobreza y desigualdad del estado: 1) Pueblos del Sur (municipios Aricagua, Arzobispo Chacón, Guaraque y Padre Noguera), sin establecimientos Mercal, PDVAL, ni Abastos Bicentenario, y 2) Pueblos del Norte (municipios Andrés Bello, Justo Briceño y Julio

Cesar Salas), con un establecimiento Mercal pero sin centros PDVAL ni Abastos Bicentenario. Además es fundamental eliminar todos los incentivos a la corrupción y el contrabando (venta de cupos para la distribución, asignación discrecional de la cantidad de productos, venta obligatoria de la mercancía no subsidiada mediante los llamados combos de productos, desatención y desinterés para la presentación de los alimentos en pasillos y anaqueles, entre otros), dentro de las empresas públicas que conforman la misión.

4. Modelo de Impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida

Debido a que las políticas sociales destinadas al abastecimiento y protección nutricional de la población se han desarrollado en el estado Mérida desde 2003 arrojando resultados como los señalados en párrafos anteriores, surge la preocupación acerca del riesgo de utilizar nuevos dineros públicos para mejorar el bienestar de la población mediante programas de carácter universalistas y masivos, debido a que la falta de datos concretos acerca de los recursos utilizados, los resultados financieros de cada gestión, el contenido proteico de los alimentos distribuidos, y demás información relevante acerca del funcionamiento de las instituciones públicas encargadas de la Misión Alimentación en el estado, además del rezago evidente en la presentación de los pocos datos que se publican, impiden el análisis pleno del impacto de este programa y condicionan de manera negativa la promoción y realización de estudios referentes al alcance social de dicha misión.

Ante estas dificultades, se determinó un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación del gobierno venezolano en el Área Metropolitana del estado Mérida utilizando la Lógica Difusa. Para ello se integró el análisis de la información cuantitativa oficial disponible, junto a las bases informativas de tipo cualitativa obtenidas del seguimiento y evaluación de la opinión de los beneficiarios de dicha misión durante el período 2013-2015. En este sentido, se logró tener una visión integral de los resultados obtenidos por la referida política pública en la región en estudio, explicados mediante un índice de impacto.

4.1 Enfoque para el estudio de impacto

Aunque se han asignado ingentes cantidades de recursos para atender los elevados niveles de desigualdad evidentes en la sociedad venezolana, mejorar la calidad de vida de la población, garantizar el acceso a servicios de salud y educación de calidad, brindar seguridad personal y jurídica, crear empleos y permitir la proliferación de actividades productivas en el marco las más recientes políticas sociales implementadas por el gobierno nacional, no se conocen aún los efectos reales de las misiones sociales. A pesar de ser concebidas como una estrategia para hacer frente al problema de equidad, la necesidad de reconocimiento y aplicación de los derechos de los ciudadanos venezolanos, las misiones y sus resultados han sido seleccionadas como una referencia política de gestión gubernamental, que sin importar el tipo de efecto que han tenido, los recursos que se han utilizado, la estructura pública que han edificado, y la naturaleza de las nuevas relaciones económicas que han originado, se consideran como positivas, refiriéndose así con ligereza acerca del impacto que han tenido en la sociedad.

De esta manera, el análisis político se ha privilegiado sobre el económico y las misiones sociales, en general, se han representado como de alto impacto en la población debido al elevado apoyo que tienen, la percepción favorable entre los ciudadanos del país y los réditos políticos que le han reportado al partido de gobierno. Ello ha implicado la preferencia por un enfoque de análisis, el político, que termina limitando los resultados de cualquier propuesta de evaluación de impacto que se realice sólo bajo esta óptica.

En este sentido, resulta necesario comprender que un estudio de impacto de las misiones sociales, en general, y de la Misión Alimentación, en particular, implica medir los resultados de su ejecución aislándolos de los posibles cambios en la sociedad generados por otros factores. Así, como plantea Aponte (2007), exige identificar los efectos netos que tienen estas políticas sociales en una población particular, valorando especialmente el efecto neto sobre la población beneficiaria o usuaria. Lo cual implica todo un proceso de identificación, análisis y explicación de los cambios y modificaciones que, respecto al problema social atendido, se generaron en la población objetivo (Castro y Chávez, 1994).

Este tipo de estudio implica, en palabras de Baker (2000), el uso de alguno de estos enfoques: a) métodos cualitativos y participación, b) métodos cuantitativos, o c) integración de los dos métodos anteriores, con el fin de lograr identificar la evolución del impacto. En el caso de los métodos cualitativos, se corresponden con técnicas para obtener información desde las perspectivas de los beneficiarios, valoración que hacen de los programas, los procesos que incluyen su participación y la percepción individual acerca de los resultados. Esta metodología se caracteriza por ser flexible durante las etapas de diseño, recopilación de datos y análisis, requiriendo en todo momento el conocimiento y las condiciones de los beneficiarios de los programas sociales, entre sus ventajas destaca la flexibilidad y la posibilidad de ser adaptadas concretamente a los requerimientos de la evaluación empleando enfoques adaptables, facilitando el uso de técnicas inmediatas y mejorando toda evaluación de impacto al permitir tener una mayor comprensión de las percepción y prioridades de las partes interesadas (beneficiarios e instituciones encargadas de su ejecución). Por su parte, son desventajas de esta metodología, la subjetividad presente en la recopilación de datos, la ausencia de grupos de comparación y la falta de representatividad estadística cuando las muestras son reducidas. Ello implica que para el manejo de este enfoque se deben desarrollar habilidades metodológicas para evitar que los resultados terminen siendo mal interpretados.

Dentro de los métodos cuantitativos destacan los enfoques de: 1) control experimental o aleatorio, en el cual se realiza una selección aleatoria de los grupos de tratamiento y control dentro de un conjunto previamente definido de personas, donde los integrantes del grupo de tratamiento tienen acceso al programa social en estudio y los del grupo control no; 2) pareo o controles construidos, que se utiliza para la obtención de una comparación ideal que corresponda al grupo de tratamiento de una encuesta más amplia, con respecto al grupo de comparación y sobre la base de un conjunto de características observadas (igual entorno económico, idéntico cuestionario, mismos entrevistadores); 3) doble diferencia o diferencia en las diferencias, donde tiene lugar la comparación de un grupo de tratamiento con uno de comparación antes de la puesta en práctica del programa social (primera diferencia), y luego, se replica la comparación después

de implementado el programa (segunda diferencia); 4) variables instrumentales o control estadístico, donde se usan una o más variables que influyen en la participación de los beneficiarios en los programas para proyectar el número de participantes, que luego se comparará con el dato efectivo de dicho parámetro; 5) comparaciones reflexivas, que tienen lugar cuando se realiza una encuesta básica o de referencia de los beneficiarios antes de la implementación de la política social y luego se realiza una encuesta de seguimiento, los resultados se obtendrán de explicar el valor de los indicadores antes y después de la intervención del sector público. Las principales desventajas de la metodología cuantitativa tienen que ver con el hecho de que exigen el uso de métodos estadísticamente complejos, requiriéndose conocimientos especializados para el diseño de la evolución, análisis e interpretación de los datos y el problema de sesgo de selección que puede afectar la confiabilidad de los resultados (Baker, 2000; Aponte, 2007).

Y acerca del método que integra el enfoque cualitativo y cuantitativo, encuentra popularidad debido a que permite por un lado evaluar la causalidad entre variables y arrojar conclusiones que pueden generalizarse (datos cuantitativos), al mismo tiempo que permite el estudio integral de los casos o hechos seleccionados y proporciona información acerca de las perspectivas de los beneficiarios y la dinámica del programa en estudio (información cualitativa). La integración de ambos enfoques permite incorporar controles de coherencia con procedimientos de triangulación que facilitan realizar dos o más estimaciones independientes de las variables seleccionadas; da lugar a la obtención de perspectivas diferentes de un mismo hecho en estudio; permite conducir los análisis en diferentes niveles; brindan oportunidades para la retroalimentación al momento de interpretar los resultados (Bamberger, 2000; Baker, 2000; Aponte, 2007). Estas ventajas hacen que se utilice cada día más en la evaluación de impacto el enfoque metodológico que integra el análisis cuantitativo y cualitativo, facilitando la definición de los indicadores que pueden valorarse como parte del sistema de información de un programa objeto de estudio.

En la presente investigación se utilizó este último método con el propósito de complementar los resultados del análisis de impacto bajo el enfoque cuantitativo tradicional, incorporando para ello el estudio

cualitativo en la evaluación del impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del Estado Mérida. De esta manera se logró determinar de forma integral los efectos que dicha misión produjo en las personas, hogares y comunidades, además comprobar los efectos que son atribuibles a la puesta en práctica de la mencionada política social, dando lugar finalmente a examinar las consecuencias no previstas por los beneficiarios.

4.2 Construcción del Modelo

Todo intento para evaluar el impacto de las misiones sociales, en general, y de la Misión Alimentación, en particular, esta limitado a la utilización de los enfoques cuantitativos tradicionales para revisar los efectos de la intervención del gobierno en la dinámica social de la economía. De esta manera, como resultado del uso de dicho método para estudiar el impacto que ha tenido la referida misión desde su implementación, se puede inferir, utilizando el enfoque de ingresos y gastos, que los elevados costos generados por el amplio subsidio (en el caso de MERCAL C.A.) y el rezago en los precios controlados y el valor de mercado de los alimentos (en el caso PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A.), junto al incremento de los compromisos laborales de estas empresas públicas encargadas de la distribución y comercialización de alimentos, han obligado a otras instituciones del sector público a transferir grandes cantidades de fondos para atender la diferencia entre los ingresos y gastos evidente en las actividades propias de la misión. Por lo tanto, el impacto económico de dicha política se describe por el incremento de las obligaciones presupuestarias del gobierno central (Hurtado y Zerpa, 2016b).

Ampliando los criterios utilizados para el análisis de impacto de la referida misión (que incluye número de beneficiados, cantidad distribuida de alimentos, entre otros parámetros cuantitativos), se concluye que la gestión de los procesos de comercialización y distribución de alimentos mediante la red pública ha permitido extender los beneficios de la provisión de productos alimentarios a un mayor número de personas que las consideradas como población pobre, sin llegar todavía a cubrir toda la población del país y trayendo consigo costos adicionales a referida actividad empresarial que son atendidos mediante transferencias directas de otros órganos de la administración

gubernamental, estrategia que es contraproducente en un contexto de dificultades presupuestarias del gobierno, caída del flujo de divisas al país, estancamiento del aparato productivo nacional e inestabilidad de precios. La dinámica de la Misión Alimentación planteada de esta manera, facilita la disminución de la pobreza extrema debido a que ayuda a reducir el nivel de ingreso que los hogares deben destinar para comprar alimentos y permite la adquisición de productos que forman parte de la canasta alimentaria, con lo cual se superan los requerimientos monetarios exigidos para evitar ser considerados pobres. Asimismo, los resultados de los indicadores de pobreza en el país explican que la evolución de la economía, los saldos de las empresas encargadas de esta misión, entre otros factores determinantes de la pobreza, influyen sobre el número de personas pobres que ha comenzado en 2010 una senda de crecimiento. En este sentido, se infiere que las políticas aplicadas mediante una nueva institucionalidad facilitan la reducción del número de personas pobres, pero no garantizan la erradicación de la pobreza al impedir el desarrollo individual de las personas alejados del papel asistencial del gobierno. Además, la elevada dependencia de la misión a la compra de alimentos en el extranjero la hacen vulnerable al flujo de divisas que recibe el país, quedando como metas pendientes de alcanzar en el desarrollo de esta política pública: el aumento de la producción doméstica de alimentos con el propósito de alcanzar la autosuficiencia agroalimentaria, incentivar el desarrollo del sector agroalimentario nacional, e impulsar la cooperación internacional (Hurtado y Zerpa, 2016b).

Por su parte, estudios realizados utilizando el enfoque cualitativo para evaluar el impacto de la Misión Alimentación, permitieron obtener la percepción de los beneficiarios acerca de las condiciones de operatividad de los establecimientos de MERCAL C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A. en todo el territorio nacional, captando los aspectos que en opinión de los clientes son debilidades de la gestión de dichas empresas y generando las propuestas para corregirlas. En este sentido, se concluyó que es necesario: velar por el completo abastecimiento de los puntos de distribución de alimentos y atención de los programas sociales, utilizar sistemas de seguridad que permitan el control y resguardo de las mercancías dentro de los establecimientos, realizar estudio a nivel nacional de la infraestructura de cada establecimiento para iniciar reparaciones,

acondicionamiento, ampliaciones y demás obras necesarias, y finalmente incrementar la flota de transporte para la distribución de los rubros desde los centros de acopio hasta los puntos de venta. De igual forma, consultando a los beneficiarios acerca del impacto socioeconómico de dicha misión, se infirió que la mayoría de las personas manifiestan satisfacción en referencia al tema disponibilidad y calidad de los productos alimenticios distribuidos, al mismo tiempo que indican conformidad con los precios establecidos para los productos (MPPA, 2014).

Todos estos estudios enfrentaron como dificultad la limitada disponibilidad y calidad de los datos, y dieron una interpretación particular de la realidad en sus resultados siguiendo los criterios sugeridos por cada uno de los métodos utilizados para el estudio del impacto de la Misión Alimentación. Ante ese escenario, resultó pertinente realizar una evaluación rigurosa de los efectos de esta misión en el Área Metropolitana del Estado Mérida utilizando la combinación de los enfoques cuantitativos y cualitativos en la definición de variables que facilitaron la construcción de indicadores de impacto.

En este sentido, utilizando variables cuantitativas y cualitativas se desarrolló la estructura que permitió determinar el impacto integral de la Misión Alimentación en la zona en estudio. Para ello, el conjunto de parámetros cuantitativos y cualitativos que describen el impacto de la referida misión se convirtieron en indicadores expresados en una misma unidad de medida, lo cual fue posible utilizando las herramientas de lógica difusa útiles para el estudio del impacto de las políticas públicas. A partir de las ventajas dadas por estas herramientas en el proceso de normalización y estandarización de los indicadores, se utilizó el método de ratios inciertos para la determinación del modelo de impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del Estado Mérida. Así, las variables cualitativas se homogenizaron utilizando la técnica del expertizaje, que como herramienta, permitió la transformación de la información cualitativa, vaga e incierta a la misma escala descrita por las variables cuantitativas; las variables cuantitativas y cualitativas se normalizaron en los indicadores seleccionados; se agregaron dichos indicadores; y se identificó el modelo de medición del impacto de la referida misión utilizando un umbral de confianza. Así, se logró explicar el impacto de la referida política social desde un

enfoque integral, utilizando por un lado variables cuantitativas y por otro la valoración de los individuos acerca del funcionamiento de las empresas públicas encargadas de ejecutar este programa.

De esta manera, la construcción del modelo se realizó en un proceso que conjugó, tal como plantea Lazarsfeld (1985), la representación del objeto de estudio: 1) mediante la elaboración conceptual de una imagen abstracta de la realidad; 2) la especificación del concepto: a través de la identificación de componentes o aspectos del término en estudio; 3) elaboración de indicadores: para la cuantificación de los componentes previamente descritos; y 4) la formación de medidas: a través de las cuales se sintetizan los datos obtenidos en las etapas previas.

4.3 Selección de indicadores

La existencia de múltiples formas para explicar un mismo fenómeno debido al método elegido o disponible para dicho fin, las variables seleccionadas, la disponibilidad de datos acerca de las mismas, los costos de obtención de la información necesaria, entre otras razones, han llevado a la selección de áreas de estudio y a la construcción de indicadores que conjugan multiplicidad de variables que logran superar las restricciones antes expuestas, mediante una variedad de parámetros a utilizar en la definición de indicadores, los cuales se ajustan a la naturaleza del enfoque utilizado para la evaluación de impacto.

En este sentido, surge la necesidad de describir los requisitos básicos que deben cumplirse para la selección adecuada de dichas variables, elemento fundamental de los indicadores que se utilizan para el estudio de impacto de la Misión Alimentación. Todo indicador de impacto evidencia la obtención del resultado, del cambio, del logro que se busca alcanzar con la implementación de un programa social, por lo cual representa un criterio que permite evaluar ese cambio. Así mismo, los indicadores constituyen una importante herramienta para la toma de decisiones ya que resultan fundamentales para evaluar y proyectar tendencias de la situación de una zona o comunidad objeto de estudio en lo referente a cuestiones económicas y sociales, además que permiten valorar el cumplimiento de las metas y objetivos fijados en las políticas de gobierno (López y Gentile, 2008).

En función de lo antes expuesto y de acuerdo con lo planteado por Picado (1997) los requerimientos que debe cumplir todo indicador son: 1) ser confiable y 2) ser válido. La confiablidad se refiere a la precisión o consistencia en la medición, es decir, un indicador será confiable en la medida en que aplicado en las mismas condiciones produzca los mismos resultados. Por su parte, la validez se refiere a la capacidad con que la medida seleccionada empíricamente refleja en forma adecuada el significado real de lo que se busca medir. Bajo estas premisas los indicadores no son sólo datos que informan, ya que también permiten construir nuevas perspectivas acerca de la política pública en estudio. Así, Leva (2005) menciona entre los criterios de más relevancia y que no deben omitirse en el momento de la selección de un cuerpo de indicadores los siguientes: a) representatividad, se refiere a la identificación de aquellos que sean representativos que lo que se busca medir y estudiar; b) mensurabilidad, todos los indicadores deben contener variables susceptibles de medición, de lo cual es necesario identificar aquellas que pueden medirse con menor dificultad; c) accionabilidad, deben dar cabida a medidas de políticas públicas que permitan solucionar los problemas descritos cuando tomen valores no deseados; y d) economía de medición, sugiere que los datos primarios deben generarse de forma económicamente viable.

Dentro de este contexto, en el presente trabajo se han seleccionado diferentes indicadores para analizarlos en detalle, tomando en cuenta la presencia de aspectos como el potencial de aplicación de políticas públicas; la pertinencia en el monitoreo y control de la realidad en estudio; la identificación de elementos objetivos y subjetivos; adaptación a la realidad del Área Metropolitana del estado Mérida; y complementación teórica importante. De esta manera, se determinó el siguiente grupo de indicadores para explicar el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida: 1) cobertura, 2) procedencia, 3) ingreso y 4) preferencia. Se contempla una perspectiva subjetiva así como otra objetiva para cada indicador. Con base en estos criterios, se seleccionaron estos indicadores que permiten identificar, comparar y calificar las características del programa de alimentación implementado por el gobierno venezolano.

- **Indicadores de Cobertura**

Conjunto de variables que reflejan la medida en que las personas que necesitan ser atendidas reciben atención del sector público mediante la implementación de una política social. En este sentido, corresponde a parámetros que permiten identificar la capacidad de la Misión Alimentación para incorporar a las personas de más bajos recursos, y demás miembros de la población, que necesitan asegurar el acceso directo y permanente a productos alimenticios y otras mercancías de primera necesidad.

A propósito de ello se seleccionó como indicador de cobertura: a) la proporción de la población total de los Municipios Libertador, Campo Elías y Santos Marquina del estado Mérida, que son atendidos por la Misión Alimentación, para comprobar el logro de la nueva meta de esta política social relacionada con la distribución y venta al detal de alimentos y demás productos básicos a toda la población.

- **Indicadores de Procedencia**

Parámetros que indican de donde proviene un producto, mediante la identificación del nombre geográfico del país, región, localidad o área de un territorio que es reconocida como centro de producción de dicho bien. Encuentra utilidad debido a que facilitan evaluar el estado de la provisión de bienes y servicios, así como, las condiciones que garantizan el origen adecuado de las mercancías.

En este sentido, se escogió como indicador de procedencia: a) proporción de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación que son producidos en el país. Con este instrumento se evalúa la capacidad que tiene la política social en estudio para consolidar la soberanía alimentaria del país estimulando la autosuficiencia agroalimentaria, el desarrollo del sector agroalimentario local y la cooperación internacional con criterios de complementariedad y solidaridad entre las naciones.

- **Indicadores de Ingreso**

Variables que explican la capacidad de las personas para disponer de ingresos suficientes que permitan comprar lo que necesitan para cubrir sus requerimientos alimentarios. Medio a través del cual se explica la obtención de recursos que facilitan el acceso de los individuos

a bienes básicos de consumo disponibles en los establecimientos de la red de comercialización y distribución de productos de la Misión Alimentación.

Así, las variables seleccionadas para explicar el indicador ingreso son: a) Producto Interno Bruto (PIB) per cápita real ajustado por paridad del poder adquisitivo, cifras reales del PIB per cápita ajustadas al poder adquisitivo para identificar de la mejor manera el poder relativo de compra que tienen los habitantes de la región en estudio; b) Coeficiente de Gini, representación numérica de la desigualdad de ingresos que varía entre 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta); y c) percepción del poder adquisitivo, apreciación personal acerca de la capacidad de compra que se tiene. Estos indicadores se escogieron por considerar que explican el ingreso que tienen las personas usuarias de la Misión Alimentación a partir de la valoración de la distribución de la renta, evitándose así estudiar la realidad considerando que el ingreso esta distribuido de manera uniforme entre los miembros de la sociedad.

- **Indicadores de Preferencia**

Parámetros que explican la elección que realizan las personas entre las alternativas que poseen para la adquisición de alimentos. El criterio básico a utilizar es que el consumidor realiza una comparación entre dos o más establecimientos de venta de productos alimenticios y finalmente elige por cual tiene preferencia.

Para ello, se seleccionaron como indicadores de preferencia: a) nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación, Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A.; b) nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros establecimientos comerciales donde se venden alimentos. En este sentido, se da lugar a la opinión de los beneficiarios para captar el nivel de satisfacción que han alcanzado a partir de la puesta en práctica de esta política social y evaluar el efecto que han provocado las nuevas entidades públicas encargadas de distribuir y comercializar productos alimenticios.

Cuadro 3. Indicadores de Impacto Misión Alimentación

Indicador	Variables
Cobertura	Porcentaje de la población total atendida
Procedencia	Proporción de alimentos de origen nacional
Ingreso	PIB per cápita real ajustado por paridad del poder adquisitivo Coeficiente de Gini Percepción del poder adquisitivo
Preferencia	Nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación Nivel de preferencia entre establecimientos de la Misión Alimentación y otros establecimientos comerciales

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, es importante destacar que el grupo de indicadores identificados y el conjunto de variables seleccionadas pueden ser extendidos hasta un número mayor de ámbitos que expliquen el impacto de la Misión Alimentación. La flexibilidad del presente modelo da cabida a la inclusión de nuevos parámetros que expliquen los efectos de la política social en estudio en la medida que los hechos presentes en la realidad conlleven a cambios en la manera de gestionar dicho programa, participación de nuevas instituciones, definición de nuevos objetivos y mejor provisión de información estadística que favorezcan la evaluación integral de su impacto en la sociedad venezolana.

4.4 Normalización de los indicadores

La transformación de los valores originales de cada uno de los indicadores seleccionados a una escala común, con el objeto de simplificar la lectura conjunta, al tener una sola unidad para todos se realizó debido a que la utilización de indicadores empíricos expresados en unidades heterogéneas imposibilitaba la integración necesaria para la identificación de la expresión numérica que explique el impacto de la Misión Alimentación en la población objeto de estudio. Por ello, resultó necesaria la transformación de los referidos indicadores en otro tipo de unidades homogéneas directamente integrables. Al realizarse para todos los indicadores que operacionalizan el modelo de impacto, se dispuso de puntajes directamente sumables y promediables para

expresar el nivel de comportamiento relativo de los indicadores y el impacto de la mencionada política social. Así, de acuerdo con cada indicador, se planteó el proceso de normalización o estandarización de los mismos según su naturaleza cuantitativa o cualitativa.

- **Indicadores cuantitativos**

El proceso de normalización del conjunto de indicadores cuantitativos se realizó a partir del uso del método de los ratios inciertos que permite, como herramienta de lógica difusa, la transformación de una manera sencilla a una escala común los valores que explican la evolución de los indicadores seleccionados para el estudio de impacto de la Misión Alimentación. En este sentido, resulta pertinente la identificación de la utilidad del método de lógica difusa para lograr el objetivo de normalización de los indicadores ya que permitirá disponer de puntajes directamente sumables que expresan el nivel de comportamiento relativo de cada variable. Los valores estandarizados de cada indicador estarán comprendidos entre 0 y 1, y mientras más alto es el puntaje, se describe como mayor el impacto de la política social. El valor normalizado se obtiene de la consideración de la dirección positiva o negativa de cada indicador, de acuerdo con su propia naturaleza.

Método de ratios inciertos

Como se esbozó en Hurtado (2016), este método representa una herramienta de lógica difusa que permite analizar hechos pasados y actuales para realizar previsiones acerca del comportamiento futuro de una variable en estudio, dado que permite hacer comparaciones entre situaciones. Para ello, se requiere de la consideración de normas mediante las cuales se puedan realizar comparaciones homogéneas, entre las que se cuenta la necesidad de que los criterios de valoración sean establecidos permanentemente por una fuente confiable proveniente de organizaciones gubernamentales, académicas o de investigación. La característica primordial de los ratios inciertos es el estudio comparativo, además de impulsar la necesidad de considerar múltiples aspectos de una situación con el propósito de obtener una visión global de la misma (Gil Aluja, 1999; Hurtado, Tinto y Zerpa, 2011).

Los ratios inciertos se plantean a este nivel porque permiten realizar el análisis de aquellos aspectos inciertos que envuelve la realidad social, que con otros instrumentos se descarta por lo difícil de su utilización. Desde el punto de vista metodológico se diseña como una relación de cocientes entre los cuales el numerador y el denominador se mueven en función de una misma variable. En este sentido, la normalización de indicadores a partir de ratios es posible a través de las identidades que se muestran a continuación.

i. Indicadores positivos:

$$\underset{\sim}{N} = x \ , \ \underset{\sim}{D} = MAX_x$$

$$\underset{\sim}{R_{Ix}} = \underset{\sim}{N} (:) \underset{\sim}{D} = \left| \frac{x}{MAX_x} \right|$$

En donde:

$\underset{\sim}{N}$: Numerador difuso

$\underset{\sim}{D}$: Denominador difuso

$\underset{\sim}{R_{Ix}}$: Ratio difuso de cualquiera de los indicadores seleccionados.

x : Valor observado del indicador seleccionado.

MAX_x : Valor máximo posible que puede alcanzar el indicador seleccionado.

A partir de esta identidad se construyen los ratios en función de un conjunto de consideraciones de los indicadores en estudio, dándose cabida a todas las distorsiones que se presentan al considerar los datos tal cual están plasmados en la realidad. A mayor valor del ratio, mejor será la situación descrita. El valor normalizado desde esta identidad valdrá 0 cuando se asocie al monto que corresponde a la meta no deseada, es decir, se describe el nivel más bajo de la escala, y 1 cuando tome el valor más alto. Aquellos datos próximos a uno indicarán una mayor aproximación a la meta deseada.

ii. Indicadores negativos:

$$\underset{\sim}{N} = x \ , \underset{\sim}{D} = MAX_x$$

$$\underset{\sim}{R_{Ix}} = \underset{\sim}{N} (:) \underset{\sim}{D} = \left| \frac{x}{MAX_x} - 1 \right|$$

En donde:

$\underset{\sim}{N}$: Numerador difuso

$\underset{\sim}{D}$: Denominador difuso

$\underset{\sim}{R_{Ix}}$: Ratio difuso de cualquiera de los indicadores seleccionados.

x : Valor observado del indicador seleccionado.

MAX_x: Valor máximo posible que puede alcanzar el indicador seleccionado.

Mientras más pequeño sea el resultado que explica el ratio, peor será la situación descrita. Asimismo, el valor obtenido a partir de la identidad planteada valdrá 1 cuando el indicador tome el valor más bajo de la escala y se le asocie al nivel correspondiente a la meta deseada, y 0 cuando tome el valor máximo. Aquellos resultados más próximos a 1 indicarán una mayor aproximación a la meta de obtener el mayor impacto posible con la Misión Alimentación.

A propósito de ejemplificar de manera pedagógica, la capacidad máxima de personas atendidas diariamente en el establecimiento Mercalito de la Parroquia Domingo Peña del Municipio Libertador de Mérida es 100, mientras que para el Mercalito del sector Domingo Salazar sólo tiene capacidad para atender a 22 personas por día. Desde referidos datos se fija 100 como valor máximo de personas atendidas por día en los establecimientos Mercalito, mientras que el valor más bajo posible se considera en 22. Si la tasa efectiva de atención diaria de

personas en los locales Mercalito de Mérida se describe en 94, el valor normalizado de este indicador se obtiene de la siguiente manera:

$$\underset{\sim}{N} = 94\ ,\ \underset{\sim}{D} = 100$$

$$\underset{\sim}{R_{Ix}} = \underset{\sim}{N}\ (:)\ \underset{\sim}{D} = \left|\frac{94}{100}\right|$$

$$\underset{\sim}{R_{Ix}} = 0{,}94$$

Cada variable cuantitativa previamente definida fue homogenizada mediante este método, lo que permitió la agregación de la información para cada indicador a través de promedios simples.

- **Indicadores cualitativos**

Con la premisa de que los indicadores cuantitativos son insuficientes para explicar el nivel de impacto de las políticas sociales, por lo que es necesario combinar o complementar esa información con otros indicadores cualitativos, en el presente trabajo se plantea el análisis de múltiples variables cualitativas que den una aproximación integral al efecto que tiene la Misión Alimentación en los habitantes del Área Metropolitana del estado Mérida.

De esta manera, se plantea el uso de un conjunto de variables cualitativas para cada indicador definido con el fin de explicar el impacto de dicha misión, logrando así medir el grado de adelanto que tiene este programa social en la búsqueda de las metas que dieron lugar a su implementación, así como el estudio de lo referente a la percepción individual de las personas sobre el funcionamiento y las ventajas que le reportan el uso de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos. En este sentido, se utilizó la técnica de expertizajes como herramienta de Lógica Difusa que da la posibilidad de transformar toda la información disponible sobre la satisfacción, insatisfacción, preferencia o no preferencia, de las personas acerca de su poder adquisitivo y el uso de los establecimientos de MERCAL C.A., PDVAL S.A., Abastos Bicentenario S.A. y demás centros de venta de alimentos que existen en la zona en estudio. Con ello se evitó descartar

toda esa información vaga, incierta, subjetiva y difícil de medir; existente en la realidad, que al utilizarse para la construcción del presente modelo da lugar al estudio integral de este tipo de políticas públicas.

Expertizaje

Como plantea Hurtado (2016), constituye una herramienta que permite realizar una evaluación a la opinión de expertos en función de un determinado tema. La construcción del expertizaje se realizó mediante el procedimiento sugerido por Kaufmann y Gil (1993), Kaufmann *et al.* (1994), Hurtado y Tinto (2009) y Hurtado (2016), es decir:

1. Se consulta la opinión del conjunto de expertos sobre el tema seleccionado.
2. Se elabora la frecuencia de las opiniones.
3. Se dividen los datos entre el número de expertos, con lo cual se normaliza la serie.
4. Se suman los valores de abajo hacia arriba hasta totalizar la unidad. Con ello se acumula la frecuencia relativa que permite obtener el expertón.
5. Se suman todos los datos sin tomar en consideración los valores ubicados en la casilla de cero y se divide el cociente entre diez de manera que se calcula la media aritmética.

El uso del expertizaje en el presente modelo se circunscribe a su utilidad para la consideración y manejo de todas las distorsiones que se presentan al considerar los juicios de valor de las personas, con lo cual es posible acercarse de manera más amplia al análisis pleno del impacto de las políticas públicas. En este sentido, el valor de la media aritmética obtenida estará comprendido entre 0 y 1, siendo el valor más bajo el menos deseable. Mientras más bajo sea el puntaje, se perciben peores resultados de la participación de los entes adscritos a la Misión Alimentación en la comercialización de alimentos, y a medida que esta se acerca a 1 se describe mayor impacto de la referida política.

Contraexpertizaje

Como complemento al desarrollo de expertizajes se plantea la realización de contraexpertizajes. Estos representan una herramienta de la lógica difusa que toma una nueva opinión de expertos acerca de

un tema que ya ha sido evaluado por expertos (Kaufmann y Gil, 1993). Se utiliza con el objetivo de aumentar la calidad de los resultados, reduciendo la entropía e incertidumbre de los mismos. Para ello se realiza una nueva consulta a expertos, y de allí se procede de la siguiente manera (Kaufmann *et al*., 1994; Hurtado, 2016):

1. Se construye la frecuencia de la opinión de los nuevos expertos.
2. Se dividen las frecuencias entre el número de expertos para normalizar la serie.
3. Se acumula la frecuencia relativa.
4. Se evalúa la opinión de los nuevos expertos por medio de la siguiente identidad:

$$A\ (+)\ [A^* - A]\ (x)\ \text{Expertón}$$

5. Se obtiene la media aritmética de los datos a través de la suma de éstos sin tomar en cuenta los valores ubicados en la casilla cero y se divide el cociente obtenido entre diez.

Bajo este contexto, los indicadores cualitativos surgen de la necesidad de conocer y evaluar directamente la percepción y opinión que tienen los beneficiarios de la Misión Alimentación acerca de los resultados de su implementación, el tipo de gestión que ha tenido, y la dinámica institucional que a partir de ella se ha construido en el país para comprar alimentos. Sólo a través de dicho enfoque es posible desarrollar estudios integrales de impacto de las políticas públicas, ya que parten de la consulta directa a los individuos o grupos de individuos que son considerados como de interés para la gestión pública. En este sentido, es un ámbito que se plantea en este trabajo para llenar la falta de información sobre los resultados financieros de la misión, contenido nutricional de los alimentos distribuidos, percepción de los beneficiarios acerca del servicio prestado por los establecimientos de la red pública de distribución de productos alimenticios, preferencia o no por éstos, y la opinión acerca de los resultados hasta ahora obtenidos en la misión. Las herramientas de lógica difusa utilizadas de esta manera brindan sencillez de cálculo, facilitan la interpretación, dan flexibilidad para incorporar o eliminar indicadores y posibilitan la evaluación periódica del impacto de este tipo de políticas sociales.

4.5 Agregación de los indicadores

Luego de la transformación de indicadores expresados en distintas medidas, la solución a los problemas de ponderación arbitraria y duplicidad de información se obtiene a través de la definición del algoritmo que permite la convergencia de cada una de las variables seleccionadas en su respectivo indicador de impacto, y seguidamente la agregación de los referidos indicadores en un número borroso con el cual se explican los efectos de la Misión Alimentación en el grupo social en estudio. En este sentido, se define el método de construcción ponderada simple para hacer operaciones con las variables seleccionadas para cada indicador de impacto. Bajo una unidad de medida común, toda variable podrá ser agrupada dentro de cada indicador, para lo cual se sigue la identidad que se presenta a continuación:

$$\underset{\sim}{I}x = \sum_{x}^{n} \frac{\underset{\sim}{V}xn}{n}$$

Donde:

$\underset{\sim}{I}x$: Indicador x de impacto de la política pública.

$\underset{\sim}{V}xn$: Variable n del indicador x.

n: Número de variables del indicador x.

Los distintos indicadores identificados para explicar el impacto de la Misión Alimentación contienen n variables. De la notación así descrita se asume que todas las variables de cada indicador tienen la misma importancia, por lo que la ponderación será la misma para cada una de ellas, dependiendo ésta de la cantidad de parámetros que tenga cada indicador.

De igual forma, el cálculo del número borroso que describe el nuevo modelo de impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida se realiza suponiendo, al igual

que se hace para las variables, que los indicadores tienen la misma importancia, por lo que el valor del intervalo de confianza vendrá dado por la siguiente ecuación:

$$\underset{\sim}{II} = \sum_{i}^{m} \frac{\underset{\sim}{I}i}{m}$$

Donde:

$\underset{\sim}{II}$: Medida de impacto de la Misión Alimentación.

$\underset{\sim}{I}i$: Indicador *i* de impacto de la política pública.

m: Número de indicadores.

De esta manera, se asume que todos los indicadores tienen la misma importancia, y su ponderación será la misma para cada uno en función de la cantidad de indicadores descritos para explicar el impacto de la Misión Alimentación. A través de este método se diferencian las opciones de ponderación, abriendo la posibilidad de interpretación individual sobre la situación de cada indicador y de la medida de impacto de la política pública, brindando de forma más sencilla y rápida un resultado sobre los efectos que esta ha tenido en el grupo social en estudio. En este sentido, de la aplicación del método de integración así reseñado se pretende identificar una medida de impacto de la mencionada misión, que esté basada en procedimientos empíricos, no sea afectada por la inflación al permitir su uso en forma longitudinal, esté sustentada por la facilidad y bajo costo de su aplicación, y represente una visión integral de los efectos que ha tenido la referida política en las comunidades estudiadas.

El modelo se construyó desde un enfoque integral, para el cual se seleccionaron cuatro indicadores de impacto de las políticas públicas, con variables cuantitativas y una variedad de parámetros cualitativos para cada uno de los indicadores, con lo cual se buscó medir el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida. Con ello se conjuga el "pluralismo metodológico" recomendado por Verdugo (2004), dado que se construye una estrategia de evaluación y de

investigación a partir de la combinación de procedimientos cuantitativos y cualitativos para medir la perspectiva personal (satisfacción o no), evaluación funcional (comportamiento y rol ocupado) e indicadores sociales (medidas de nivel social). Los resultados permitirán obtener el grado de atribución de importancia y uso de cada uno de los indicadores propuestos dentro del modelo para evaluar el impacto de la referida misión social, al mismo tiempo que facilitará más adelante captar la diferencia entre regiones o zonas en estudio.

4.6 Información estadística

La definición de los indicadores que permiten evaluar de manera integral el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida, permitió la identificación de la terminología correcta para la búsqueda y selección de la información estadística necesaria para la aplicación del modelo, a partir de la perfecta delimitación del grupo social en estudio, el espacio temporal de análisis y el alcance de la investigación. Para ello se tomaron en cuenta los principales indicadores que explican los efectos producidos por la referida misión en la sociedad, al tiempo que se utilizaron instrumentos de recolección de información primaria, para captar la información de carácter cualitativa sobre dicha política social.

Como medio para la obtención de los datos se utilizaron fuentes primarias de información con el propósito de identificar los datos necesarios para analizar los indicadores que describen las variables cualitativas del modelo. Por tanto, fue necesario el diseño y la aplicación de la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación (EFEA),[3] que como herramienta estadística permitió integrar los principios de lógica difusa en la recolección de información, e identificar aspectos vitales para comprender la manera como los beneficiarios perciben las actividades propias de la Misión Alimentación en la zona en estudio. La aplicación de dicha encuesta fue destinada al jefe de familia y se realizó durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2013, 2014 y 2015, como parte de las actividades de investigación sobre el impacto de las misiones sociales del gobierno venezolano que realiza el Grupo

[3] Para conocer en detalle la totalidad del cuestionario, ver Anexo 1.

de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN) del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad de los Andes (ULA). Para la EFEA se definió como objeto de observación y estudio las familias del Área Metropolitana del estado Mérida beneficiarias de la Misión Alimentación, las cuales constituyeron una muestra representativa de la población equivalente a 330 unidades de estudio. El tamaño de la muestra y la distribución de la misma se corresponde con las pautas utilizadas en la IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF) que durante 2008 y 2009 fue aplicada en la región, de manera conjunta, por la ULA, el Banco Central de Venezuela (BCV) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La EFEA fue diseña para el presente estudio con la finalidad de obtener la información necesaria para captar la opinión subjetiva sobre los indicadores que explican los efectos de la Misión Alimentación en la dinámica de la economía en estudio. En este sentido fue estructurada en un conjunto de preguntas que captan la percepción sobre la situación económica y social del país, los recursos destinados para comprar alimentos, la frecuencia con que se compran, las dificultades que se enfrentan al querer adquirirlos, el establecimiento de la Misión Alimentación más utilizado, las ventajas y desventajas de comprar allí, y los comercios privados utilizados para adquirir productos alimenticios. Las interrogantes planteadas dentro de la encuesta fueron elaboradas a partir de la información que sobre los efectos de la referida misión social facilitaron los habitantes de la región luego de la aplicación de la Encuesta Piloto de Eficiencia Alimentación, un cuestionario conformado por preguntas abiertas que se uso para consultar a la población objetivo acerca del impacto que generaba en su dinámica diaria las actividades de la referida misión social. Todas las preguntas fueron diseñadas como *preguntas expertones* para lograr captar la opinión personal de los encuestados (*expertos*) sobre el ámbito en estudio, lo cual brindó la posibilidad de obtener la información necesaria para la realización de expertizajes sobre cualquier tópico. Por ello, la utilidad de la EFEA en el presente modelo en donde se definieron un conjunto de indicadores de impacto cuya valoración depende de la aplicación de la técnica del expertizaje como medio innovador para la consideración de parámetros cualitativos en la evaluación de los efectos de las políticas públicas.

Las *preguntas expertones* fueron estructuras de la siguiente manera:

- ¿Qué problemas tiene para comprar alimentos?

Peso de la variable	**0**	**.1**	**.2**	**.3**	**.4**	**.5**	**.6**	**.7**	**.8**	**.9**	**1**
Falta de dinero											
Escasez de productos											
Poco tiempo para adquirirlos											
Regulación de cantidad de productos											

Fuente: Encuesta Final de Eficiencia Alimentación. Elaboración propia.

Se incluye la escala endecadaria propia de la lógica difusa con el fin de darle a cada planteamiento todos los matices que van desde cero, que representa ningún peso dentro de la pregunta, hasta uno que constituye el máximo peso. Ello se realizó con el propósito de identificar parámetros valorados a partir de juicios de valor, considerando éstos como fuente importante e inagotable de información que puede utilizarse de manera clara y sencilla por medio de la lógica difusa.

El instrumento estadístico así elaborado se aplicó en función de la consecución de los objetivos de la investigación en los tres municipios que componen el Área Metropolitana del estado Mérida, utilizando el tamaño y distribución de la muestra según las pautas definidas por la ULA, el BCV y el INE en la IV ENPF que durante 2008 y 2009 fue aplicada en la región. En este sentido:

- Libertador: Al representar la capital del estado se destaca por ser uno de los municipios más sobresalientes en cuanto a desarrollo de la actividad educativa, población y nivel de vida. Se realizaron 140 encuestas. Se seleccionó por representar la

entidad de mayor población y su vinculación con la actividad turística.

- Campo Elías: Municipio cuya capital es la ciudad de Ejido, resalta por su desarrollo vinculado a las actividades agrícolas, destacando por la producción de caña de azúcar y frutales. Se realizaron 100 encuestas. Se escogió por representar la segunda entidad más grande del Área Metropolitana del Estado a nivel de población y por presentar un creciente sector de servicios e industrial (específicamente alimentos, bebidas y tabaco).
- Santos Marquina: Entidad cuya capital es la ciudad de Tabay, representa un centro poblado de pujante actividad turística y agrícola, con las características particulares de los pobladores de los páramos merideños. Se realizaron 90 encuestas.

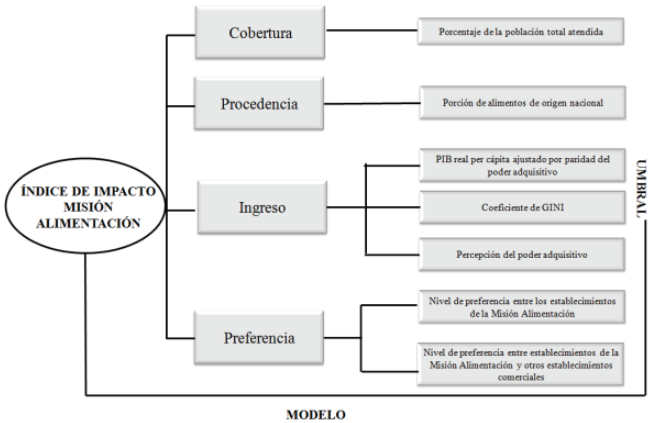
La elaboración de la encuesta se desarrolló siguiendo un procedimiento ordenado y metódico, el cual se rigió por todas las normas planteadas para el proceso de elaboración y aplicación de encuestas, destacándose así por la imparcialidad, el secreto estadístico, la elaboración de preguntas no propensas a la direccionalización de las respuestas, entre muchas otras consideraciones. En este sentido, la matemática borrosa permitió construir un cuestionario bajo dos condiciones principales: un enfoque de identificación de la posición de la población hacia una determinada situación y la estructuración de las preguntas partiendo de una aseveración.

Además de la referida encuesta, se realizó una profunda revisión de distintas fuentes secundarias de información, con el fin de lograr la identificación de las características de cada uno de los indicadores objetivos del modelo. Para ello, se utilizaron los resultados de la IV ENPF aplicada por la ULA, el BCV y el INE en el estado Mérida. Además resultó pertinente la utilización de fuentes bibliográficas como libros, artículos, revistas, trabajos de investigación, conferencias y base de datos digitales, entre otras, que permitieron la identificación de los indicadores antes descritos. En este sentido se recurrió a un gran número de fuentes estadísticas donde se identificó el nivel de cada indicador. Así, se utilizó información de las estadísticas regionales del INE, del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV), del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, del Instituto

Nacional de Nutrición, de la página web de Mercados de Alimentos C.A., Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A. y de la Red de Abastos Bicentenario S.A., del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL-ULA) y del IIES.

A partir de toda la información antes señalada se describe un modelo, tal como se visualiza en el diagrama 1, que explica de manera integral el impacto que ha tenido la Misión Alimentación en la zona en estudio, ello se logra a partir de la evaluación del impacto de las políticas sociales bajo la integración de los enfoques cualitativos y cuantitativos. Ello fue posible desde la identificación de un conjunto de variables que facilitan la construcción de indicadores cualitativos (preferencia por los establecimientos de la misión o comercios privados que distribuyen alimentos, percepción de poder adquisitivo) y cuantitativos (proporción de personas en pobreza extrema atendidas, porcentaje de la población total atendida, entre otros) que permiten identificar los efectos de la Misión Alimentación. Este proceso de valoración de las variables e indicadores se realiza por medio de la utilización de herramientas de lógica difusa que permiten la evaluación del impacto de la referida misión social desde un umbral o intervalo de confianza.

Diagrama 1. Modelo de Medición del Impacto de la Misión Alimentación a través de Lógica Difusa



Fuente: Elaboración propia

4.7 Resultados

Con la idea de que el efecto que ha tenido la misión social de alimentación en la sociedad venezolana se explique desde un enfoque integrador de descriptores objetivos y subjetivos, se determinó el nuevo modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida. El mismo se estimó a partir del uso de las herramientas de lógica difusa para el manejo de las variables cuantitativas y cualitativas seleccionadas para explicar cada indicador de impacto de la misión entre 2013 y 2015, ello debido a que la información subjetiva de fuente primaria sólo se pudo recoger para esos años.

En este sentido, se revisó la evolución de cada uno de los indicadores previamente definidos: cobertura, procedencia, ingreso y preferencia. En primer lugar de forma individual y posteriormente de manera agregada para obtener la nueva medida de impacto de la política social en estudio. Dicha medida se construyó a partir del uso de las identidades descritas en párrafos anteriores sobre la agregación de variables por el método de ponderación simple, pero haciendo énfasis en la necesidad de utilizar los operadores de números borrosos para agregar los intervalos de confianza que explican cada indicador utilizado en el estudio.

Todas las medidas obtenidas están comprendidas por valores que van del 0 al 1. Se identifica con cero a la peor situación, es decir, bajo impacto; y con uno, la mejor situación: alto impacto. Con dicha idea, se utilizó la escala endecadaria[4] que se muestra a continuación para realizar el análisis de los resultados obtenidos.

[4] Para efectos de este capítulo se considera la coma (,) en las distintas correspondencias semánticas de la verdad a la falsedad, y el signo punto y coma (;) como separador de los límites inferior y superior que conforman un intervalo de confianza. Con ello se busca hacer más entendible los principios de la lógica difusa a los lectores menos familiarizados con dicha teoría.

0	Bajo Impacto
0,1	Prácticamente bajo impacto
0,2	Casi bajo impacto
0,3	Cercano a bajo impacto
0,4	Más bajo que alto impacto
0,5	Tan bajo como alto impacto
0,6	Más alto que bajo impacto
0,7	Cercano a alto impacto
0,8	Casi alto impacto
0,9	Prácticamente alto impacto
1	Alto impacto

- **Cobertura**

Para el caso del indicador de cobertura, se identificó una variable que fue normalizada para el período en estudio. Dicho parámetro correspondió a la proporción de personas integrantes de la población total del Área Metropolitana del estado Mérida que fueron atendidas en los establecimientos de la Misión Alimentación. El referido dato se estandarizó utilizando el método de ratios inciertos.

El resultado obtenido explica que la cobertura de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida, según la escala endecadaria propia de la lógica difusa, estuvo durante 2013 en un rango entre más baja que alta cobertura, descrita por la calificación [0,494; 0,494]. En este sentido, es importante aclarar para esta y todas las demás variables cuantitativas, que en todos los cálculos se utilizó el dato real obtenido por las instituciones encargadas de compilar el mismo a través de procedimientos estadísticos donde se hace caer la entropía presente en la realidad desde un primer momento. Tal información se consideró para el límite inferior y el límite superior de los umbrales de este parámetro, por ejemplo [0,3; 0,3]. Lo así planteado no limita la agregación más adelante de los umbrales de las variables cuantitativas y cualitativas a través de operadores de matemática borrosa.

Finalmente, el análisis de la evolución del indicador de cobertura durante el período en estudio requirió la realización de igual procedimiento para los años 2014 y 2015. De los referidos cálculos se desprendió que la cobertura realizada por la misión a la población total de la zona estudiada se ubicó durante 2014 en el rango [0,573; 0,573], es decir se posicionó en un umbral de tan baja como alta cobertura. Mientras que para 2015 se colocó de igual forma en un intervalo entre, más alta que baja cobertura, que se explica por la calificaciones [0,627; 0,627] que se identifica en el cuadro 4. Los datos así descritos explican una mayor capacidad anual de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos para atender a las personas ubicadas en la zona en estudio. Este resultado coincide con la tendencia del nivel de cobertura nacional de la misión, que muestra un incremento en el número de personas atendidas pero sin llegar a cubrir a toda la población del país (Hurtado y Zerpa, 2016b).

Aunque se evidencia un incremento en el número de personas atendidas, está es señal del desplazamiento de los actores privados del sector comercializador de alimentos, explica la posición del sector público por universalizar su gestión como distribuidor de productos alimenticios, y demuestra que la capacidad instalada de las empresas Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A. no es suficiente para cubrir a toda la población del Área Metropolitana del estado Mérida, por lo cual es ineficiente la gestión del gobierno en relación con este objetivo

Cuadro 4. Evolución del indicador de cobertura

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Cobertura	**0,494**	**0,494**	**0,573**	**0,573**	**0,627**	**0,627**
Propoción de población atendida	0,494	0,494	0,573	0,573	0,627	0,627

Fuente: Elaboración propia.

- **Procedencia**

Con respecto al indicador de procedencia, se utilizó la variable proporción de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación que son producidos en el país, con el fin de evaluar el estado de la provisión de bienes y servicios alimentarios, así como, las condiciones que garantizan el origen adecuado de dichas mercancías. Con este

parámetro fue posible evaluar la capacidad que tiene la política social en estudio para consolidar la soberanía alimentaria de Venezuela estimulando la autosuficiencia agroalimentaria, el desarrollo del sector agroalimentario local y la cooperación internacional con criterios de complementariedad y solidaridad entre las naciones.

La normalización de esta variable utilizando ratios inciertos permitió identificar que la totalidad de alimentos de origen nacional distribuidos mediante los establecimientos de la Misión Alimentación es menor a la cantidad de procedencia extranjera. De esta manera, se infiere que durante 2013 el indicador de procedencia se explicó como prácticamente baja procedencia nacional, descrito en la puntuación [0,120; 0,120]. Este resultado se mantuvo durante el período en estudio, destacando el cierre del umbral a razón del incremento de la dependencia a las compras de alimentos en el extranjero. Así, para 2014 la banda se modificó hasta [0,110; 0,110] con lo cual se describió una situación de prácticamente baja procedencia nacional, que se achicó aun más en 2015 explicada mediante el rango [0,100; 0,100] (ver Cuadro 5), con estos últimos resultados se reduce anualmente la importancia de la producción doméstica de alimentos dentro del total de las mercancías distribuidas y comercializadas por la misión en estudio.

Cuadro 5. Evolución del indicador de procedencia

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Procedencia	**0,120**	**0,120**	**0,110**	**0,110**	**0,100**	**0,100**
Propoción de alimentos origen nacional	0,120	0,120	0,110	0,110	0,100	0,100

Fuente: Elaboración propia

- **Ingreso**

Para el análisis del indicador de ingreso se emplearon las variables: a) Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, b) Coeficiente de Gini, y c) percepción del poder adquisitivo de los beneficiarios de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida. Con estos parámetros se explicó el ingreso de las personas atendidas por esta misión tomando en cuenta la distribución de la renta en la zona en estudio.

Así, las dos primeras variables se estandarizaron utilizando el método de ratios inciertos, mientras que la tercera se normalizó a través del cálculo de expertizajes. Esta última operación se realizó por medio de la información descrita por la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación aplicada a las familias seleccionadas de las distintas zonas del Área Metropolitana del estado Mérida.

Para construir el expertizaje se procedió de la siguiente manera:

1. Se consultó la opinión de los jefes de las familias del Área Metropolitana del estado Mérida acerca del grado en que se consideran con poder de compra cuando usan los establecimientos de la Misión Alimentación.
2. Se plantearon las siguientes alternativas para explicar la tenencia o no de poder adquisitivo. Mientras menor sean los recursos destinados a comprar alimentos en la Misión Alimentación, mayor será el poder adquisitivo que garantiza dicho programa social. Empleando la escala endecadaria de la lógica difusa se reveló la percepción de éstas familias sobre su poder adquisitivo.

Cuadro 6. Gasto mensual en la Misión Alimentación (2013)

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Menor a BsF. 1500	289					1	2		5	2	31
Entre BsF. 1500 y menos de BsF 3000	141	1	6	13	6	11	8	12	14	18	100
Entre BsF. 3000 y menos de BsF. 4500	248		1		1	3	10	9	11	3	44
Entre BsF. 4500 y menos de BsF. 6000	313							1		2	14
Mayor a BsF 6000	329										1

Fuente: Encuesta Final de Eficiencia Alimentación. Elaboración propia.

3. Se calculó el expertizaje mediante la consideración de la alternativa *Entre Bs 3000 y menos de Bs 4500* como medio para describir el grado de menor tenencia de poder adquisitivo (Li),

y el planteamiento *Entre Bs 1500 y menos de Bs 3000* como instrumento para explicar mayor tenencia de poder adquisitivo (Ls). Con la utilización de la información descrita en ambas opciones como intervalo de confianza fue posible evaluar la Percepción de poder adquisitivo.

Se obtuvo el siguiente resultado, explicado en el cuadro 7.

Cuadro 7. Percepción del poder adquisitivo (2013)

0	248	141	0,752	0,427	1	1	1	1
0,1	0	1	0	0,003	0,248	0,573	0,248	0,573
0,2	1	6	0,003	0,018	0,248	0,570	0,248	0,570
0,3	0	13	0	0,039	0,245	0,552	0,245	0,552
0,4	1	6	0,003	0,018	0,245	0,512	0,245	0,512
0,5	3	11	0,009	0,033	0,242	0,494	0,242	0,494
0,6	10	8	0,03	0,024	0,233	0,461	0,233	0,461
0,7	9	12	0,027	0,036	0,203	0,436	0,203	0,436
0,8	11	14	0,033	0,042	0,176	0,400	0,176	0,400
0,9	3	18	0,009	0,055	0,142	0,358	0,142	0,358
1	44	100	0,133	0,303	0,133	0,303	0,133	0,303
							0,212	**0,466**

Fuente: Cálculos Propios

* Se suman todos los datos sin tomar en consideración los valores ubicados en la casilla de cero

Mediante el referido rango, se concluyó que las familias del Área Metropolitana del Estado Mérida evaluaron su poder para adquirir alimentos mediante la Misión Alimentación en 2013 mediante la calificación [0,212; 0,466]. Ello explica que la utilización de la referida misión les permitió alcanzar un poder adquisitivo valorado desde un nivel que describe casi bajo poder adquisitivo, hasta un grado que explica más bajo que alto poder adquisitivo. Para 2014 referido resultado cambio al estrecharse el umbral hasta [0,238; 0,248], lo que significa que las personas percibieron casi bajo poder adquisitivo al realizar compras de alimentos en los establecimientos de la misión en estudio. En 2015 se evidenció un nuevo cambio en la evolución de la presente variable, al retomar a una percepción entre casi bajo poder adquisitivo y más bajo que alto poder adquisitivo, con un incremento en el valor del umbral superior como consecuencia del impacto que tiene poder comprar a precios fijos en una economía con alta tasa de inflación.

En relación con las variables cuantitativas que forman parte del indicador de ingreso, su normalización se hizo mediante ratios

inciertos, lo cual permitió corroborar que el PIB per cápita real ajustado por paridad de poder adquisitivo y Coeficiente de Gini alcanzaron, para 2013, calificaciones de 0,440 y 0,591 respectivamente. Para 2014 ambos parámetros cambiaron a 0,417 y 0,620, debido a la disminución en el ingreso real de los residentes de la comunidad en estudio y al incremento del nivel de desigualdad en la distribución de la renta en el Área Metropolitana del estado Mérida. Y, como se puede corroborar en el cuadro 8, dichas variables alcanzaron niveles de 0,340 y 0,619 durante 2015, confirmando la tendencia descrita en el período anterior.

Utilizando los resultados de los indicadores de manera individual se desarrolló el cálculo del aporte del indicador de ingreso al índice de impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana de estado Mérida. Para ello, se desarrolló la agregación de las variables PIB real per cápita ajustado por PPA (PIBA), coeficiente de Gini (CG) y percepción de poder adquisitivo (PP), obteniéndose para 2013 el resultado que se presenta a continuación.

$$\underset{\sim}{I}_I = \frac{PIBA + CG + PP}{3}$$

$$\underset{\sim}{I}_I = \frac{[0{,}440;\ 0{,}440] + [0{,}591;\ 0{,}591] + [0{,}212;\ 0{,}466]}{3}$$

$$\underset{\sim}{I}_I = [0{,}414;\ 0{,}499]$$

De este umbral se infiere que el impacto de la Misión Alimentación en el ingreso de los habitantes del área en estudio se ubicó para 2013 en un nivel de más bajo que alto impacto, explicado a través de la calificación [0,414; 0,499]. En este sentido, dicho indicador se hizo más estrecho para 2014 alcanzando el nivel de [0,425; 0,428]. Su evolución presentó un cambio en 2015 llegando al umbral [0,389; 0,482], que se explica entre cercano a bajo impacto y más bajo que alto impacto, señal inequívoca de la reducción en el efecto que tiene la referida misión en el ingreso de los residentes de la zona en estudio.

Cuadro 8. Evolución del indicador de ingreso

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Ingreso	**0,414**	**0,499**	**0,425**	**0,428**	**0,389**	**0,482**
PIB per cápita real ajustado por PPA	0,440	0,440	0,417	0,417	0,340	0,340
Coeficiente de Gini	0,591	0,591	0,620	0,620	0,619	0,619
Percepción del poder adquisitivo	0,212	0,466	0,238	0,248	0,209	0,486

Fuente: Elaboración propia

De esta manera se logró explicar la capacidad de las personas para disponer de ingresos suficientes que permitan comprar lo que necesitan para cubrir sus requerimientos alimentarios, las condiciones de la economía que facilitan el acceso de los individuos a bienes básicos de consumo disponibles en los establecimientos de la red de comercialización y distribución de productos de la Misión Alimentación.

- **Preferencia**

El análisis del indicador de preferencia se realizó conjugando las siguientes variables cualitativas: a) nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación, Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A.; b) nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos. Con estos parámetros se explicó el impacto de la referida misión para facilitar la elección que realizan las personas entre las alternativas que poseen para la adquisición de alimentos. Ambos parámetros se estandarizaron mediante el cálculo de expertizaje.

En este sentido, para el parámetro nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación fue necesario preguntar a los hogares del Área Metropolitana del estado Mérida acerca del grado en que preferían alguno de los establecimientos de referida misión: Mercal C.A., PDVAL S.A. o Abastos Bicentenario Sociedad Anónima. Con dicho propósito se formuló, dentro de las interrogantes incluidas en el cuestionario de la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación, la siguiente pregunta ¿Cuál de las misiones sociales de alimentación utiliza usted más?, para la cual se obtuvieron las opiniones que se muestran en el cuadro 9.

Cuadro 9. Opiniones preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación (2013)

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
MERCAL	190	3	10	5		9	2	13	18	17	63
PDVAL	285		2		1	1	3	2	15	6	15
Casas de alimentación	299						4	2	11	6	8
Bicentenario	234	7	2	7		6	10	7	28	8	21
Operativos a cielo abierto	312				1		3	2	5	3	4

Fuente: Encuesta Final de Eficiencia Alimentación. Elaboración propia.

A partir del grado de preferencia por los establecimientos de la red Mercal C.A. y Abastos Bicentenario S.A., se construyó el expertizaje mediante la consideración de la preferencia de los puntos de abastecimiento de Mercal C.A. para adquirir los alimentos (Ls), y la utilización de los centros de venta de la red de Abastos Bicentenario para adquirir productos alimenticios (Li). Mediante la utilización de ambas ideas como intervalo de confianza fue posible valuar la Preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación.

Siguiendo los esquemas antes señalados acerca de la implementación del expertizaje, se consiguió el siguiente resultado:

Cuadro 10. Preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación (2013)

0	234	190	0,709	0,576	1	1	1	1
0,1	7	3	0,021	0,009	0,291	0,424	0,291	0,424
0,2	2	10	0,006	0,030	0,270	0,415	0,270	0,415
0,3	7	5	0,021	0,015	0,264	0,385	0,264	0,385
0,4	0	0	0	0	0,242	0,370	0,242	0,370
0,5	6	9	0,018	0,027	0,242	0,370	0,242	0,370
0,6	10	2	0,030	0,006	0,224	0,342	0,224	0,342
0,7	7	13	0,021	0,039	0,194	0,336	0,194	0,336
0,8	28	18	0,085	0,055	0,173	0,297	0,173	0,297
0,9	8	17	0,024	0,052	0,088	0,242	0,088	0,242
1	21	63	0,064	0,191	0,064	0,191	0,064	0,191
							0,205	**0,337**

Fuente: Cálculos Propios

* Se suman todos los datos sin tomar en consideración los valores ubicados en la casilla de cero

A través de dicho umbral, se infiere que los hogares del Área Metropolitana del Estado Mérida evaluaron su preferencia entre los establecimiento de la Misión Alimentación, en 2013, mediante la calificación [0,205; 0,337], es decir tuvieron una preferencia que va entre casi prefieren otros establecimientos de la Misión Alimentación y cercano a otros establecimientos de la misión en comparación con Abastos Bicentenario S.A. y Mercal C.A, lo cual demuestra falta de claridad acerca de las preferencia por un local en especifico de la misión disponible en el área en estudio. Para 2014 dicho umbral se aproximó en los extremos alcanzando el valor de [0,334; 0,336], lo que quiere decir que se identifican como cercanos a preferir otros establecimientos de la misión en lugar de Abastos Bicentenario y Mercal. En 2015 la valuación dio [0,215; 0,346], describiendo preferencias que van desde casi prefieren otros establecimientos de la misión a cercanos a preferir esos otros locales. Los resultados descritos de esta manera permitieron identificar con mayor claridad la falta de preferencia de los beneficiarios por alguno de los establecimientos de la misión. En otras palabras, es insignificante el nivel de preferencia de los establecimientos de Abastos Bicentenario y Mercal con respecto a los otros centros de venta de la misión.

En el caso del parámetro nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos, fue necesario consultar a los jefes de los hogares del Área Metropolitana del estado Mérida acerca de la medida en que prefieren hacer sus compras de alimentos en locales de la misión alimentación y hacerlas en otros locales comerciales. Para ello, en el cuestionario utilizado en la aplicación de la encuesta se obtuvieron las siguientes opiniones:

Cuadro 11. Opiniones preferencia por los establecimientos de la Misión Alimentación (2013)

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Bodegas	290	1		1	2	1	5	6	11	4	9
Abastos	277		1			4	5	11	5	9	18
Supermercados	237					2	9	4	15	15	48
MERCAL	238		1	1	1	6	5	7	16	9	46
PDVAL	306		1	1	1	2	2	1	5		11
Bicentenarios	302			1	1	3	2	3	8	5	5

Fuente: Encuesta Final de Eficiencia Alimentación. Elaboración propia.

El expertizaje se elaboró, a partir de la representatividad de las respuestas, utilizando el nivel de preferencia por la red privada de distribución y comercialización de alimentos (Ls), y la cadena pública de comercialización de alimentos (Li). Por medio de la utilización de ambos como intervalo de confianza fue posible identificar el nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos.

Al proceder con los cálculos sobre los datos antes presentados se consiguió el siguiente resultado:

Cuadro 12. Preferencia red pública y privada (2013)

0	238	237	0,721	0,718	1	1	1	1
0,1	0	0	0	0	0,279	0,282	0,279	0,282
0,2	1	0	0,003	0	0,279	0,282	0,279	0,282
0,3	1	0	0,003	0	0,276	0,282	0,276	0,282
0,4	1	0	0,003	0	0,273	0,282	0,273	0,282
0,5	6	2	0,018	0,006	0,270	0,282	0,270	0,282
0,6	5	9	0,015	0,027	0,252	0,276	0,252	0,276
0,7	7	4	0,021	0,012	0,236	0,248	0,236	0,248
0,8	16	15	0,048	0,045	0,215	0,236	0,215	0,236
0,9	9	15	0,027	0,045	0,167	0,191	0,167	0,191
1	46	48	0,139	0,145	0,139	0,145	0,139	0,145
							0,238	**0,251**

Fuente: Cálculos Propios

* Se suman todos los datos sin tomar en consideración los valores ubicados en la casilla de cero

A partir de este resultado se concluye que los jefes de hogar del Área Metropolitana del Estado Mérida opinaron en 2013 que su preferencia entre locales de venta de alimentos en la zona se explica por el umbral [0,238; 0,251] o casi preferencia por los establecimientos privados. Para 2014 referido resultado se estrecho hasta [0,200; 0,224] que muestra de igual forma mayor preferencia por los establecimientos de la cadena privada de distribución de alimentos. En 2015, se continúa describiendo como casi preferencia por los establecimientos privados, con la particularidad que los resultados muestran una tendencia del umbral a incrementarse en ambos extremos, lo cual sin llegar a un grado superior (0,3), demuestra el aumento de la preferencia de los habitantes de la zona en estudio por hacer sus compras en supermercados, bodegas y abastos de la red privada de comercialización de alimentos.

Con éste último dato se logra la valoración en una unidad homogénea de medida de todos los indicadores seleccionados para explicar las preferencias por los centros de venta de alimentos de los habitantes del Área Metropolitana del estado Mérida. A partir de ello, los parámetros preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación (PEM), y nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública y otros locales de venta de alimentos (POE), fueron agregados a través del método de agregación ponderada simple. De dicho procedimiento se obtuvo el siguiente resultado:

$$\underset{\sim}{I}_P = \frac{PEM + POE}{2}$$

$$\underset{\sim}{I}_P = \frac{[0{,}205;\ 0{,}337] + [0{,}238;\ 0{,}251]}{2}$$

$$\underset{\sim}{I}_P = [0{,}222;\ 0{,}294]$$

A partir de éste se concluye que el indicador de preferencia a los establecimientos de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida se ubicó durante 2013 en un rango de [0,222; 0,294], lo que significa que la preferencia de los consumidores se ubican casi prefiriendo a los establecimiento distintos a los locales de la misión. En 2014 esa tendencia se mantuvo alcanzándose un umbral equivalente a [0,268; 0,279], dato menos ancho que el obtenido en año previo, pero que sigue describiendo la falta de preferencia de los habitantes de la zona en estudio para utilizar los establecimiento de la misión al momento de comprar alimentos. Para 2015 esa tendencia se modificó al alcanzarse una banda de [0,215; 0,303], que explica mayor preferencia por la red pública al momento de comprar alimentos, descrita esta entre casi preferir a otros establecimientos hasta cercana a preferir otros locales.

Cuadro 13. Evolución del indicador preferencia

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Preferencia	**0,222**	**0,294**	**0,268**	**0,279**	**0,215**	**0,303**
Preferencia por establecimientos Misión A.	0,205	0,337	0,334	0,336	0,215	0,346
Preferencia por otros establecimientos	0,238	0,251	0,200	0,224	0,215	0,260

Fuente: Elaboración propia

- **Medida de Impacto de la Misión Alimentación**

De la identificación del valor que distingue a cada indicador seleccionado para el estudio del impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida fue posible construir una medida que explica de manera plena los efectos que tiene dicha política social en los hogares objeto de estudio. En este sentido, se agregaron los umbrales que describen el papel de cada uno de los indicadores a través del método de ponderación simple, en el cual todas las variables que forman el modelo pesan lo mismo dentro de la estructura de la nueva medida.

En este sentido, los indicadores de cobertura, procedencia, ingreso y preferencia, seleccionados para el análisis del impacto de la mencionada misión social se valoraron a través de números borrosos, a los cuales se les puede aplicar los principios planteados en los operadores de matemática borrosa, representando de esta manera una ventaja para el desarrollo del proceso de agregación de los mismos. Previo a ello es importante destacar de los resultados individuales, que los indicadores que más influyeron sobre la medida de impacto de la referida política social, en promedio durante el período en estudio, fueron cobertura con una calificación de [0,564; 0,564], seguido por el indicador de ingreso a través de la puntuación [0,410; 0,470]. Mientras que los indicadores que condicionaron a la baja el valor final del índice fue el indicador de procedencia mediante un resultado de [0,110; 0,110] (ver Cuadro 14).

Cuadro 14. Evolución del Índice de Impacto y sus indicadores

Años	2013		2014		2015	
Índice de Impacto	**0,313**	**0,352**	**0,344**	**0,348**	**0,333**	**0,378**
Indicador de Cobertura	0,494	0,494	0,573	0,573	0,627	0,627
Indicador de Procedencia	0,120	0,120	0,110	0,110	0,100	0,100
Indicador de Ingreso	0,414	0,499	0,425	0,428	0,389	0,482
Indicador de Preferencia	0,222	0,294	0,268	0,279	0,215	0,303

Fuente: Elaboración propia

A partir de la identificación del valor que distingue a cada indicador seleccionado, se pudo construir el índice de impacto que describe la manera como la Misión Alimentación ha influido en las condiciones de vida de los habitantes de los municipios Libertador, Campo Elías y Santos Marquina del estado Mérida, alterando el nivel de

ingreso que estos destinaban a comprar alimentos, la ubicación de los locales de comercialización de productos alimenticios y la distribución de la renta en la región. Bajo esa idea, se agregaron los umbrales que explican cada indicador para el análisis del impacto de dicha misión social, obteniéndose el resultado que se muestra a continuación.

$$\underset{\sim}{II} = \frac{Cobertura + Procedencia + Ingreso + \ Preferencia}{4}$$

$$\underset{\sim}{II} = \frac{[0{,}494;\ \ 0{,}494] + [0{,}120;\ \ 0{,}120] + [0{,}414;\ 0{,}499] + \ [0{,}222;\ 0{,}294]}{4}$$

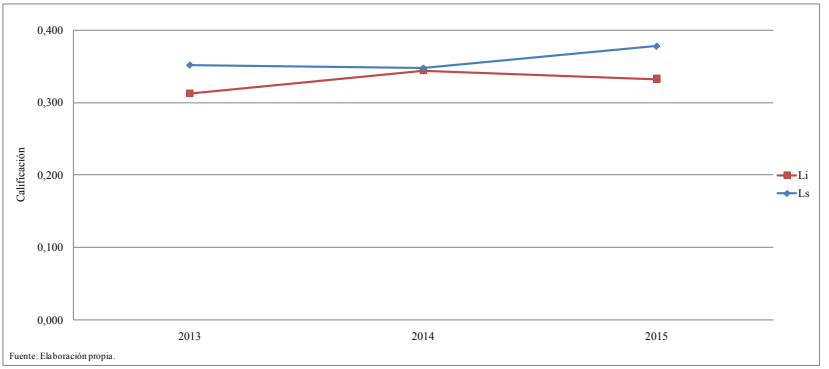
$$\underset{\sim}{II} = [0{,}313;\ 0{,}352]$$

Para 2013, el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida se ubicó en un nivel cercano a bajo impacto, es decir se identificó en el umbral [0,313; 0,352]. Con ello se evita el análisis del impacto de las políticas públicas sólo desde la óptica binaria que describía la existencia únicamente de alto o bajo impacto, dándose cabida ahora al uso de intervalos de confianza que aumenta la probabilidad de que un hecho ocurra, describe todas las alternativas posibles entre dos condiciones y utiliza el dato real con toda la entropía presente en la realidad. En este sentido, se identificaron como ámbitos en los cuales la misión tuvo más impacto, cobertura e ingreso, alcanzando durante ese año rangos de [0,494; 0,494] y [0,414; 0,499] respectivamente, valores por encima del nivel final del índice de impacto, que es resultado del incremento del número de personas atendidas por la misión en la zona en estudio y el nivel de poder adquisitivo que preservan los precios de los productos que se venden en los establecimientos de la referida política social. Efecto contrario generaron la alta dependencia de la compra en el extranjero de los alimentos comercializados a través de la misión, que va en contra de los objetivos de dicha política social y reduce el impacto que esta puede tener en el aparato productivo nacional y la dinámica social como un todo; y la falta de identificación y preferencia de los consumidores de la región con los establecimientos de la misión.

La utilización del procedimiento antes señalado para los demás años del período en estudio permitió identificar la información que

describe el gráfico 4. En 2014, el efecto de la Misión Alimentación sobre los habitantes del Área Metropolitana del estado Mérida se explicó a través de un nivel cercano a bajo impacto, explicado por el umbral [0,344; 0,347], clasificación similar a la del año previo que registra una reducción en la banda que contiene la información acerca de los efectos de la referida política social sin que se produzca un cambio en el nivel de impacto. Así, el umbral creció por el límite inferior y se redujo por el límite superior debido principalmente a la reducción en el impacto del indicador de ingreso (se limitó el poder adquisitivo de los beneficiarios), el incremento en la cobertura que realiza la misión entre la población de la zona en estudio, y la nueva reducción en la cantidad de alimentos producidos en el país comercializados mediante la red pública.

Gráfico 4. Evolución del Índice de Impacto



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, para 2015 el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida se analizó a partir del nivel cercano a bajo impacto, mediante un umbral explicado por los valores [0,333; 0,379]. El resultado así descrito implica un nuevo ajuste, esta vez hacia el límite superior de la banda, que sin llegar a certificar una nueva calificación de impacto, describe cambios en la gestión de la misión que alteran sus indicadores de impacto. Así, aumenta el nivel de cobertura de la misión al atenderse una mayor cantidad de personas en comparación con el año inmediatamente anterior y se amplia tanto por el límite inferior como superior los indicadores de ingreso y preferencia, lo cual describe mejora en el poder adquisitivo de los consumidores e incremento en la preferencia por los establecimientos de la misión

social como opción para comprar alimentos. El indicador que revierte el efecto de la tendencia antes explicada es el de procedencia, debido a que la reducción del mismo explica el incremento del número de productos de origen extranjero que se comercializan y distribuyen en la red pública.

5. Conclusiones

En el presente estudio se consideró que el análisis de impacto de las políticas sociales exige una visión integral que conjugue los enfoques cuantitativos y cualitativos tradicionales para identificar el efecto neto de dicho tipo de intervención del gobierno en la economía, evitándose así que la limitada disponibilidad y calidad de los datos existentes, falta de información acerca del uso de los recursos, y los avances logrados durante la implementación de las políticas, terminen sesgando la interpretación de los cambios que estos han provocado en la realidad.

En este sentido, la lógica difusa permitió la valoración de indicadores cuantitativos y cualitativos útiles para explicar el impacto de la Misión Alimentación del gobierno venezolano en el Área Metropolitana del estado Mérida. Mediante ratios inciertos se logró transformar de forma sencilla a una unidad de medida homogénea los valores efectivos de los indicadores cuantitativos seleccionados para el estudio de impacto. A través de expertizajes se consiguió identificar y utilizar parámetros cualitativos dentro del estudio de impacto de la referida política social. Teniendo como criterio principal que toda expresión puede ser valorada a partir de grados, las opiniones personales, vagas, inciertas y difíciles de medir se transformaron a un lenguaje que permitió su utilización dentro de la ciencia formal.

La agregación de los valores obtenidos para cada uno de los indicadores permitió identificar el efecto de la Misión Alimentación en el área en estudio mediante un índice de impacto. La referida medida se representó a través de un umbral de confianza y se constituyó en distintos niveles de impacto alcanzados durante el período analizado, dando lugar de esta manera a la evaluación integral de los efectos

generados por dicha política social en las familias de los municipios Libertador, Campo Elías y Santos Marquina del estado Mérida.

Así, el índice de impacto de la Misión Alimentación para 2013 dio un intervalo de confianza de [0,313; 0,352], es decir, cercano a bajo impacto debido principalmente al reducido nivel de los indicadores de procedencia y preferencia, dada la alta dependencia de la compra en el extranjero de los productos comercializados a través de la misión y por la falta de identificación y preferencia de los consumidores de la región con los establecimientos de la red pública de comercialización y distribución de productos alimenticios. En 2014, el índice de impacto alcanzó el umbral [0,344; 0,347], que representa una clasificación de cercano a bajo impacto pero con incremento del límite inferior y reducción del límite superior, como consecuencia del aumento de la cobertura que realiza la misión entre la población de la zona en estudio, y por la nueva reducción en la cantidad de alimentos producidos en el país que se vendieron en los establecimientos de Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A. Y para 2015, el índice llegó al rango [0,333; 0,378], un nivel de cercano a bajo impacto que, a diferencia de los años anteriores, describe un ajuste hacia el límite superior de la banda, que sin llegar a certificar una nueva calificación de impacto explica cambios en la gestión de la misión que alteran la naturaleza de sus efectos, en este sentido, aumentó el nivel de cobertura de la misión al atenderse una mayor cantidad de personas en comparación con años previos y se ampliaron los indicadores de ingreso y preferencia.

Con el nuevo índice se dio prioridad al mayor número posible de indicadores de impacto, lo que permitió una mayor aproximación al efecto neto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del estado Mérida. La ampliación del número de variables e indicadores y la aplicación, de manera continua, de la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación permitirá la realización de contraexpertizajes con los cuales se podrán ajustar los resultados obtenidos conforme cambie la gestión de las empresas Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A. y se modifique la percepción de las personas acerca de los beneficios que reciben de la referida misión.

El uso de otras herramientas de lógica difusa reforzará los resultados hasta ahora logrados con el modelo de impacto. En este sentido, el uso de distancias de Hamming y distancias de Hamming ponderadas en el análisis de la importancia de cada indicador seleccionado permitirá obtener la ponderación real que los hogares dan a cada variable; y con la construcción de matrices de semejanza y de desemejanza se podrán desarrollar comparaciones de los resultados aquí obtenidos con estudios similares que se hagan en el país, con lo cual se puede identificar diferencias y similitudes entre los niveles de impacto de la Misión Alimentación del Área Metropolitana del estado Mérida con respecto a otras localidades de Venezuela.

Referencias

- Aponte, Carlos (2007). Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general. En *FERMENTUM*, año 17, n° 48, enero- abril, pp. 58-95.
- AVN (2012). *En 2011 Mercal inauguró 284 mercalitos comunales en todo el país*. 10 de enero. Disponible en http://www.avn.info.ve/contenido/2011-mercal-inaugur%C3%B3-284-mercalitos-comunales-todo-pa%C3%ADs
- Baker, Judy (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos en la pobreza: manual para profesionales.* Washington: BM. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/10/000160016_20060210103313/Rendered/PDF/207450SPANISH0manual.pdf
- Ballesteros, Andrea (2013). *Gobierno Bolivariano inaugura Mercal y Farmapatria en Mérida*. Correo del Orinoco. Disponible en: http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/gobierno-bolivariano-inaugura-mercal-y-farmapatria-merida/
- Bamberger, Michael (2000). *Integrating quantitative and qualitativa methods in development research*. Washington: BM. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/01/11/000094946_0212310400155/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Castro, Gregorio y Chávez, Patricio (1994). *Metodología de evaluación de impacto de proyectos sociales*. Caracas: UNESCO.
- Coronado, Rafael (2013). *Gobierno de calle inauguró Super Mercal y Farmapatria en Mérida*. Abrebrecha. Disponible en: http://abrebrecha.com/286417_Gobierno-de-Calle-inaugur%C3%B3-Super-Mercal-y-Farmapatria-en-M%C3%A9rida-.html
- Cumare, Carlos (2008). *Mercal Mérida inaugura séptimo Mercalito Comunal y Reapertura Mercal tipo I.* Gerencia de Gestión Comunicacional Mercal. Disponible en: http://200.44.56.68/web/index.php?option=com_content&task=view&id=394&Itemid=50
- García, Lizbeth (2014). *Mercal distribuye 14 toneladas de alimentos en Mérida*. Actualidad y Gente - OCI. Disponible en: http://actualidadygente.com/noticias-de-merida-venezuela/48-noticias-merida-venezuela/9753-mercal-distribuye-14-toneladas-de-alimentos-en-merida
- Gil Aluja, Jaime (1999). *Teoría de la incertidumbre en el ámbito económico*. Mérida: SEPEC-ULA.
- Hurtado, Alberto (2016). *Herramientas de Lógica Difusa para el estudio del impacto de políticas públicas*. Mérida, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre, Proyecto FONACIT N° 2011001127.

- Hurtado, Alberto y Tinto, Jaime (2009). Nueva técnica para medir la pobreza utilizando la teoría de la incertidumbre. En *Economía*, vol. 34, n° 28, julio-diciembre, pp. 213-237.
- Hurtado, Alberto; Tinto, Jaime y Zerpa, Sadcidi (2011). Medición de la calidad de vida en Mérida a través de la lógica difusa. En *Economía*, vol. 36, n° 32, julio-diciembre, pp. 67-94.
- Hurtado, Alberto y Zerpa, Sadcidi (2016a). *Misiones Sociales: Contextualización de su origen, concepto y evolución*. Mérida, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre, Proyecto FONACIT N° 2011001127.
- Hurtado, Alberto y Zerpa, Sadcidi (2016b). *Misiones Alimentación: Origen, evolución e impacto*. Mérida, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre, Proyecto FONACIT N° 2011001127.
- Hurtado, Alberto y Zerpa, Sadcidi (2016c). Misiones Sociales en Venezuela: Concepto y contextualización. En *Revista Sapienza Organizacional*, año 3, n° 6, julio-diciembre, pp. 37-64. Disponible en: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/sapienza/article/view/7824
- Kaufmann, Arnold y Gil Aluja, Jaime (1993). *Técnicas especiales para la gestión de expertos*. Santiago de Compostela, España: Milladoiro.
- Kaufmann, Arnold; Gil Aluja, Jaime y Terceño, Antonio (1994). *Matemáticas para la economía y la gestión de empresas*. Barcelona, España: Foro Científico.
- Lazarsfeld, Paul (1985). De los conceptos a los índices empíricos. En Boudon, R. y Lazarsfeld, P. (Coord.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 35-41). Barcelona, España: Editorial Laía.
- Leva, Germán (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana: teoría y metodología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Desde http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GL_ICVU.pdf
- López, María Teresa y Gentile, Natacha (2008). *Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado*. Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix. Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Tandil, Argentina, 18 y 19 de septiembre. Disponible en: http://nulan.mdp.edu.ar/1037/1/00408.pdf
- Mercal (2006). *Red Mercal-Distribución Nacional*. Disponible en: http://200.44.56.68/web/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=
- MPPA (2011). *Memoria y Cuenta 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos*. Caracas. Disponible en: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Min-Alimentaci%C3%B3n-20101.pdf
- MPPA (2014). *Memoria y Cuenta 2013 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos*. Caracas. Disponible en: http://www.mediafire.com/download/r3yl8nyaoewncqq/MPP+ALIMENTACION.rar
- MPPA (2015). *Mercados comunales, jornadas laborales y mercados comunales en urbanismos de la Gran misión Vivienda Venezuela*. Disponible en: http://www.minpal.gob.ve/wp-content/uploads/2015/12/mercados-comunales-1.pdf
- MPPCI (2014). *Las Misiones Sociales*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf
- Osorio, Félix (2010). *El Estado cuenta con un mes de reserva alimentaria en 32 silos recuperados*. Correo del Orinoco. Disponible en: http://www.correodelorinoco.gob.ve/wp-content/uploads/2010/07/WEB-309.pdf
- Picado, Xinia (1997). *Hacia la elaboración de indicadores de evaluación*. San José: Universidad de Costa Rica. Disponible en: http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000088.pdf

- Sarco, Inti (2012). *Abasto Bicentenario amplía sus servicios en Mérida*. Agosto. Disponible en: http://m.avn.info.ve/contenido/abasto-bicentenario-ampl%C3%ADa-sus-servicios-m%C3%A9rida
- Verdugo, Miguel (2004). *Calidad de vida y calidad de vida familiar*. En II Congreso Internacional de Discapacidad Intelectual, Enfoques y realidad: un desafío. Medellín, Colombia, 23 y 24 de septiembre. Disponible en: http://ardilladigital.com/DOCUMENTOS/CALIDAD%20DE%20VIDA/CALIDAD%20DE%20VIDA%20Y%20BUENA%20PRACTICA/Calidad%20de%20vida%20y%20calidad%20de%20vida%20familiar%20-%20Verdugo%20-%20articulo.pdf

Anexo 1

ENCUESTA FINAL DE EFICIENCIA. ALIMENTACIÓN

1) ¿Cuál es su nivel de instrucción?

Primaria _____

Bachillerato _____

Técnico Superior Universitario _____

Universitario _____

2) ¿Cuál es para usted el principal problema económico de Venezuela?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Desempleo											
Políticas económicas inadecuadas											
Inflación											
Falta de inversión											

3) ¿Qué haría usted para enfrentar dicho problema?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Disminuir el desempleo											
Aplicar políticas para bajar la inflación											
Aumentar los salarios											
Mejorar el Sistema Económico											
Aumentar los nivel de producción											

4) ¿Cuál es el ingreso mensual de su hogar?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Menor a BsF. 1500											
Entre BsF. 1500 y menos de BsF 3000											
Entre BsF. 3000 y menos de BsF. 4500											
Entre BsF. 4500 y menos de BsF. 6000											
Mayor a BsF 6000											

5) ¿Cuánto gasta mensualmente en Alimentación?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Menor a BsF. 1500											
Entre BsF. 1500 y menos de BsF 3000											
Entre BsF. 3000 y menos de BsF. 4500											
Entre BsF. 4500 y menos de BsF. 6000											
Mayor a BsF 6000											

6) ¿Cuántas personas integran su hogar?

1 _____
2 _____
3 _____
4 _____
5 _____
6 _____
7 _____
8 o más _____

7) ¿Cuál es su comida principal?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Desayuno											
Almuerzo											
Cena											
Merienda											

8) ¿La realiza dentro o fuera del hogar?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Dentro del hogar											
Fuera del Hogar											
En ocasiones fuera del hogar											
Merienda											

9) ¿Qué problemas tiene para comprar alimentos?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Falta de dinero											
Escasez de productos											
Poco tiempo para adquirirlos											
Regulación de cantidad de productos											

10) ¿Con que frecuencia compra usted alimentos?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Mensual											
Quincenal											
Semanal											
Diario											

11) ¿Hace el gobierno algo por usted que le permite comprar alimento?

Si ____

No____

12) ¿Conoce las misiones sociales del gobierno nacional?

Si_____

No____

13) ¿Cuál de las misiones sociales de alimentación utiliza usted más?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
MERCAL											
PDVAL											
Casas de alimentación											
Bicentenario											
Operativos a cielo abierto											

14) Al utilizar las misiones de alimentación ¿Ha logrado adquirir los artículos de su preferencia?

Si_____

No____

15) ¿Cuáles artículos consigue?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Leche											
Granos											
Harina Pre-cocida											
Pollo											
Aceite											

16) ¿Cuáles artículos no consigue?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Leche											
Carnes											
Harina Pre-cocida											
Pollo											
Aceite											

17) ¿En dónde compra usted alimentos?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Bodegas											
Abastos											
Supermercados											
MERCAL											
PDVAL											
Bicentenarios											

18) ¿Existe dentro de su comunidad alguna de las misiones sociales de alimentación? ¿Cuál?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
MERCAL											
PDVAL											
Casas de alimentación											
Bicentenario											
Operativos a cielo abierto											

19) ¿Cuáles son las ventajas de comprar en dichas misiones sociales de alimentación?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Mayor ahorro de dinero											
Bajos precios											
Productos de Buena calidad											
Se encuentran productos escasos											

20) ¿Ha mejorado sus condiciones de vida a partir de la compra de las misiones sociales de alimentación? ¿Cómo?

Si_____

No____

_____

_____

21) ¿Cuáles son las dificultades más frecuentes que enfrenta al utilizar dicha misión?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Largas colas											
Falta de artículos en anaqueles											
No encuentra artículos de su preferencia											
Falta de las misiones en su localidad											

22) ¿Cómo se podría mejorar las misiones sociales de alimentación?

	0	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	1
Aumentado la variedad de productos											
Mejorando el abastecimiento de productos											
Mayor número de establecimientos Mercal											
Mejorando la calidad de los productos.											
Trabajando en conjunto gobierno y pueblo											

Capítulo V

Misión Alimentación: Impacto en el ámbito rural del estado Mérida

Alberto José Hurtado Briceño
Maritza Rosales

1. Introducción

Para los efectos de esta investigación se entiende por política social el proceso redistributivo de bienes y servicios en la sociedad por parte del Estado, para orientar los cambios que garanticen el bien común a toda la población a través de la satisfacción de las necesidades básicas como educación, salud, vivienda, alimentación, entre otras (Machado de Acedo, 2003). Méndez (1992) la define como un conjunto de decisiones programadas y legales que adopta el Estado, para mejorar las condiciones de vida de la población y promover su desarrollo. Para definir una política social efectiva en el logro de sus objetivos es importante incorporar, además de la acción del Estado, la intervención de otras instituciones como las organizaciones sociales sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales, organizaciones religiosas y multilaterales como la cruz roja), las organizaciones sociales comunitarias, el sector privado, y la familia pues cada una de ellas tiene un rol fundamental en los cambios de bienestar en la población. Entonces, el bienestar social puede obtenerse por: derechos sociales universales, humanidad, compromisos familiares o por el mercado en su papel distributivo. Asimismo, es importante destacar que la política social debe estar integrada a otros ámbitos de la acción pública como la estabilidad macroeconómica y política, la seguridad ciudadana, entre otros, para lograr un enfoque multidimensional que en definitiva contribuya con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por su parte, los programas alimentarios son parte de las estrategias de estas políticas, entendidos éstos como la sumatoria de proyectos con propósitos en común que pueden variar en las estrategias a implementar en la población objetivo (García Bravo, Bravo Villalobos, Bravo de Ruíz, 2012).

Las definiciones anteriores están vinculadas con la puesta en práctica del Estado del Bienestar, modelo que trata de garantizar las necesidades básicas de la población como: educación, salud, vivienda y alimentación a través de la gestión pública materializada en un conjunto de programas y proyectos. En Venezuela, estas acciones han tenido diferentes características vinculadas con el contexto económico y social en cada época. Así, la política social se ha caracterizado por ser, ante todo, centralista derivando de ello prácticas políticas de carácter clientelar y paternalista, lo cual ha llevado al estancamiento y deterioro de las cuestiones sociales, hasta el punto de provocar estallidos sociales como "El Caracazo", ocurrido el 27 de febrero de 1989. Esta situación de descontento en la población, llevó a un reajuste de las políticas económicas y sociales en la década de los 90 a través de un conjunto de programas como "El Gran Viraje" y "La Agenda Venezuela", pero sin resolver el problema de la pobreza y la iniquidad. A partir del 2002, el gobierno nacional comienza una serie de cambios institucionales y propone los planes de desarrollo económico y social como instrumento de orientación de las políticas públicas. En ese marco normativo surgen las misiones para solucionar los problemas sociales de pobreza e inequidad. Estudios recientes demuestran que las misiones no han respondido eficientemente en la solución de los mencionados problemas.

De acuerdo con la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Central de Venezuela (UCAB, USB, UCV, 2014), la pobreza de ingreso para 2014 fue de 48%, un 24,8% eran pobres y 23,6% pobres extremos. En 2015, el porcentaje de pobreza alcanzó un 73%. De este porcentaje los hogares pobres representaban el 23,1% y los que se encontraban en pobreza extrema un 49,9%. Un aspecto importante en el incremento de la tasa de pobreza es la disminución del porcentaje de los hogares no pobres que pasó de 51,6% en 2014 a 27% en 2015. Esta información refleja que en un año la mitad de hogares no pobres pasaron a pobres o pobres extremos. En lo que se refiriere a las misiones sociales, dicha investigación señala que para 2014 aumentó el número de beneficiarios, siendo la Misión Alimentación la que reporta más beneficiarios. Por lo tanto, las personas recurren al abastecimiento público para obtener los alimentos y aminorar el impacto de la escasez y la inflación.

El presente capítulo tiene como propósito identificar el impacto de la Misión Alimentación en el ámbito rural del estado Mérida. Para ello se hace un sondeo histórico (no exhaustivo) que servirá de referencia para determinar los rasgos de la política alimentaria dedicada al ámbito rural en Venezuela. Se describe el origen de la Misión Alimentación en el ámbito rural del estado Mérida y, finalmente, se determina el impacto que ésta ha tenido en el ámbito rural utilizando la metodología de la lógica difusa.

2. Rasgos de la política social en Venezuela

De acuerdo con Baptista (1984, p. 22) la Venezuela rural de 1920 "es una sociedad inmóvil, detenida, estancada, carente de la vitalidad necesaria para encarar la gran tarea de hacer el progreso material y económico". Las estadísticas muestran que para el mismo año, sólo el 27,3% de la población vivía en poblados con más de 2.500 habitantes, y las ciudades albergaban el 15,7% de la población total; tres cuartas partes de la población era analfabeta. La educación superior se reducía a dos instituciones con un total de estudiantes inferior a 500; la esperanza de vida estaba entre 31 y 34 años y la tasa de mortalidad estaba entre 20 y 30 por cada 1.000 habitantes.

Hacia finales de la década de los veinte y, particularmente, cuando se superan los ingresos del modelo agrario por los de la explotación petrolera, el modelo económico – social tiene como principal actor el Estado que contaba con ingresos crecientes provenientes de la renta petrolera (Machado, 2003). Para 1936, las condiciones de la Venezuela de 1920 persistían, particularmente, en lo que respecta a la higiene pública y asistencia social.

El contexto anterior describe la situación social que precede el Programa de Febrero de 1936. Desde entonces, el Estado comenzó a ocuparse del bienestar social de la población que no recibía los beneficios modernizadores del petróleo. Esto se lograría con la distribución de ciertos bienes y servicios (salud, educación y vivienda). El punto de partida de la visión de la política social en Venezuela desde el gobierno de López Contreras es que, en el Programa de Febrero se construyen

dos pilares de la política social presentes en el diseño de las mismas en los diferentes regímenes políticos. Para Lacruz (2006) estos pilares son:

a) La función de la política social como parte de un mecanismo de legitimación política. Ortiz (2007, p. 6) señala que la política social ha sido utilizada como instrumento por muchos gobiernos "para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo". En Venezuela, de acuerdo con Lacruz (2006, 2008) este pilar se fundamentó, principalmente, en la consecución del apoyo de actores clave en la sociedad a través del reconocimiento de sus intereses y el de sus representados; y de la alternancia en el poder de esos actores (el Pacto de Punto Fijo de 1958), generando un sistema de negociaciones utilitario, basado en relaciones de cooperación y consenso entre partidos políticos – Estado, denominado: clientelismo político.

b) La identidad de la política social ha estado sujeta a la noción de desarrollo. Dentro de la agenda de la acción pública siempre se ha buscado el bienestar de la población, esto es, mejorar sus condiciones de vida, en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social, sobre la base de la distribución de la renta petrolera. La vinculación de las políticas sociales con el desarrollo es importante para superar el círculo vicioso de la pobreza, y generar un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo productivo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico (Ortiz, 2007).

En el contexto de estos pilares, en la política social de Venezuela se observa que, en los gobiernos llamados democráticos, la captación de la renta petrolera y la discrecionalidad del Estado en su distribución dieron lugar al universalismo de las mismas. Las políticas concebidas de esta manera, según Machado de Acedo (2003) y Lacruz (2006) no diferenciaron entre el tipo de intervención y el sector social destinatario. Por lo tanto, la distribución fue desigual y benefició a una parte de la misma que no requería subsidio del Estado. Así, argumentan que al no plantearse poblaciones objeto de atención, la mayoría de los recursos terminaban beneficiando a sectores medios excluyendo a los de menores recursos, dejándolos sin atención en las necesidades

primarias. En definitiva, la formulación de las políticas sociales no tenía como propósito la convergencia hacia un sector de la población en particular sino que la oferta de los servicios (salud, educación, vivienda y seguridad social) fue generalizada a toda la población.

En Venezuela, la universalidad de las políticas sociales estuvo vinculada con el carácter distributivo de la renta petrolera. La misma se asignaba a través de mecanismos directos e indirectos. Los primeros a través de los subsidios y el control de precios, que tenían un impacto directo en los presupuestos familiares; y los segundos haciendo uso de las redes de atención tradicional para fortalecer el capital humano. La dependencia de las políticas sociales, principalmente del gasto público proveniente de la renta petrolera, bloqueó la capacidad autónoma de generar respuestas independientes a la volatilidad del ciclo económico. Así, con el colapso de la renta, los problemas sociales se hicieron evidentes, tanto por la falta de cobertura en los servicios como por la calidad de los mismos (Lacruz, 2006). De acuerdo con Machado de Acedo (2003) en esta nueva situación, la capacidad distributiva del Estado se restringe, debilitándose su capacidad de financiar lo social a través de los mecanismos mencionados.

Pero, las políticas sociales de los años 50, 60, 70 y 80, para el fortalecimiento del capital humano, según González y Lacruz (2008, s/n) "no generaron las condiciones para favorecer el trabajo y la productividad porque la relación entre Estado y sociedad se redujo a un vínculo clientelista, paternalista y de dependencia". En consecuencia, la política social adoptó un carácter político y asistencialista, centrada sólo en proporcionar educación, salud, vivienda y seguridad social.

En los años 80, la acción social del Estado no mostró los cambios que se requerían para hacer frente a la crisis que comenzó en febrero de 1983. Alvarado Chacín (1993) citado en Lacruz (2006, p. 142), señala que:

> En los 80, aun cuando la Política Social sigue ordenándose según ciertos grupos de población (niños, ancianos, jóvenes) a partir de dependencias administrativas especializadas, no puede hablarse de políticas y planes rigurosamente elaborados, con una visión global, de conjunto y con perspectivas estratégicas. Por el contrario continúa

> prevaleciendo la planificación social sectorial. Y salvo […] como el de ejecutar un programa de transferencias directas a los grupos más empobrecidos (sea el bono alimentario), la política social mantiene su carácter pasivo frente al deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

La centralización de las políticas sociales también ha sido una constante en su diseño. Lacruz (2006) señala que las políticas sociales han sido altamente centralistas, y por lo tanto, sujetas a los cambios de gobierno y sus decisiones de corto plazo. Adicionalmente, la ausencia de gobiernos regionales y locales descentralizados, obstaculiza la cobertura con mayor eficiencia, debido a que no se especifican las políticas sociales para grupos de población heterogéneos en sus necesidades.

Otro aspecto a resaltar de la política social es la ineficiencia en su manejo, debido a que su gestión ha estado bajo el control de grupos políticos, con intereses particulares, lo cual ha generado filtraciones de recursos que son necesarios para los grupos sociales a beneficiar, además, los gastos administrativos absorben la mayor parte del presupuesto destinado para tal fin (Machado de Acedo, 2003).

3. Políticas sociales de alimentación en Venezuela

Lacruz (2006) señala que existen dos tipos de políticas sociales en Venezuela, aquellas previas a la década de 1980, donde el proceso de modernización avanzaba de manera acelerada y se asumía que el crecimiento económico era la vía para preparar el capital humano para esa modernización, y las que se implantaron desde finales de los ochenta cuando se hace evidente la insostenibilidad del modelo de desarrollo basado en la renta petrolera. A partir de esta última situación se perfilan cambios en el papel del Estado con el propósito de potenciar el crecimiento económico, elevando la capacidad productiva de la fuerza de trabajo, mejorando las redes de atención social e implementado otros programas sociales (Machado de Acedo, 2003).

3.1 Políticas Sociales de Alimentación entre 1936 – 1989

Ante las condiciones de insalubridad y la insuficiente e inadecuada alimentación diaria de la población, las políticas sociales del Programa de Febrero y el Plan Trienal se destacaron en tres áreas prioritarias: educación, salud y agricultura. Bajo la dirección del Instituto Nacional de Puericultura se fundó la Comisión Nacional de Alimentación iniciadora del programa "Sopas Populares", con el objetivo de atender las necesidades nutricionales de la población infantil y de los adultos trabajadores (Buttó, 2002). Además, se creó el Instituto Benéfico Simón Rodríguez y se retomó el programa de "La Gota de Leche", iniciativa internacional que se había iniciado en Venezuela en 1909 (García Bravo *et al.,* 2012).

En el programa se definía una política agrícola orientada a la introducción de nuevos cultivos y al fomento de actividades vinculadas con la pesca, para abastecer a la población de rubros de alto valor nutricional. Particularmente, en el subsector acuícola, se introdujo el cultivo de trucha en el Estado Mérida, en 1937. Para fortalecer esas políticas se crearon estaciones de demostración y centros experimentales, especialmente para el cacao, el trigo, las papas, las frutas y la trucha.

Posteriormente, en 1941, ante el escenario internacional de la Segunda Guerra Mundial que provocaba desabastecimiento de algunos productos alimentarios, el presidente Medina Angarita orienta sus acciones de política hacia la producción e intensificación de rubros de fácil y rápido cultivo y de alta demanda en el país. Así, se incentivó la producción agrícola mediante el otorgamiento de créditos a través del Banco Agrícola y Pecuario o del Banco Industrial. Entre los resultados obtenidos a partir de estas acciones se tiene: a) el incremento en la producción de arroz, que en 1941 era escasamente del 20%, para 1942 se situó en un 50% y en 1944 fue innecesaria su importación, la demanda interna se abastecía con producción nacional; b) otro rubro que se vio favorecido fue la producción de papa, sólo en 1941 se importaron 4 millones de kilogramos de papa, para el 1944 no hubo importación de este producto. También se cultivó trigo, caña de azúcar, café, cacao, entre otros (Párraga García, 1999).

En el gobierno de Rómulo Betancourt (1945-1948), los avances en materia agrícola del gobierno anterior se interrumpieron, las importaciones se incrementaron y según la información de las Memorias del Banco Central de Venezuela (1947 y 1948) disminuyó la producción de caña de azúcar en 1946, la de cacao en 1947 y la de arroz en 1948 (Párraga García, 1999).

Por otro lado, en 1946 se crea el Instituto Nacional de Pro-Alimentación Popular (INPAP) y el Patronato Nacional de Comedores Escolares (aunque meses antes funcionaba una Comisión Organizadora de la Red de Comedores Populares). Su misión principal fue la creación de los Comedores Populares para poner al alcance de la población del campo y obrera (principalmente a los peones agrícolas con desnutrición grave) una alimentación sana, equilibrada y a precios asequibles. Este programa fue el primero en pensar en la población del campo. Posteriormente, se masificó al ámbito urbano para atender el problema de la desnutrición infantil (Instituto Nacional Pro-Alimentación Popular, 1949).

El Instituto Nacional Pro-Alimentación Popular (1949, p. 7) en su informe a la Oficina Sanitaria Panamericana reportó que:

> Para el mes de septiembre de 1949 existían en funcionamiento 23 Comedores Populares, estando en construcción y proyecto 17 Comedores más distribuidos en toda la República. Cada Comedor tiene una capacidad que varía entre 300 y 500 comensales por turno, sirviéndose en cada uno de ellos un promedio que varía de 300 a 1,200 cubiertos diarios. En el año 1947 se sirvieron 1,373,644 cubiertos; en 1948, 3,537,728; y en 1949 se espera alcanzar la cifra de 4,000,000 cubiertos. El precio del cubierto es en los Comedores Populares de Bs. 1,00, por cuyo valor se sirve una alimentación que en un restaurant privado costaría de 3 a 4 bolívares. En algunas zonas en donde el costo de los alimentos es mayor que en Caracas y en donde los salarios de los obreros son también mucho más altos (zonas de influencia petrolera), el precio del cubierto es de Bs. 1,50, pero en estos casos la misma alimentación que se ofrece en los Comedores Populares cuesta en los restaurantes privados de 5 a 6 bolívares.

Las instituciones antes mencionadas, permitieron desarrollar aspectos nutricionales en diversas áreas. Así, de acuerdo con Bengoa (2004), para la época, tres áreas de trabajo dominan la escena de la nutrición latinoamericana los análisis de alimentos para la creación de la Tabla de Composición de Alimentos; los programas de alimentación suplementaria representados en comedores populares, industriales, escolares, entre otros; y la educación alimentaria bajo la dirección del Consejo Interamericano de Educación Alimentaria (CIDEA).

Hacia 1949, durante el gobierno de Delgado Chalbaud se continuó con el fortalecimiento de la red de comedores escolares y populares. Para ese año existían en funcionamiento 23 Comedores Populares, y en construcción 17 comedores distribuidos en todo el país; también se fomentaron programas destinados a mejorar los índices nutricionales de los preescolares como la elaboración del Producto Lácteo (PL); se fortaleció la educación en nutrición; y se organizó un Comité de Enlace con la FAO para la coordinación de la política alimentaria del país (Instituto Nacional Pro-Alimentación Popular, 1949).

Entre 1950 y 1964 continuaron los programas sociales en materia alimentaria destacando los siguientes: programa nutricional al preescolar proporcionando almuerzos (1953) y protección al preescolar a base de un producto lácteo. Asimismo, se iniciaron los siguientes programas de protección: a la embarazada (1952), el programa vaso de leche escolar (1956) que luego fue sustituido por merengada (1965) (Landaeta de Jiménez, López de Blanco, Sifontes y Machado, s/f).

Durante el gobierno de Raúl Leoni (1964-1969) los esfuerzos para mejorar la alimentación de los venezolanos se materializaron con el aumento registrado en la producción agrícola nacional de rubros como arroz, maíz, ajonjolí, caña de azúcar, algodón, plátano, tomate y papa. Al final de su mandato, el 85% del consumo de alimentos era producido en Venezuela, es decir, únicamente se importaba el 15% de la oferta total (Instituto Nacional de Nutrición, INN, 2007).

Entre 1965 y 1968 los programas coordinados por el Patronato Nacional de Comedores eran los siguientes: 1) alimentación integral a la población escolar; 2) el vaso de leche y 3) la merienda escolar, que

debían beneficiar a 690.000 usuarios y el primero socorrer a 150.000 niños adicionales. Asimismo, el Instituto Nacional de Nutrición puso en marcha siete programas en materia nutricional-alimentaria: producto lácteo, prenatales, carenciales, clubes escolares de nutrición, educación alimentaria familiar, suplemento proteico, comedores populares (García Bravo *et al.,* 2012).

En el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) se reimpulsó el programa Producto Lácteo (PL) como medida para corregir los elevados índices de desnutrición en la población escolar. Otros programas de nutrición designados fueron el servicio de recuperación y educación nutricional, donde se proporcionaría al niño dos comidas, una merienda y el PL; el programa de atención a embarazadas para proporcionar sulfato ferroso y polivitamínicos; y el programa de enfermos carenciales y anémicos. Es importante destacar que el Lactovisoy fue un producto lácteo alternativo a la leche de vaca, que tenía como principal ingrediente el arroz; los niveles de fortificación en vitaminas se calcularon con valores que superaron los de la leche en ácido fólico, vitamina B_{12} y vitamina C; en relación con los minerales se aplicó lo mismo con el hierro y el cinc, cuyos contenidos en la leche de vaca son mínimos (Jaffe y Guerra, 2001). Otros programas en materia alimentaria fueron el de alimentación institucional, los comedores escolares y la merengada escolar (CORDIPLAN, 1970).

Para el período presidencial entre 1974 y 1979 resultó electo Carlos Andrés Pérez, quien modificó muchos de los programas y planificó intervenciones para proporcionar salud y seguridad social a los venezolanos. De acuerdo con García Bravo, Bravo Villalobos y Bravo de Ruíz (2012) en el ámbito alimentario-nutricional se garantizaba el abastecimiento de productos alimenticios, la ampliación de las redes de distribución y el refuerzo de los programas de educación alimentaria. Así, las políticas alimentarias planificadas para este período fueron las siguientes: reiniciar el programa vaso de leche escolar (hasta 1979), ampliar el programa de atención materna infantil (PAMI) con la distribución de leche a la embarazada. En 1979 se sustituyó el vaso de leche escolar por Lactovisoy (Landaeta de Jiménez *et al.,* s/f).

En el próximo período presidencial (1979-1984) presidido por Luis Herrera Campins, las intervenciones planificadas en materia alimentaria estuvieron relacionadas con la producción, abastecimiento y comercialización de los alimentos, además de la educación alimentaria. En cuanto a la producción nacional, se mantuvo estancada y aportó sólo el 58% de la oferta (CORDIPLAN, 1981 citado en García Bravo *et al.*, 2012).

También durante esta gestión se diseñaron otras políticas para compensar la desnutrición en el país bajo tres enfoques: protección nutricional, investigación y educación alimentaria y nutrición. En lo que refiere a los programas de protección nutricional García Bravo *et al.* (2012) destacan los siguientes: programa de atención a la familia con desnutrición grave o de alta vulnerabilidad a la desnutrición, que pretendía proporcionar gratuitamente una cesta semanal de alimentos a la familia con desnutrición grave y, además, la venta de una canasta de bienes alimentarios básicos con 50% de subsidio a hogares de alta vulnerabilidad; programa de atención a las embarazadas y niños lactantes hasta los 12 meses de vida, este programa tenía como objetivos beneficiar al 70% de las embarazadas que acudían a las consultas del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) con los nutrientes indispensables para el embarazo y fomentar la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad, entre otros; programa de atención al niño de 1 a 6 años, la meta de esta política era proporcionar productos lácteos al 54% de la población asistente a los servicios del MSAS, también brindar alimentos enriquecidos con soya a niños; programa de atención a escolares de 7 a 14 años para suministrar los alimentos necesarios para el desarrollo del escolar a través de almuerzos, vasos de leche, chicha enriquecida con soya y merienda escolar a un 15% de la población escolar; programa de atención a los adolescentes en escuelas técnicas y liceos para suministrar alimentación básica mediante el almuerzo a 4,5% de la población inscrita en estas instituciones; programa de atención a la población adulta cuyo propósito era ofrecer almuerzos a través de la red de comedores populares e industriales.

En el período presidencial de Jaime Lusinchi (1984-1989) se continúo con las políticas alimentarias aplicadas en el período anterior así como también se amplió la población objetivo de las mismas. Los

programas alimentarios durante esta gestión se resumen en: la venta de leche popular subsidiada (1985), se incluye el programa familiar la "Cesta Familiar" (1988), y la beca alimentaria (1989) (Landaeta de Jiménez *et al.,* s/f).

3.2 Políticas sociales de alimentación entre 1989-2016

El inicio del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1994) marca un cambio en relación con la actuación del Estado en materia económica y social. Durante la mayor parte de la década de los noventa la política social se destacó por su orientación y atención hacia los grupos menos favorecidos. De esta manera, hubo un cambio en la política de subsidios universales – generalizados a una de subsidios focalizados.[1] El Programa de Ajuste Estructural de la economía, inspirado en los postulados neoliberales, donde las fuerzas del mercado fijarían los precios y la asignación de recursos, tuvo poca aceptación en algunos sectores nacionales, provocando la inestabilidad política en algunos años de la década.

De acuerdo con González y Lacruz (2008) para evitar el impacto de las políticas de ajuste macroeconómico y atender a los sectores vulnerables de la población, el Estado asumió dos nuevas orientaciones de la política social. Así, su gestión en materia social se dividió en dos políticas:

1) La política social estructural: que comprendía la asistencia del Estado a través de las redes tradicionales de atención (sector salud, educación y seguridad social). Eran de carácter permanente y universal y su propósito era fortalecer el capital humano.

2) La política social compensatoria-focalizada: tenía como objetivo atender los sectores vulnerables de la población para evitar las consecuencias adversas del programa de ajuste macroeconómico. Dichas políticas serían de carácter coyuntural, es decir, se mantendrían para atenuar los efectos recesivos del ajuste, pero una vez que se lograra el crecimiento económico y la población participara en ese proceso, no serían necesarias. En materia alimentaria el énfasis de las políticas

[1] Ver capítulo 1 de este libro.

compensatorias estaría en los rubros de alimentación y nutrición y servicios de atención materno-infantil. El Plan de Enfrentamiento a la Pobreza contenía todas las orientaciones de la política social compensatoria en materia alimentaria (ver Cuadro 1).

De acuerdo con González y Lacruz (2008), el resultado de los programas implementados presentó un rezago en relación con las políticas de ajuste. Por lo tanto, no todos los programas compensatorios lograron mitigar los efectos nocivos del ajuste en las condiciones de vida de la población. Los programas de inmediata aplicación en 1989 fueron la beca alimentaria, vaso de leche escolar, desayuno y merienda escolar, comedores escolares y hogares de cuidado diario que atendieron a una proporción importante de su población objetivo.

Cuadro 1. Venezuela: Programas del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989-1993)

ÁREA	PROGRAMA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	ACCIONES	META	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
Nutrición	Beca Alimentaria	Aumentar el ingreso de los hogares y la calidad nutricional	Red de planteles de preescolares y escuelas primarias. Máximo 3 niños por familia.	Distribución, cada dos meses de Bs. 500, por niño.	2,5 millones de niños	Ministerio de Educación
	Beca láctea y beca de cereales	Aumentar la calidad nutricional de los niños de los hogares más pobres garantizando el acceso a la leche y cereales	Red de planteles de preescolares y escuelas primarias.	Bonos canjeable por 1 Kg de leche en los establecimientos comerciales y otro canjeable por 4Kg de harina precocida y arroz.	2,5 millones de niños	Ministerio de Educación
	Vaso de leche escolar	Completar la dieta de los niños provenientes de hogares en situación de pobreza	Red de planteles de preescolares y escuelas primarias.	Distribución de 200cc de leche al dia	1,7 millones de niños	Ministerio de Educación, PAMI
	Desayuno y merienda escolar	Suministrar los nutrientes básicos que no se obtenian en el hogar	Red de planteles de preescolares y escuelas primarias con deficiencias nutricionales	Distribución de alimento preparado (arepa con alimento protéico)	875.470 niños	Ministerio de Educación, INN
	Comedores escolares	Atender el déficit nutricional	Población estudiantil adolescente que asiste a planteles de educación media y diversificada	Distribución de alimento preparado	327.127 escolares	INN
	Lactovisoy	Brindar un suplemento nutritivo	Niños menores de 6 años y escolares	Distribuir 200 cc diarios del producto	273.746 niños	INN, MSAS
	Comedores Populares e industriales	Protección nutricional	Población trabajadora y en general	Distribución de alimento preparado	38.200 personas/dia	INN
Salud	Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI)	Aumentar la calidad de la dieta	Mujeres embarazadas y lactantes. Niños menores de 6 años	Distribución de productos alimentarios básicos: leche y lactovisoy.		Fundación PAMI-MSAS
Protección social	Hogares de cuidado diario	Brindar cuidado y alimentación	Niños menores de 6 años de madres trabajadoras			Fundación del Niño

Fuente: Elaboración propia con base en González y Lacruz (2008); García Bravo *et al*., (2012).

Posteriormente, en el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) hubo un cambio en la política económica, pero se mantienen las políticas alimentarias implementadas en el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza con sus mismas orientaciones generales. De acuerdo con González y Lacruz (2008) los programas alimentarios de este período se resumen en:

1) Subsidio familiar, antes beca alimentaria, la transferencia directa pasa de Bs. 500 a Bs. 9.600.

2) Programa alimentario materno infantil.

3) Hogares de cuidado diario.

4) Programa Alimentario Escolar (PAE) el objetivo de este programa era el suministro alimentario una vez al día a los niños de educación preescolar y básica hasta sexto grado, en áreas urbanas, rurales e indígenas. La institución responsable era el Ministerio de Educación.

5) Desayuno, Merienda y Comedores Escolar se engloban como un único programa de diversas iniciativas. Desarrollado por el Instituto Nacional de Nutrición.

6) Programa Alimentario Estratégico (PROAL): el objetivo era apoyar a la población de escasos recursos para la compra de cinco alimentos básicos: arroz, aceite vegetal, sardinas, caraotas, frijoles o arvejas, se distribuían a través de las bodegas tradicionales. Este programa estaba bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Cría.

En 1999, bajo un contexto de crisis económica, social y política se inicia el gobierno de Hugo Chávez. En el Proyecto de la Revolución Bolivariana el cambio en las políticas sociales pasaba por una transformación institucional que comienza en la Constitución de 1999, donde se reconocen ampliamente los derechos sociales, y la participación ciudadana pasa a tener un rango constitucional. Así, el nuevo modelo político es democrático, participativo y protagónico. Esta nueva relación ciudadano – Estado incorporaría a la población organizada en la gestión de las nuevas políticas sociales.

La orientación de las políticas sociales estuvo alineada con la transformación del modelo de desarrollo y con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria de la población. Desde esta última perspectiva, se proponen los siguientes programas en el sector rural:

1) Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural (PESA), se ejecutó en el período 2002-2007 con la FAO como organismo rector. En el marco de este programa los objetivos principales fueron: desarrollar la capacidad de gestión, de producción y la competitividad del sector agropecuario, elevar los ingresos netos de los pequeños

agricultores y contribuir al proceso de ordenamiento territorial del sector agropecuario, entre otros. En 2007, asume la responsabilidad del programa el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, haciendo énfasis en el desarrollo de los programas de agricultura urbana y peri-urbana (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2008).

2) Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, firmado en el 2000. Incluía los siguientes proyectos: apoyo a la producción agrícola con un enfoque agroecológico. Desarrollo endógeno de comunidades mediante el incremento de la producción de yuca para consumo humano, animal e industrial. Transferencia de tecnología a los productores de leche. Apoyo al sector semillas, promover el desarrollo endógeno de la caraota y la producción porcina.

En el marco de los programas es importante destacar las acciones de cooperación técnica para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria tanto de tipo bilateral (Venezuela con Brasil, Irán y Nicaragua), como multilateral (FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA) (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2008).

3) Intensificación del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), incrementando la cantidad de rubros en la cesta PROAL.[2] En 1999, PROAL pasó a ser parte del Programa Económico de Transición de la Administración de Hugo Chávez, quedando adscrito al Ministerio de la Producción y el Comercio. A partir del 2001 quedó anexo al Ministerio de Desarrollo y Salud. Los recursos para el subsidio provienen del Fondo Único Social (Veneconomía, s/f; MPPRE, 2016).

4) Programas de extensión agrícola. El organismo rector de estos programas fue la Fundación para la Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA).

5) Programa de desarrollo en la industria agrícola y pesquera, ejecutado por el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA) y del Servicio Autónomo de Recursos Pesqueros y Acuícola (SARPA).

[2] Este programa fue iniciado en 1966.

6) Programa de Planificación de políticas de rubros bandera: arroz, maíz, café, cacao, palma aceitera y ganadería de doble propósito (leche y carne); luego se clasificaron como productos estratégicos. Programa desarrollado por la Dirección General Sectorial de Desarrollo de Cadenas Agro productivas.

Asimismo, se crearon las denominadas misiones que además de cubrir aspectos sociales permitieron atender otros objetivos estratégicos de la política nacional. En lo que se refiere al tema alimentario se crea la Misión Alimentación el 10 de diciembre de 2003, sus principales objetivos son: a) incrementar la disponibilidad de productos alimenticios de primera necesidad de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles y con altos niveles de calidad; b) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema; c) incrementar la soberanía alimentaria; y d) incentivar el desarrollo del sector agroalimentario en el nuevo ordenamiento territorial.

Cuadro 2. Venezuela: Características de las principales políticas sociales de alimentación

PROGRAMA	Exclusiva del ámbito rural	Universales	Centra-lizadas	Carácter distributivo	Dependientes del gasto público
Sopas Populares	**no**	**no**	si	**-**	-
Beca Alimentaria	no	no	si	si	si
Beca láctea y beca de cereales	no	**no**	si	**si**	si
Vaso de leche escolar	no	no	si	si	si
Desayuno y merienda escolar	no	**no**	si	**si**	si
Comedores escolares	no	no	si	si	si
Comedores Populares e industriales	si, los comedores populares	**no**	si	**si**	si

Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI)	no	no	si	si	si
Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)	no	**no**	si	**si**	si
Programa Alimentario Escolar (PAE)-18/06/1996	no	si, desde 1999	si	si	si
Misión Alimentación	no	si	si	**si**	si

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 muestra que desde su origen las políticas sociales alimentarias no han sido diseñadas para atender exclusivamente el ámbito rural, sino para atender la necesidad de la población que se encuentra en situación de pobreza, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Con algunas excepciones, el programa Comedores Populares fue en un principio un programa orientado a atender a la población vulnerable del campo, pero posteriormente pasó a atender a la población urbana. Adicionalmente, las políticas sociales alimentarias se plantearon con población objetivo para el cumplimiento de sus propósitos, siendo algunos programas no universales en su concepción, pero si centralistas, distributivos y dependientes del gasto público. En las políticas alimentarias recientes (Misión Alimentación y PAE) se asume la universalidad en las mismas. Todas las políticas sociales son dependientes del gasto público proveniente de la renta petrolera, condición que no ha permitido la capacidad autónoma de generar respuestas independientes al contexto económico. En consecuencia, cuando hay escaso crecimiento económico, los problemas sociales se hacen más evidentes, tanto por la falta de cobertura de la política como por la calidad de la misma. Las políticas sociales alimentarias han sido altamente centralistas, sujetas a las sucesiones de gobiernos.

En definitiva, en las políticas sociales alimentarias prevalecen los dos pilares fundamentales de las políticas sociales contenidas en el Programa de Febrero de 1936 del gobierno de Eleazar López Contreras: la noción de la política social como instrumento político y su vinculación con el desarrollo.

4. Origen de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida

La Misión Alimentación cuenta en el Municipio Rangel del estado Mérida con un establecimiento Mercal tipo I ubicado en la Calle Quintero, entre la Carretera Transandina y la Avenida Bolívar de Mucuchíes. Este local de la red pública de distribución y comercialización de alimentos fue inaugurado el 10 de octubre de 2004 y se construyó como una alternativa para el acceso directo y permanente de los habitantes del campo merideño a productos alimenticios y otras mercancías de primera necesidad a precios subsidiados.

En este sentido, los esfuerzos realizados por Mercal C.A. para mantener el criterio de alta calidad de las mercancías con bajos precios y asegurar el fácil acceso a los consumidores sosteniendo la oferta de alimentos para los sectores más vulnerables de la población, obligó a la acción mancomunada entre la referida empresa pública y los consejos comunales para el beneficio de los pobladores del municipio Rangel. De esta manera, comenzaron los operativos a cielo abierto en la sede del Gimnasio "Padre Velaz" de la parroquia Mucuchíes, y el plan de expansión de la institución por los demás municipios que conforman el páramo merideño, de esta manera, se inauguró en 2013 el Mercal tipo II de Santo Domingo, Municipio Cardenal Quintero (infraestructura acondicionada para almacenar alimentos en frío y seco, así como para vender productos nacionales y regionales), e inició en 2014 la construcción de una nueva sede para Mercal Mucuchíes, así como la habilitación del punto de abastecimiento del centro de acopio del Municipio Pueblo Llano (Ballesteros, 2013; Coronado, 2013; García, 2014).

De esta manera, los municipios Cardenal Quintero, Miranda, Pueblo Llano y Rangel, de la zona Pueblos del Páramo del estado Mérida, alcanzaron a tener en 2015, 4 establecimientos de Mercal C.A.,

principal empresa pública responsable de la venta de alimentos en la zona. Mientras que la empresa del Estado venezolano PDVAL S.A. sólo tiene un establecimiento (tipo I en el municipio Cardenal Quintero), y Red de Abastos Bicentenario S.A. no tiene establecimientos en esta zona (MPPA, 2015).

5. Modelo de Impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida

Debido a que las políticas sociales destinadas al abastecimiento y protección nutricional de la población se han desarrollado en el estado Mérida desde 2003, surge la preocupación acerca del riesgo de utilizar más recursos públicos para mejorar el bienestar de la población mediante programas de carácter universalistas y masivos. La falta de información acerca de los dineros utilizados, los resultados financieros de cada gestión, el contenido proteico de los alimentos distribuidos, el funcionamiento de las instituciones públicas encargadas de la Misión Alimentación en el estado y el rezago evidente de las estadísticas publicadas, impiden el análisis pleno del impacto de este programa y condicionan de manera negativa la promoción y realización de estudios referentes al alcance social de dicha misión.

Ante estas dificultades, se determinó un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación del gobierno venezolano en el Ámbito Rural del estado Mérida utilizando la Lógica Difusa. Para ello se estableció el límite territorial de lo rural en aquella comunidad local con una densidad inferior a 150 habitantes/km^2 (OCDE, 2002), teniendo el Municipio Rangel del estado Mérida una densidad de 27,23 habitantes/km^2 (INE, 2014); y se integró el análisis de la información cuantitativa oficial disponible, junto a las bases informativas de tipo cualitativa obtenidas del seguimiento y evaluación de la opinión de los beneficiarios de dicha misión durante el período 2013-2015. En este sentido, se logró tener una visión integral de los resultados obtenidos por la referida política pública en la región en estudio, explicados mediante un índice de impacto.

Así, se utilizó el enfoque metodológico que integra análisis cuantitativo y cualitativo con el propósito de realizar la evaluación

del impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida. De esta manera se logró determinar de forma integral los efectos que dicha misión produjo en las personas, hogares y comunidades, además comprobar los efectos que son atribuibles a la puesta en práctica de la mencionada política social, dando lugar finalmente a examinar las consecuencias no previstas por los beneficiarios. Siguiendo el trabajo realizado por Hurtado (2016), para medir el impacto de la Misión Alimentación en el Área Metropolitana del Estado Mérida, en el presente capítulo se seleccionaron indicadores con el propósito de analizarlos en detalle, tomando en cuenta la presencia de aspectos como el potencial de aplicación de políticas públicas; la pertinencia en el monitoreo y control de la realidad en estudio; la identificación de elementos objetivos y subjetivos; adaptación a la realidad; y complementación teórica importante. De esta manera, se determinó el siguiente grupo de indicadores para explicar el impacto de la Misión Alimentación en la región seleccionada: 1) cobertura, 2) procedencia, 3) ingreso y 4) preferencia. Con base en estos criterios, se seleccionaron indicadores que permiten identificar, comparar y calificar las características del programa de alimentación implementado por el gobierno venezolano.

Cuadro 3. Indicadores de Impacto Misión Alimentación

Indicador	Variables
Cobertura	Porcentaje de la población total atendida
Procedencia	Proporción de alimentos de origen nacional
Ingreso	PIB per cápita real ajustado por paridad del poder adquisitivo Coeficiente de Gini Percepción del poder adquisitivo
Preferencia	Nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación Nivel de preferencia entre establecimientos de la Misión Alimentación y otros establecimientos comerciales

Fuente: Hurtado (2016).

En este sentido, es importante destacar que el grupo de indicadores identificados y el conjunto de variables seleccionadas pueden ser extendidos hasta un número mayor de ámbitos que expliquen el impacto de la Misión Alimentación. La flexibilidad del presente modelo da cabida a la inclusión de nuevos parámetros que expliquen los efectos de la política social en estudio en la medida que los hechos presentes

en la realidad conlleven a cambios en la manera de gestionar dicho programa, participación de nuevas instituciones, definición de nuevos objetivos, y mejor provisión de información estadística que favorezcan la evaluación integral de su impacto en la sociedad venezolana.

La transformación de los valores originales de cada uno de los indicadores seleccionados a una escala común, con el objeto de simplificar la lectura conjunta, al tener una sola unidad para todos se realizó debido a que la utilización de indicadores empíricos expresados en unidades heterogéneas imposibilitaba la integración necesaria para la identificación de la expresión numérica que explique el impacto de la Misión Alimentación en la población objeto de estudio. Por ello, resultó necesaria la transformación de los referidos indicadores en otro tipo de unidades homogéneas directamente integrables. Al realizarse para todos los indicadores que operacionalizan el modelo de impacto, se dispuso de puntajes directamente sumables y promediables para expresar el nivel de comportamiento relativo de los indicadores y el impacto de la mencionada política social. Así, de acuerdo a cada indicador, se planteó el proceso de normalización o estandarización de los mismos según su naturaleza cuantitativa o cualitativa.

El proceso de normalización del conjunto de indicadores cuantitativos se realizó a partir del uso del método de los ratios inciertos que permite, como herramienta de lógica difusa, la transformación de una manera sencilla a una escala común los valores que explican la evolución de los indicadores seleccionados para el estudio de impacto de la Misión Alimentación. En este sentido, resulta pertinente la identificación de la utilidad del método de lógica difusa para lograr el objetivo de normalización de los indicadores ya que permitirá disponer de puntajes directamente sumables que expresan el nivel de comportamiento relativo de cada variable. Los valores estandarizados de cada indicador estarán comprendidos entre 0 y 1, y mientras más alto es el puntaje, se describe como mayor el impacto de la política social. El valor normalizado se obtiene de la consideración de la dirección positiva o negativa de cada indicador, de acuerdo a su propia naturaleza (Hurtado, 2016).

Del conjunto de variables cualitativas seleccionadas con el fin de explicar el impacto de dicha misión, se logró medir el grado de adelanto que tiene este programa social en la búsqueda de las metas que dieron lugar a su implementación, así como el estudio de lo referente a la percepción individual de las personas sobre el funcionamiento y las ventajas que le reportan el uso de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos. En este sentido, se utilizó la técnica de expertizajes como herramienta de lógica difusa que da la posibilidad de transformar toda la información disponible sobre la satisfacción, insatisfacción, preferencia o no preferencia, de las personas acerca de su poder adquisitivo y el uso de los establecimientos de MERCAL C.A., PDVAL S.A., Abastos Bicentenario S.A. y demás centros de venta de alimentos que existen en la zona en estudio. Con ello se evitó descartar toda esa información vaga, incierta, subjetiva y difícil de medir existente en la realidad, que al utilizarse para la construcción del presente modelo da lugar al estudio integral de este tipo de políticas públicas (Hurtado, 2016).

Luego de la transformación de indicadores expresados en distintas medidas, la solución a los problemas de ponderación arbitraria y duplicidad de información se obtiene a través de la definición del algoritmo que permite la convergencia de cada una de las variables seleccionadas en su respectivo indicador de impacto, y seguidamente la agregación de los referidos indicadores en un número borroso con el cual se explican los efectos de la Misión Alimentación en el grupo social en estudio. En este sentido, se define el método de construcción ponderada simple para hacer operaciones con las variables seleccionadas para cada indicador de impacto, así como en la agrupación de cada indicador para obtener el número borroso que explica el impacto de la referida política social en el Ámbito Rural del estado Mérida.

Como medio para la obtención de los datos se utilizaron fuentes primarias de información con el propósito de identificar los datos necesarios para analizar los indicadores que describen las variables cualitativas del modelo. Por tanto, fue necesario el diseño y la aplicación de la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación (EFEA), que como herramienta estadística permitió integrar los principios de lógica difusa en la recolección de información, e identificar aspectos vitales para

comprender la manera como los beneficiarios perciben las actividades propias de la Misión Alimentación en la zona en estudio. La aplicación de dicha encuesta fue destinada al jefe de familia y se realizó durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2013, 2014 y 2015, como parte de las actividades de investigación sobre el impacto de las misiones sociales del gobierno venezolano que realiza el Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN) del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad de los Andes (ULA). Para la EFEA se definió como objeto de observación y estudio las familias del Municipio Rangel del Estado Mérida beneficiarias de la Misión Alimentación, las cuales constituyeron una muestra representativa de la población equivalente a 60 unidades de estudio. El tamaño de la muestra y la distribución de la misma, se corresponde con las pautas utilizadas en la IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF) que durante 2008 y 2009 fue aplicada en la región, de manera conjunta, por la ULA, el Banco Central de Venezuela (BCV) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La EFEA fue diseñada para el presente estudio con la finalidad de obtener la información necesaria para captar la opinión subjetiva sobre los indicadores que explican los efectos de la Misión Alimentación en la dinámica de la economía en estudio. En este sentido fue estructurada en un conjunto de preguntas que captan la percepción sobre la situación económica y social del país, los recursos destinados para comprar alimentos, la frecuencia con que se compran, las dificultades que se enfrentan al querer adquirirlos, el establecimiento de la Misión Alimentación más utilizado, las ventajas y desventajas de comprar allí, y los comercios privados utilizados para adquirir productos alimenticios. Las interrogantes planteadas dentro de la encuesta fueron elaboradas a partir de la información que sobre los efectos de la misión social en cuestión, facilitaron los habitantes de la región luego de la aplicación de la Encuesta Piloto de Eficiencia Alimentación, un cuestionario conformado por preguntas abiertas que se usó para consultar a la población objetivo acerca del impacto que generaba en su dinámica diaria las actividades de la referida misión social. Todas las preguntas fueron diseñadas como *preguntas expertones* para lograr captar la opinión personal de los encuestados (*expertos*) sobre el ámbito en estudio, lo cual brindó la posibilidad de obtener la información

necesaria para la realización de expertizajes sobre cualquier tópico. Por ello, la utilidad de la EFEA en el presente modelo en donde se definieron un conjunto de indicadores de impacto cuya valoración depende de la aplicación de la técnica del expertizaje como medio innovador para la consideración de parámetros cualitativos en la evaluación de los efectos de las políticas públicas.

Las *preguntas expertones* fueron estructuras de la siguiente manera:

- ¿Qué problemas tiene para comprar alimentos?

Peso de la variable	**0**	**.1**	**.2**	**.3**	**.4**	**.5**	**.6**	**.7**	**.8**	**.9**	**1**
Falta de dinero											
Escasez de productos											
Poco tiempo para adquirirlos											
Regulación de cantidad de productos											

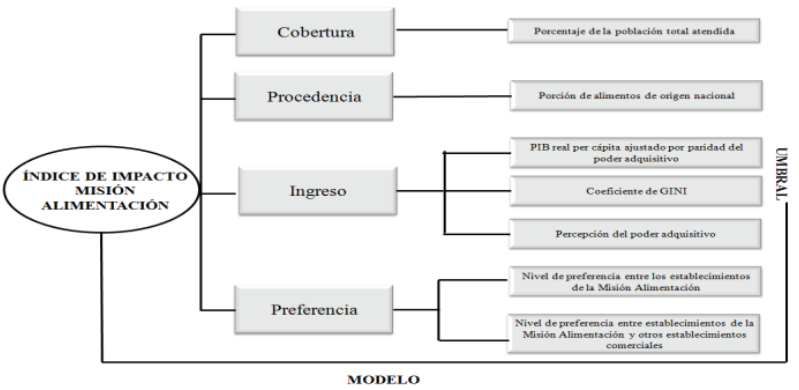
Fuente: Encuesta Final de Eficiencia Alimentación. Elaboración propia.

Se incluye la escala endecadaria propia de la lógica difusa con el fin de darle a cada planteamiento todos los matices que van desde cero, que representa ningún peso dentro de la pregunta, hasta uno que constituye el máximo peso. Ello se realizó con el propósito de identificar parámetros valorados a partir de juicios de valor, considerando éstos como fuente importante e inagotable de información que puede utilizarse de manera clara y sencilla por medio de la lógica difusa.

A partir de la información antes señalada se describe un modelo, tal como se visualiza en el diagrama 1, que explica de manera integral el impacto que ha tenido la Misión Alimentación en la zona en estudio, ello se logra a partir de la evaluación del impacto de las políticas sociales bajo la integración de los enfoques cualitativos y cuantitativos. Esto fue posible desde la identificación de un conjunto de variables que

facilitan la construcción de indicadores cualitativos (preferencia por los establecimientos de la misión o comercios privados que distribuyen alimentos, percepción de poder adquisitivo) y cuantitativos (proporción de personas en pobreza extrema atendidas, porcentaje de la población total atendida, entre otros) que permiten identificar los efectos de la Misión Alimentación. Este proceso de valoración de las variables e indicadores se realiza por medio de la utilización de herramientas de lógica difusa que permiten la evaluación del impacto de la referida misión social desde un umbral o intervalo de confianza.

Diagrama 1. Modelo de Medición del Impacto de la Misión Alimentación a través de Lógica Difusa



Fuente: Hurtado (2016).

6. Resultados

Con la idea de que el efecto que ha tenido la misión social de alimentación en la sociedad venezolana se explica desde un enfoque integrador de descriptores objetivos y subjetivos, se determinó un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida. El mismo se estimó a partir del uso de las herramientas de lógica difusa para el manejo de las variables cuantitativas y cualitativas seleccionadas con el propósito de explicar cada indicador de impacto de la misión entre 2013 y 2015, ello debido

a que la información subjetiva de fuente primaria sólo se pudo recoger para esos años.

Todas las medidas obtenidas están comprendidas por valores que van del 0 al 1. Se identifica con cero a la peor situación, es decir, bajo impacto; y con uno, la mejor situación: alto impacto. Con dicha idea, se utilizó la escala endecadaria[3] que se muestra a continuación para realizar el análisis de los resultados obtenidos:

0	Bajo Impacto
0,1	Prácticamente bajo impacto
0,2	Casi bajo impacto
0,3	Cercano a bajo impacto
0,4	Más bajo que alto impacto
0,5	Tan bajo como alto impacto
0,6	Más alto que bajo impacto
0,7	Cercano a alto impacto
0,8	Casi alto impacto
0,9	Prácticamente alto impacto
1	Alto impacto

- **Cobertura**

El resultado obtenido explica que la cobertura de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida, según la escala endecadaria propia de la lógica difusa, estuvo durante 2013 en un rango entre más baja que alta cobertura, descrita por la calificación [0,494; 0,494]. En este sentido, es importante aclarar para esta y todas las variables cuantitativas, que en todos los cálculos se utilizó el dato real obtenido por las instituciones encargadas de compilar el mismo a través de procedimientos estadísticos donde se hace caer la entropía presente en la realidad desde un primer momento. Tal información se

[3] Para efectos de este capítulo se considera la coma (,) en las distintas correspondencias semánticas de la verdad a la falsedad, y el signo punto y coma (;) como separador de los límites inferior y superior que conforman un intervalo de confianza. Con ello se busca hacer más entendible los principios de la lógica difusa a los lectores menos familiarizados con dicha teoría.

consideró para el límite inferior y el límite superior de los umbrales de este parámetro, por ejemplo [0,3; 0,3].

Finalmente, el análisis de la evolución del indicador de cobertura durante el período en estudio requirió la realización de igual procedimiento para los años 2014 y 2015. De los referidos cálculos se desprendió que la cobertura realizada por la misión a la población total de la zona estudiada se ubicó durante 2014 en el rango [0,573; 0,573], es decir, se posicionó en un umbral de tan baja como alta cobertura. Mientras que para 2015 se colocó de igual forma en un intervalo entre, más alta que baja cobertura, que se explica por la calificaciones [0,627; 0,627] que se identifica en el cuadro 4. Los datos así descritos explican una mayor capacidad anual de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos para atender a las personas ubicadas en la zona en estudio.

Cuadro 4. Evolución del indicador de cobertura

Años	**2013**		**2014**		**2015**	
Indicador de Cobertura	**0,494**	**0,494**	**0,573**	**0,573**	**0,627**	**0,627**
Proporción de población atendida	0,494	0,494	0,573	0,573	0,627	0,627

Fuente: Elaboración propia.

- **Procedencia**

Con respecto al indicador de procedencia, se utilizó la variable proporción de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación que son producidos en el país, con el fin de evaluar el estado de la provisión de bienes y servicios alimentarios, así como, las condiciones que garantizan el origen adecuado de dichas mercancías. La normalización de este parámetro utilizando ratios inciertos permitió identificar que la totalidad de alimentos de origen nacional distribuidos mediante los establecimientos de la Misión Alimentación es menor a la cantidad de procedencia extranjera. De esta manera, se infiere que durante 2013 el indicador de procedencia se explicó como prácticamente baja procedencia nacional, descrito en la puntuación [0,120; 0,120]. Este resultado se mantuvo durante el período en estudio, destacando

el cierre del umbral a razón del incremento de la dependencia a las compras de alimentos en el extranjero. Así, para 2014 la banda se modificó hasta [0,110; 0,110] con lo cual se describió una situación de prácticamente baja procedencia nacional, que se achicó aún más en 2015 explicada mediante el rango [0,100; 0,100] (ver Cuadro 5), con estos últimos resultados se reduce anualmente la importancia de la producción doméstica de alimentos dentro del total de las mercancías distribuidas y comercializadas por la misión en estudio.

Cuadro 5. Evolución del indicador de procedencia

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Procedencia	**0,120**	**0,120**	**0,110**	**0,110**	**0,100**	**0,100**
Proporción de alimentos origen nacional	0,120	0,120	0,110	0,110	0,100	0,100

Fuente: Elaboración propia.

- **Ingreso**

Para el análisis del indicador de ingreso se emplearon las variables: a) Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, b) Coeficiente de Gini, y c) percepción del poder adquisitivo de los beneficiarios de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida. Con estos parámetros se explicó el ingreso de las personas atendidas por esta misión tomando en cuenta la distribución de la renta en la zona en estudio.

Así, las dos primeras variables se estandarizaron utilizando el método de ratios inciertos, mientras que la tercera se normalizó a través del cálculo de expertizajes. Esta última operación se realizó por medio de la información descrita por la Encuesta Final de Eficiencia Alimentación aplicada a las familias seleccionadas de las distintas zonas del Ámbito Rural del estado Mérida.

Para construir el expertizaje se procedió de la siguiente manera: 1) se consultó la opinión de los jefes de las familias del Ámbito Rural

del estado Mérida acerca del grado en que se consideran con poder de compra cuando usan los establecimientos de la Misión Alimentación; 2) se plantearon interrogantes para captar la opinión de los expertos acerca de la tenencia o no de poder adquisitivo (mientras menor sean los recursos destinados a comprar alimentos en la Misión Alimentación, mayor será el poder adquisitivo que garantiza dicho programa social); 3) se calcularon los expertizajes tomando en consideración la alternativa Entre Bs 3000 y menos de Bs 4500 como medio para describir el grado de menor tenencia de poder adquisitivo (Li) y el planteamiento Entre Bs 1500 y menos de Bs 3000 como instrumento para explicar mayor tenencia de poder adquisitivo (Ls); y se obtuvieron los resultados que se explican a continuación.

Luego de realizados los expertizajes se concluyó que las familias del Ámbito Rural del estado Mérida evaluaron su poder para adquirir alimentos mediante la Misión Alimentación en 2013 a través de la calificación [0,300; 0,700]. Ello explica que la utilización de la referida misión les permitió alcanzar un poder adquisitivo valorado desde un nivel que describe cercano a bajo poder adquisitivo, hasta un grado que explica cercano a alto poder adquisitivo. Para 2014 el referido resultado cambio al reducirse los límites del umbral hasta [0,233; 0,367], lo que significa que las personas percibieron entre casi bajo poder adquisitivo y cercano a bajo poder adquisitivo al realizar compras de alimentos en los establecimientos de la misión en estudio. En 2015 se evidenció un nuevo cambio en la evolución de la presente variable, al mantenerse la percepción entre casi bajo poder adquisitivo hasta tan bajo como alto poder adquisitivo, [0,280; 0,567], con un incremento en el valor del umbral superior como consecuencia del impacto que tiene pagar precios fijos por los alimentos en el marco de una economía con alta inflación.

En relación con las variables cuantitativas que forman parte del indicador de ingreso, su normalización se hizo mediante ratios inciertos, lo cual permitió corroborar que el PIB per cápita real ajustado por paridad de poder adquisitivo y Coeficiente de Gini alcanzaron, para 2013, calificaciones de 0,440 y 0,591 respectivamente. Para 2014 ambos parámetros cambiaron a 0,417 y 0,620, debido a la disminución en el ingreso real de los residentes de la comunidad en estudio y al

incremento del nivel de desigualdad en la distribución de la renta en el Ámbito Rural del estado Mérida. Y, como se puede corroborar en el cuadro 6, dichas variables alcanzaron niveles de 0,340 y 0,619 durante 2015, confirmando la tendencia descrita en el anterior período.

Utilizando los resultados de los parámetros de manera individual se desarrolló el cálculo del aporte del indicador de ingreso al índice de impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida. Para ello, se desarrolló la agregación de las variables PIB real per cápita ajustado por PPA (PIBA), coeficiente de Gini (CG) y percepción de poder adquisitivo (PP), obteniéndose para 2013 el resultado que se explica a través de la calificación [0,444; 0,577], de este umbral se infiere que el impacto de la Misión Alimentación en el ingreso de los habitantes del área en estudio se ubicó entre un nivel de más bajo que alto impacto y tan bajo como alto impacto. En este mismo sentido, dicho indicador se hizo más estrecho para 2014 alcanzando el nivel de [0,423; 0,468]. Su evolución presentó un cambio en 2015 llegando al umbral [0,413; 0,509], que se explica como más bajo que alto impacto y tan bajo como alto impacto, señal inequívoca del efecto que tiene la referida misión en el ingreso de los residentes de la zona en estudio.

Cuadro 6. Evolución del indicador de ingreso

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Ingreso	**0,444**	**0,577**	**0,423**	**0,468**	**0,413**	**0,509**
PIB per cápita real ajustado por PPA	0,440	0,440	0,417	0,417	0,340	0,340
Coeficiente de Gini	0,591	0,591	0,620	0,620	0,619	0,619
Percepción del poder adquisitivo	0,300	0,700	0,233	0,367	0,280	0,567

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera se logró explicar la capacidad de las personas para disponer de ingresos suficientes que permitan comprar lo que necesitan para cubrir sus requerimientos alimentarios, y las condiciones de la economía que facilitan el acceso de los individuos a bienes básicos de consumo disponibles en los establecimientos de

la red de comercialización y distribución de productos de la Misión Alimentación.

- **Preferencia**

El análisis del indicador de preferencia se realizó conjugando las siguientes variables cualitativas: a) nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación, Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A.; b) nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos. Con estos parámetros se explicó el impacto de la referida misión para facilitar la elección que realizan las personas entre las alternativas que poseen para la adquisición de alimentos. Ambos parámetros se estandarizaron mediante el cálculo de expertizaje.

En este sentido, para el parámetro nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación fue necesario preguntar a los hogares del Ámbito Rural del estado Mérida acerca del grado en que preferían alguno de los establecimientos de la referida misión: Mercal C.A., PDVAL S.A. o Abastos Bicentenario Sociedad Anónima. A partir del grado de preferencia por los establecimientos de la red Mercal C.A. y Operativos a cielo abierto, se construyó el expertizaje mediante la consideración de la preferencia de los puntos de abastecimiento de Mercal C.A. para adquirir los alimentos (Ls), y la utilización de los operativos a cielo abierto para adquirir productos alimenticios (Li). Mediante la utilización de ambas ideas como intervalo de confianza fue posible evaluar la Preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación.

Así, del umbral obtenido luego del calculo del expertizaje se infiere que los hogares del Ámbito Rural del estado Mérida evaluaron su preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación, en 2013, mediante la calificación [0,430; 0,975], es decir, tuvieron una preferencia que va entre más baja que alta preferencia hasta prácticamente alta preferencia por los establecimientos de Mercal C.A. y Operativos a cielo abierto en comparación con otros establecimientos de la Misión Alimentación, lo cual demuestra claridad acerca de las preferencias por un local en específico de la misión disponible en la

comunidad en estudio. Para 2014 dicho umbral se aproximó en los extremos alcanzando el valor de [0,500; 0,973], lo que quiere decir que se identifican entre tan baja como alta preferencia hasta prácticamente alta preferencia de los establecimientos Mercal C.A. y Operativos a cielo abierto en comparación con otros establecimientos de la misión. En 2015 la valuación dio [0,150; 0,973], describiendo preferencias que van desde prácticamente baja preferencia hasta prácticamente alta preferencia de los establecimientos Mercal C.A. y Operativos a cielo abierto en comparación con otros establecimientos de la misión, este último resultado se debe principalmente a la disminución del número de Operativos a cielo abierto realizados durante dicho año en la zona en estudio. Los resultados descritos de esta manera permitieron identificar con mayor claridad la alta preferencia de los beneficiarios por los establecimientos Mercal de la Misión Alimentación, en contraste con la poca preponderancia de los establecimientos de Abastos Bicentenario y PDVAL en la venta de productos alimenticios en la región.

En el caso del parámetro nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos, fue necesario consultar a los jefes de los hogares del Ámbito Rural del estado Mérida acerca de la medida en que prefieren hacer sus compras de alimentos en locales de la Misión Alimentación y hacerlas en otros locales comerciales. Para ello, el expertizaje se elaboró a partir de la representatividad de las respuestas, utilizando el nivel de preferencia por la red privada de distribución y comercialización de alimentos (Li), y la cadena pública de comercialización de alimentos (Ls). Por medio de la utilización de ambos datos como intervalo de confianza fue posible identificar el nivel de preferencia entre los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos.

A partir del uso de este enfoque y la estimación de los expertizajes se concluye que los jefes de hogar del Ámbito Rural del estado Mérida opinaron en 2013 que su preferencia entre locales de venta de alimentos en la zona se explica por el umbral [0,490; 0,965] o entre más baja que alta preferencia y prácticamente alta preferencia de los establecimientos Mercal C.A. en comparación con los establecimientos privados

(principalmente bodegas). Para 2014 referido resultado se estrechó hasta [0,333; 0,650], que muestra cercana a baja preferencia hasta más alta que baja preferencia de los establecimientos de la red pública de distribución de alimentos en comparación con los establecimientos de la cadena privada. En 2015, se continúa describiendo resultados como cercana a baja preferencia y tan baja como alta preferencia de los establecimientos públicos en comparación con los establecimientos privados, con la particularidad que los resultados muestran una tendencia del umbral a reducirse por el límite superior, lo cual explica el efecto negativo de las colas y escasez de alimentos en la red pública que conllevan al aumento de la preferencia de los habitantes de la zona en estudio por hacer sus compras en bodegas y abastos de la red privada de comercialización de alimentos.

La evolución del indicador de preferencia a los establecimientos de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida se ubicó durante 2013 en un rango de [0,460; 0,970], lo que significa que la preferencia de los consumidores se ubica entre más baja que alta hasta prácticamente alta preferencia por los establecimiento de la misión en comparación a otros locales comerciales. En 2014 esa tendencia se corrigió a la baja en el umbral equivalente a [0,417; 0,812], dato inferior al obtenido en año previo, pero que sigue describiendo la disminución en la preferencia de los habitantes de la zona en estudio para utilizar los establecimiento de la misión al momento de comprar alimentos. Para 2015 esa tendencia se modificó al alcanzarse una banda de [0,242; 0,778], que explica casi baja preferencia y cercana a alta preferencia por la red pública al momento de comprar alimentos.

Cuadro 7. Evolución del indicador preferencia

Años	2013		2014		2015	
Indicador de Preferencia	**0,460**	**0,970**	**0,417**	**0,812**	**0,242**	**0,778**
Preferencia por establecimientos Misión A.	0,430	0,975	0,500	0,973	0,150	0,973
Preferencia por otros establecimientos	0,490	0,965	0,333	0,650	0,333	0,583

Fuente: Elaboración propia.

- **Medida de Impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida**

En este sentido, los indicadores de cobertura, procedencia, ingreso y preferencia, seleccionados para el análisis del impacto de la mencionada misión social se valoraron a través de números borrosos, a los cuales se les puede aplicar los principios planteados en los operadores de matemática borrosa, representando de esta manera una ventaja para el desarrollo del proceso de agregación de los mismos.

Cuadro 8. Evolución del Índice de Impacto y sus indicadores

Años	**2013**		**2014**		**2015**	
Índice de Impacto	**0,380**	**0,539**	**0,381**	**0,490**	**0,345**	**0,504**
Indicador de Cobertura	0,494	0,494	0,573	0,573	0,627	0,627
Indicador de Procedencia	0,120	0,120	0,110	0,110	0,100	0,100
Indicador de Ingreso	0,444	0,577	0,423	0,468	0,413	0,509
Indicador de Preferencia	0,460	0,970	0,417	0,812	0,242	0,778

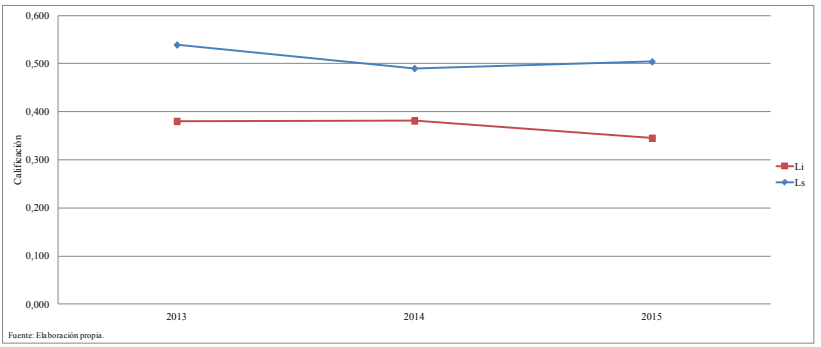
Fuente: Elaboración propia.

Para 2013, el impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida se ubicó entre un nivel cercano a bajo impacto, y tan bajo como alto impacto, es decir, se identificó en el umbral [0,380; 0,539]. Con ello se evita el análisis del impacto de las políticas públicas sólo desde la óptica binaria que describía la existencia únicamente de alto o bajo impacto, dándose cabida ahora al uso de intervalos de confianza que aumenta la probabilidad de que un hecho ocurra, describe todas las alternativas posibles entre dos condiciones y utiliza el dato real con toda la entropía presente en la realidad. En este sentido se identificaron como ámbitos en los cuales la misión tuvo más impacto, ingreso y preferencia, alcanzando durante ese año rangos de [0,444; 0,577] y [0,460; 0,970] respectivamente, valores por encima del nivel final del índice de impacto, que es resultado del poder adquisitivo que preservan los precios de los productos que se venden en los establecimientos de la referida política social y la elevada preferencia por los locales de la red pública de distribución y comercialización de alimentos. Efecto contrario generó la alta dependencia de la compra en el extranjero de los alimentos comercializados a través de la misión, que

va en contra de los objetivos de dicha política social y reduce el impacto que esta puede tener en el aparato productivo nacional y la dinámica social como un todo.

En 2014, el efecto de la Misión Alimentación sobre los habitantes del Ámbito Rural del estado Mérida se explicó a través de un nivel cercano a bajo impacto y más bajo que alto impacto explicado por el umbral [0,381; 0,490], clasificación que registra una reducción en la banda que contiene la información acerca de los efectos de la referida política social. Así, el umbral se redujo por límite superior debido principalmente a la reducción en el impacto del indicador de ingreso (se limitó el poder adquisitivo de los beneficiarios), y la caída en el nivel de preferencia por los establecimientos de la misión.

Gráfico 1. Evolución del Índice de Impacto



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, para 2015 el impacto de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida se analizó a partir de la calificación entre cercano a bajo impacto y tan bajo como alto impacto mediante un umbral explicado por los valores [0,345; 0,504]. El resultado así descrito implica un nuevo ajuste, esta vez hacia el límite superior de la banda, que describe cambios en la gestión de la misión que alteran sus indicadores de impacto. Así, aumenta el nivel de cobertura de la misión al atenderse una mayor cantidad de personas en comparación con el año inmediatamente anterior, y se amplia el límite superior del indicador de ingreso, lo cual describe mejora en el poder adquisitivo de los consumidores. El indicador que revierte el efecto de la tendencia antes explicada es el de preferencia por los establecimientos de la

misión social debido a que la reducción del mismo explica la caída en la preferencia por los establecimientos públicos como opción para comprar alimentos.

7. Conclusiones

Las políticas sociales en el país se han caracterizado en general por ser universales, asistencialistas, centralizadas y poco eficientes en el cumplimento de sus objetivos. Sin embargo, han servido para mitigar las carencias que perpetúan el fenómeno de la pobreza. Tal es el caso de los programas alimentarios – nutricionales que han completado la dieta de los hogares pobres tanto en áreas rurales como urbanas, y en diversas poblaciones objetivo (embarazadas, niños en edad escolar, pre-escolar, primaria y secundaria, lactantes, entre otros).

Un aspecto importante de las políticas sociales alimentarias es que algunas permanecen en el tiempo, aunque algunos gobiernos pretendan ser innovadores. Una observación cronológica muestra que algunas sólo han sido reestructuradas pero con las mismas orientaciones definidas en su creación. Un ejemplo es la Misión Alimentación cuyo componente se encuentra La Casa C.A. (instituida en 1989) y FUNDAPROAL (antes PROAL).

Si se remonta al origen de los programas alimentarios a principio del siglo XX, el primero en esta categoría es el denominado "La Gota de Leche" implementado en 1909, en los años siguientes el proceso de modernización del país permitió aplicar diversos programas alimentarios que permitieron la distribución de la renta petrolera a los sectores más vulnerables ubicados en todo el país, protegiendo así la población vulnerable de las zonas urbanas.

La Misión Alimentación creada en 2003, se planteaba los siguientes objetivos: a) incrementar la disponibilidad de productos alimenticios de primera necesidad de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles y con altos niveles de calidad; b) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema; c) incrementar la soberanía alimentaria; y d) incentivar el desarrollo del sector agroalimentario en el nuevo ordenamiento

territorial. A través de ésta el Estado ha intervenido paralelamente en las cadenas agro-productivas en todos los eslabones, desde la producción agrícola hasta el consumo final, mediante Mercal C.A. en la distribución y comercialización de alimentos, La Casa C.A. en la compras nacionales e internacionales y FUNDAPROAL en la dotación gratuita de alimentos a grupos vulnerables participando en otros programas como las Casas de Alimentación, entre otros.

Cuando se evalúa el impacto de la Misión Alimentación en el ámbito rural, específicamente en Mucuchíes, Municipio Rangel, estado Mérida, durante los años 2013, 2014, 2015, se encuentra que, en términos de la cobertura existe una mayor capacidad anual de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos para atender a las personas ubicadas en la zona en estudio, la cobertura se incrementa en todos los años. En lo que refiere a la procedencia, medida por la variable proporción de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación que son producidos en el país, se encontró que es baja en todos los años, esto significa que se reduce anualmente la importancia de la producción doméstica de alimentos dentro del total de las mercancías distribuidas y comercializadas por la misión.

En la evaluación también se incluye un indicador de ingreso, representado por las variables Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, Coeficiente de Gini, y percepción del poder adquisitivo de los beneficiarios de la Misión Alimentación en el Ámbito Rural del estado Mérida. Los resultados muestran que en 2013 la misión tuvo un impacto positivo en el poder de compra de los beneficiarios, posteriormente, para 2015 se observa el impacto de la crisis en el ingreso de los habitantes y el impacto de los controles de precios. En consecuencia, los precios fijos garantizan mayor impacto en el poder adquisitivo en economías con altas tasas de inflación.

En cuanto a la preferencia, se utilizó un indicador de variables cualitativas: a) nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación, Mercal C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenario S.A.; b) nivel de preferencia entre los establecimientos de la red

pública de distribución y comercialización de alimentos y otros locales comerciales donde se venden alimentos. Los resultados muestran que para los años 2013, 2014 y 2015 la población rural del Mucuchíes prefiere los establecimientos de Mercal C.A. y Operativos a cielo abierto en comparación con otros establecimientos de la Misión Alimentación, lo cual demuestra claridad acerca de las preferencias por un local específico de la misión, disponible en la comunidad.

La evaluación realizada en esta investigación muestra el impacto de la Misión Alimentación en el ámbito rural. Sin embargo, es importante destacar que la política alimentaria se erosiona con las políticas macroeconómicas que tienen impacto en el nivel de ingreso. Aunado a esto destaca su insostenibilidad, por cuanto se sigue aplicando la misma receta del pasado, donde dichas políticas son subsidiarias de la política económica y financiada por una renta cuyo colapso se advierte desde finales de la década de los 70.

Referencias

- Ballesteros, Andrea (2013). *Gobierno Bolivariano inaugura Mercal y Farmapatria en Mérida*. Correo del Orinoco. Disponible en: http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/gobierno-bolivariano-inaugura-mercal-y-farmapatria-merida/
- Baptista, Asdrúbal (1985). Más allá del optimismo y del pesimismo: las transformaciones fundamentales del país. En *El caso Venezuela: una ilusión de armonía.* Caracas: IESA.
- Bengoa, José María. (2004). La sanidad y la nutrición en Venezuela a mediados del siglo XX. En *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol. 17, n° 1, pp. 42-44. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-07522004000100007&lng=es&tlng=es.
- Buttó, Luis Alberto. (2002). Síntesis histórica de los cambios ocurridos en el índice de desarrollo humano en Venezuela entre 1936 y 1945. En *Investigación y Postgrado*, vol. 17, n° 2, pp. 113-140. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131600872002000200005&lng=es&tlng=es
- CORDIPLAN (1970). *IV Plan de la Nación.* Programación de salud. Caracas: CORDIPLAN.
- Coronado, Rafael (2013). *Gobierno de calle inauguró Super Mercal y Farmapatria en Mérida.* Abrebrecha. Disponible en: http://abrebrecha.com/286417_Gobierno-de-Calle-inaugur%C3%B3-Super-Mercal-y-Farmapatria-en-M%C3%A9rida-.html
- García Bravo, Milaidi de las Rosas; Bravo Villalobos, Alida Rosa y Bravo de Ruíz, Marlleny (2012). Evolución histórica de los programas alimentarios nutricionales en Venezuela. En *Agroalimentaria*, vol. 18, n° 35, pp. 43-59. Disponible en: www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/36326/1/r35_articulo3.pdf.
- García, Lizbeth (2014). *Mercal distribuye 14 toneladas de alimentos en Mérida*. Actualidad y Gente - OCI. Disponible en: http://actualidadygente.com/noticias-de-merida-venezuela/48-noticias-merida-venezuela/9753-mercal-distribuye-14-toneladas-de-alimentos-en-merida

- Gobierno Bolivariano de Venezuela (2008). *Informe Nacional de Seguimiento de Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/ai752s.pdf.
- Hurtado, Alberto (2016). *Misión Alimentación: Modelo de medición del impacto en el área metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa*. Mérida, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre, Proyecto FONACIT N° 2011001127.
- INE (2014). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda: Resultados por Entidad Federal y Municipio del Estado Mérida*. Gerencia General de Estadísticas Demográficas. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/merida.pdf.
- Instituto Nacional de Nutrición (INN, 2007). *Desórdenes por deficiencia de yodo (DDY) en Venezuela*. Recuperado en 24 de marzo de 2016, de http://www.inn.gob.ve/pdf/ docinves/elyodo.pdf
- Instituto Nacional Pro-Alimentación Popular (1949). *La alimentación y los programas de trabajo en el campo de la nutrición en Venezuela*. Caracas: Oficina Sanitaria Panamericana. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/ciaal/noticias/2010/InstitutoNacionalProalimentacionPopular_Informe_para_PASO_1949.pdf.
- Jaffe, Werner y Guerra, Marisa. (2001). El Lactovisoy en el combate de la desnutrición infantil. *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol. 14, n° 2, pp. 99-102. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S07980752200100020007&lng=es&tlng=es.
- Lacruz, Tito (2006). Balance Sociopolítico: Una Ciudadanía Social Inacabada. En Thais Maingon (Coord.), Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). Disponible en: *library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf*
- Lacruz, Tito y González, Lissette (2008). Temas de Formación Sociopolítica. Política Social en Venezuela, n° 35. Fundación Centro Gumilla – UCAB.
- Landaeta de Jiménez, Maritza; López de Blanco, Mercedes; Sifontes, Yaritza y Machado, Victoria (s/f). En torno al desarrollo de la alimentación en Venezuela. En Héctor Bourges R.; José M. Bengoa y Alejandro M., O`Donnell (Coord.), *Historia de la nutrición en América Latina* (pp. 237-268). Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLN), publicación SLN # 1. Disponible en: http://www.fundacionbengoa.org/publicaciones/nutricion-america-latina.asp
- Méndez, Absalón (1992). *Estado, Política y Trabajo Social en la Venezuela actual*. Caracas: Editorial FACES.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. *Las Grandes Misiones Bolivarianas*. Disponible en: http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=527&Itemid=66
- MPPA (2015). *Mercados comunales, jornadas laborales y mercados comunales en urbanismos de la Gran misión Vivienda Venezuela*. Disponible en: http://www.minpal.gob.ve/wp-content/uploads/2015/12/mercados-comunales-1.pdf
- OCDE (2002). *Territorial indicators of socio-economics patterns and dynamics*. Paris: OCDE.
- Ortiz, Isabel (2007). *Política Social. Guías de Orientación de Políticas Públicas*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Párraga García, Graciela (1999). Venezuela: una visión del sector agrícola durante el octenio 1941-1948. *Saber*, vol. 11, n° 1, pp. 65-72. Disponible en: http://ri.bib.udo.edu.ve/bitstream/123456789/3472/1/%5B10%5D-Vol_11-Nro_1-1999-822-2196-1-SM.pdf.
- UCAB, USB, UCV (2014). Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela. Pobreza y Misiones Sociales. Caracas: IIES, UCAB.
- VenEconomía (s/f). *PROAL: Una política virtuosa, pero cara*. Disponible en: http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp45_3.pdf.

Capítulo VI

Misión Alimentación y Transición Nutricional en Venezuela, período 2004-2014

Milaidi García

1. Introducción

La pobreza y la desigual distribución de la riqueza acompañan al hombre desde sus inicios, pero estas situaciones se hacen más evidentes en la edad media, cuando los individuos subsistían en condiciones infrahumanas de hábitat, salubridad y hambruna. Para Pacheco (1999, p. 1):

> Precarias viviendas sirvieron de morada al hombre y sus familias […] donde el desconocimiento de las más elementales normas de higiene agravaban las condiciones precarias de vida […] Otro de los fenómenos habituales para la época era el hambre, las costumbres medievales permitían apreciar una notoria contraposición entre los opíparos banquetes de los que disfrutaban las personas que integraban las clases sociales más nobles y la inanición en que se debatían otras menos afortunadas.

Tal condición no ha sido solventada en los siglos siguientes; cifras emitidas por el Banco Mundial señalaban que 896 millones de personas subsistían con menos de US$ 1,90 al día en 2012 (12,7% población mundial). Agregan que el progreso ha sido más lento en las líneas de pobreza más altas. En total, 2.200 millones de personas sobrevivieron con menos de US$ 3,10 al día en 2011, que es la línea de pobreza promedio de los países en desarrollo y otro indicador común de profundas carencias. Se trata de una reducción marginal con respecto a los 2.590 millones registrados en 1981. Y a pesar de la reducción de las tasas de pobreza en todas las regiones, los avances no han sido uniformes (Banco Mundial, 2015).

La pobreza es una problemática social común que debe ser abordada debido a sus consecuencias tanto en lo económico como en la salud y la nutrición de las personas. Quienes viven en pobreza pueden

ser considerados un grupo vulnerable, al verse limitada su incorporación tanto a las actividades laborales como en las del desarrollo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos/Presidencia de la República, 2003).

Así también, la pobreza puede ser considerada como un factor coadyuvante y viceversa de la malnutrición; una población empobrecida posee menos recursos para la adquisición de alimentos; además de encontrarse expuestos a precarias condiciones de salubridad, menor aprovechamiento biológico de los alimentos y mayor riesgo a enfermar, entre otros aspectos. Una definición de pobreza según el Nobel de Economía, Amartya Sen (2000), es aquella que indica "la existencia de dos tipos de pobreza, la pobreza de renta y la pobreza por privación de capacidades. Ambas están mutuamente relacionadas, de forma que la renta es una generadora de capacidades y las capacidades son una herramienta para erradicar la pobreza de renta" (p. 2). En cuanto a la pobreza, acota Salinas (2006), que para las personas pobres las necesidades básicas pueden verse resumidas, atribuyéndoles un orden de importancia relativo; dando prioridad a la alimentación y menoscabando otras necesidades importantes para el ser humano, como la recreación, la que no consideran parte importante de sus necesidades básicas.

Dada la compleja y diversa problemática que gira en torno a la pobreza, en el ámbito mundial se han ideado estrategias para tratar de mitigarla e incrementar la producción de alimentos. Bajo esta perspectiva, se aumentó la eficiencia en la producción de alimentos al incrementar la relación calorías/inversión, y en esto no puede negarse que el hombre ha sido exitoso, hoy en día, se producen en el mundo más calorías per cápita que en ninguna otra época (Bosch, 2005).

Aunque esto pareciera ser positivo, la realidad es otra: nuevos cambios, traen nuevos problemas. Globalmente las personas han transformado su ritmo de vida, actividades cotidianas y, en especial, las características de sus dietas, tales cambios parecen haber desmejorado las condiciones de salud y nutrición de las personas.

En el mundo además de las iniquidades sociales, se encuentra la iniquidad calórica, ya que mientras en regiones como África y la

India, la desnutrición impera; en otras como los países occidentales, el sobrepeso y la obesidad son los principales responsables del desarrollo de enfermedades crónico degenerativas no transmisibles, entre ellas, la diabetes, los accidentes cerebrovasculares y cardiovasculares, la hipertensión arterial y cáncer, entre otras, responsables de las principales causas de mortalidad al nivel global.

Sumado a ello, se ha observado con preocupación como en los dos últimos siglos con el arribo de la globalización, se ha suscitado la propagación cultural inmediata de los patrones o formas de consumo de los alimentos y las dietas adoptadas por las personas al nivel global. Dando lugar a la *occidentalización de la dieta;* la que según describe Popkin (2004), es un fenómeno en el que hay reducción de la diversidad alimentaria y sustitución con alimentos ricos en calorías derivadas de grasas saturadas, *trans* y azúcares refinados. Afianzando lo señalado por Cervera (2010), al resaltar la relación entre occidentalización de la dieta y el aumento de sobrepeso y obesidad en proporciones epidémicas en el ámbito global.

En efecto, el aumento del sobrepeso y la obesidad ejercen una influencia negativa en diversos ámbitos de la sociedad; en líneas generales quienes la padecen tienen menor capacidad de trabajo, además, de generar más gastos en materia de salud, tal como expresa Lopez de Blanco en 2012, los cambios realizados por las personas en sus dietas repercuten en su calidad de vida y por ende, en el bienestar de las sociedades.

Al respecto, una forma de describir tales cambios en los patrones alimentarios y sus secuelas en los individuos es mediante el término de Transición Nutricional (TN), descrito por López de Blanco y Carmona (2005) como:

> Cambios que ocurren al aumentar los ingresos de una familia, comunidad o población: sustitución de la dieta rural, "tradicional" por una dieta moderna, opulenta, "occidental" (alta en grasas – en especial saturadas- azúcares, alimentos procesados y proteínas de origen animal y baja en fibras y carbohidratos complejos). No se trata de un simple cambio alimentario, es un proceso multifactorial de cambios socioculturales, económicos y de comportamiento individual (p. 90).

Pero esta transición no es un fenómeno aislado, suele estar acompañado o precedido por otras transiciones como la demográfica, de carácter poblacional "donde se cambia de un patrón de una alta fertilidad y una alta mortalidad, a un patrón de baja fertilidad y baja mortalidad"; y la *Epidemiológica,* donde se suplanta la alta prevalencia de enfermedades infecciosas y de desnutrición por el incremento en el padecimiento de las denominadas Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) en las que figuran, el cáncer, diabetes y patologías cardiovasculares, entre otras. (López de Blanco, 2012, p. 1).

Como puede observarse la occidentalización de la dieta acarreó consigo la transición nutricional, en la que no sólo hubo cambios en los patrones de consumo alimentario de las personas, sino también una transformación en los estilos de vida y los tipos de enfermedades desarrolladas.

Globalmente las personas han transmutado las características de sus dietas, desmejorando sus condiciones de salud y nutrición. Dando paso al incremento casi epidemico de enfermedades como el sobrepeso y obesidad y a una marcada deficiencia de nutrientes específicos (vitaminas y minerales) importantes para el adecuado funcionamiento corporal.

Se ha descrito que la situación nutricional de una población refleja en gran medida su nivel de bienestar y puede ser utilizada como indicador para la detección de las iniquidades, que podrían afectar su productividad. El conocimiento de los problemas nutricionales de un país, permite hacer inferencias y proyecciones de tipo económico. Y aunque pareciera no existir relación alguna entre la economía, la alimentación y la nutrición, la realidad es otra.

En torno a los aspectos económicos gira el mundo; es la economía la que determina los rubros alimenticios a explotar, las políticas sociales a implementar, el tipo de alimento que se importa o exporta y con ello, el patrón de alimentación que adoptarán las personas y, de esto último, los problemas de nutrición y de salud que se deriven.

Por ello, resulta vital indagar acerca de la relación que pudiera existir entre los cambios dietarios con aspectos: económicos, sociales, demográficos y de salud; esto permitiría esclarecer las causas y consecuencias de tales patologias; además de favorecer la implementación de ajustes dietarios que mejoren las perspectivas de salud y de nutrición de las personas.

A las iniciativas que buscan mitigar los efectos nocivos de las medidas macroeconómicas formuladas por los gobiernos, se les ha denominado programas sociales, una parte importante de ellos son los dedicados a los aspectos de tipo alimentario y nutricional, estos últimos se definen como:

> Aquellos destinados a enfrentar los problemas nutricionales-alimentarios, a través del tratamiento, prevención y educación a la población en materia de alimentación, nutrición y salud; contribuyendo de este modo, a la disminución de los índices de mortalidad relacionados directa o indirectamente con esta causa (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005, p. 93).

Se pone de manifiesto, que los programas alimentarios son entonces estrategias formuladas para atenuar las secuelas de la pobreza en el estado de salud y nutrición de las personas, especialmente de las vulnerables; entendidas como aquellas con elevada exposición a determinados riesgos o incertidumbres, combinado con la discapacidad para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas (Organización de la Naciones Unidas, 2003).

En este orden de ideas y aún cuando para 1936 era escaso el conocimiento sobre las consecuencias de la malnutrición; en Venezuela se implementa lo que podría ser considerado el primer programa alimentario-nutricional (García, Bravo y Bravo, 2012), como solución a las condiciones de salud y nutrición en el país. Durante los últimos 80 años se han ejecutado programas alimentarios-nutricionales que han experimentado modificaciones acordes a los cambios del contexto socioeconómico, de las necesidades nutricionales y de la adopción de nuevos patrones de consumo alimentario, sin embargo, ¿han sido estas las variaciones requeridas?

Desde un punto de vista muy específico, en este capítulo se inquirirá acerca de la posible relación que pudiera derivarse entre el tipo de alimentos expedidos en la Misión Alimentación (iniciada en el 2003) con el proceso de transición nutricional que experimenta la mayor parte de la población venezolana; tratando de responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo ha sido el comportamiento de la distribución de rubros de la canasta básica alimentaria en Venezuela durante el período 2004 y 2014?
- ¿Cuáles han sido los cambios mostrados por los venezolanos en cuanto a su estado nutricional y de salud durante este período?
- ¿Guardarán relación las variaciones en la disponibilidad de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación con los cambios del estado nutricional y condición de salud de los venezolanos durante el período en estudio?

2. Objetivos del Capítulo

Objetivo General

Analizar la relación entre la Misión Alimentación y la transición nutricional en Venezuela, durante el período 2004-2014.

Objetivos Específicos

- Reconocer los programas alimentarios de la Misión Alimentación ejecutados en Venezuela entre 2004 y 2014.
- Examinar el comportamiento de la distribución de los alimentos incluidos en la Misión Alimentación durante el período en estudio.
- Detectar cambios en el estado nutricional de los venezolanos en el período en estudio.
- Indagar acerca de la incidencia de enfermedades cardiovasculares y diabetes en Venezuela, período 2004-2014.
- Verificar la relación entre los cambios en la distribución de alimentos, modificaciones en el estado nutricional y padecimiento de enfermedades crónicas degenerativas en los venezolanos durante el período en cuestión.

3. Revisión de la literatura

El planteamiento de una nueva investigación representa un reto. En este sentido es necesario que el investigador indague acerca de las experiencias por otros especialistas en el área de objeto que le permitan incorporar nuevos criterios y teorías a su estudio. Al respecto Hernández, Fernández y Baptista (2006) sugieren que los antecedentes "implican el análisis de teorías e investigaciones, que se consideren válidas para el encuadre del estudio" (p. 64). Bajo estas premisas se describen los estudios previos referidos al tema que se investiga.

Al respecto, Díaz y Candela (2014) reportan su investigación titulada *Políticas alimentarias y nutricionales en los sistemas nacionales de salud,* cuyo propósito fue tratar de mostrar los principales determinantes sociales, políticos y económicos de los problemas de la seguridad alimentaria y nutricional en Venezuela. Para ello se basaron en los conceptos de sistema de salud, políticas alimentarias y nutricionales y examinaron las evidencias con algunos indicadores básicos, considerando la importancia de estos aspectos con dicho sistema; además compararon la situación nutricional con algunos países y, finalmente, vincularon estas situaciones con el ejercicio del poder político en los regímenes chavista y post chavista en Venezuela.

Demostraron en su investigación que en Venezuela el consumo calórico mostró un incremento a partir de 2005, a expensas de la disponibilidad de grasas y en menor proporción de proteínas y carbohidratos. Hasta 2004, el consumo de grasas se situó dentro de los límites establecidos como adecuados por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) para la población venezolana. Posteriormente para el trienio 2005-2007 el consumo de grasas se ubicó en el límite superior. Este patrón de disponibilidad de macronutrientes podría explicar, en parte, el incremento en la prevalencia de obesidad en la población venezolana.

En este sentido, debe recordarse que para las épocas reportadas el gobierno nacional continuo ejecutando el programa de subsidio de alimentos a través de la Misión Mercal (Mercado de Alimentos), siendo este de carácter universal, y cuyos productos alimenticios distribuidos

se caracterizaron por aportar cantidades importantes de grasa y carbohidratos; en menor proporción proteínas, con pocas alternativas para la compra de vegetales y frutas.

Como se evidencia en los párrafos anteriores, la implementación de políticas alimentarias son capaces de modificar los hábitos de consumo alimentario de las personas. En este orden de ideas, pero desde la perspectiva de la aplicabilidad que podría conferírsele al uso de los resultados de los programas alimentarios en la planificación social, se presenta el trabajo de Bernal (2008), investigación documental titulada *Investigación en alimentación y nutrición para la toma de acciones en la política pública en Venezuela,* cuyo propósito primordial fue identificar elementos para la toma de decisiones y acciones en la política alimentaria y nutricional en Venezuela, extraídos de una selección y análisis de la literatura científica e informes técnicos. Se realizó una revisión bibliográfica en Internet a través de la página *google scholar* (revisiones científicas) que incluyó las palabras clave: programas y políticas de nutrición y alimentación, programas de nutrición, encuestas nutricionales, seguridad alimentaria, micronutrientes, desnutrición energética, sobrepeso, obesidad; junto con la palabra Venezuela. Se seleccionaron cuatro artículos y tres informes realizados por investigadores e instituciones reconocidas.

Los resultados de Bernal se presentaron considerando el esquema de disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos. Instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Nutrición reportaron datos sobre la oferta de alimentos y el aprovechamiento biológico en menores de 15 años, el Instituto Nacional de Estadística informó sobre el consumo aparente de alimentos y los científicos venezolanos investigaron mayormente temas vinculados con el acceso y aprovechamiento biológico de alimentos. Las poblaciones más estudiadas fueron los niños, mujeres y embarazadas. Concluyendo que los temas de investigación podrían contribuir a la planificación de los temas de agenda propuestos para el diseño, monitoreo, evaluación y relanzamiento de políticas y programas destinados a mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población. Es necesario continuar estableciendo puentes entre investigadores y planificadores de políticas en alimentación y nutrición

Así, Herrera y Candela (2013), en su trabajo presentado en el Congreso Internacional de Nutrición en Honor al Dr. Jose María Bengoa, hacen un bosquejo de la situacion nutricional de Venezuela y enuncian lo referente a la transición nutricional, indicando que en este país la transformación de los hábitos de vida, dentro del fenómeno denominado transición alimentaria y nutricional ha tenido como consecuencia el incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, sin que desaparezca la malnutrición por déficit. Ante esta realidad, el sector académico y científico ha manifestado su gran preocupación por la llamada *doble carga*, manifestada en la coexistencia de la desnutrición con la obesidad en un mismo país, una misma sociedad, e incluso en los miembros de una misma familia, motivo que conllevó a la creación del Grupo de Transición Alimentaria y Nutricional (TAN) de la Fundación Bengoa, bajo la coordinación de la Dra. Mercedes López-Blanco y Alexander Laurentin. Su objetivo es enfrentar el reto de dar respuesta a la situación nutricional del país por efecto de los cambios demográficos y del estilo de vida como consecuencia de la urbanización.

En lo que respecta a los programas alimentarios-nutricionales en Venezuela, se presenta el trabajo de García, Bravo y Bravo (2012) titulado *Evolución Histórica de los Programas Alimentario-Nutricionales en Venezuela.* Investigación documental retrospectiva que buscó describir los programas de tipo alimentario-nutricionales implementados en Venezuela a lo largo de su historia. Los referidos autores comienzan señalando que aunque la pobreza en Venezuela parece haberse reducido en comparación con los valores que se registraron a finales de las décadas de 1980 y de 1990, persisten los problemas de malnutrición en la población. Desde finales de 1930 se han implementado una serie de programas sociales, específicamente programas alimentarios-nutricionales para mitigar los efectos de las políticas macroeconómicas adoptadas por los diferentes gobiernos. En esta investigación se presenta la secuencia histórica de los programas alimentarios-nutricionales implementados en el país desde entonces, junto con una breve descripción de las realidades sociales para el momento de su ejecución.

Es importante destacar, que no se encontraron fuentes documentales donde se vincule el fenómeno de transición nutricional

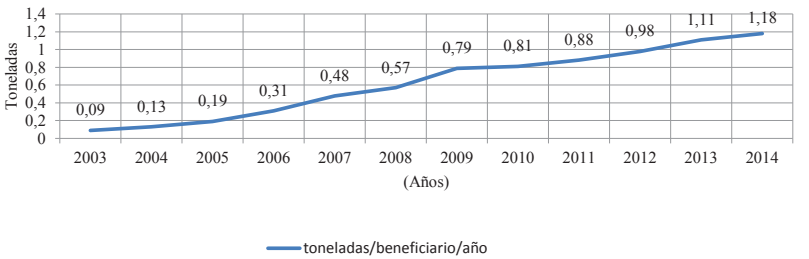
con los programas alimentarios implementados en Venezuela y, menos aún, alguna que lo relacione con la Misión Alimentación; aspecto que le da relevancia a esta investigación, al tratarse de una temática no abordada y cuyos aportes podrían resultar relevantes no sólo para el conocimiento, sino también para la formulación de futuras investigaciones e incluso, para la formulación de nuevas políticas públicas cónsonas con la situación nutricional actual de los venezolanos.

4. Metodología

Se realizó una investigación documental, de tipo histórica, fundamentada en la revisión sistemática de autores nacionales e internacionales, páginas web, y estadísticas suministradas por instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPA); en las que se emplearon como buscadores el *google* académico (*google scholar*) y *google* general. Las palabras clave empleadas fueron: transición nutricional, programas alimentarios, políticas alimentarias, políticas sociales, diabetes, obesidad, hipertensión, Misión Alimentación, Mercal, Venezuela. En el caso de las estadísticas, se emplearon las cifras emitidas desde 2004 hasta 2014, que fue el tiempo de período de estudio. Una vez recolectada la información, esta fue vaciada en una base de datos realizada en *Excel* para ser depurada y analizada. Se emplearon porcentajes y series cronológicas para el estudio de los rubros alimentarios y el cálculo de riesgo relativo.

5. Desarrollo y discusión de los resultados

Gráfico 1. Distribución de toneladas de alimento por beneficiarios de la red Mercal y año. Período 2003-2014.



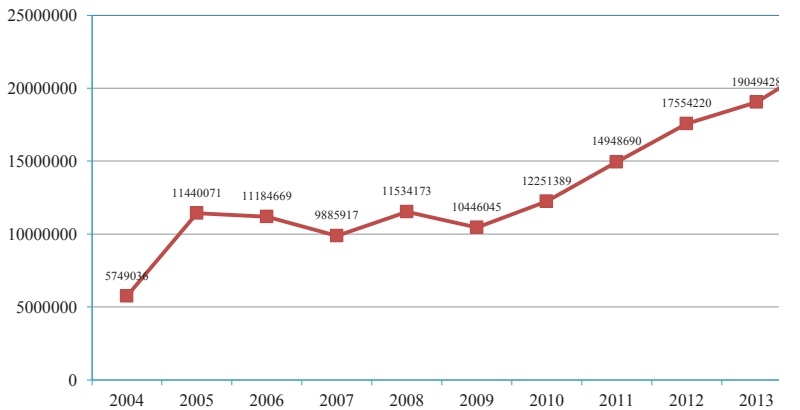
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPA, 2015).

En el gráfico 1 se muestra la distribución de toneladas de alimentos expedidos por Mercal según beneficiarios y año. Se pone de manifiesto la tendencia sostenida hacia el incremento en la distribución de toneladas de alimento/persona/año; llegando a alcanzar su punto máximo de distribución, en 2014 (1,18 toneladas/beneficiario/año, es decir 25.862.113 ton/año), según cifras reportadas por el MPPA.

Este comportamiento pudo deberse al mayor número de importaciones de alimentos, en especial, los de la canasta básica alimentaria, que fueron adquiridos debido a la bonanza de divisas mostradas en el país desde el 2005 hasta el 2014, período en el que se registraron los mayores precios de la historia del barril de petróleo a nivel internacional (Noticias 24, 2016).

Sin embargo, debe acotarse que estas cifras experimentaron un descenso significativo en los años posteriores (2015-2016); que se manifestó a través de la disminución de productos en los anaqueles de la red de distribución de Mercal, y signos evidentes de escasez entre los habitantes (largas filas para la compra de alimentos, falta de productos de la cesta básica en los mercados, entre otros). Debido a la reducción en la compra de alimentos importados y la merma en la disponibilidad de divisas, como consecuencia de la caída del precio del barril de petróleo en el mercado internacional.

Gráfico 2. Beneficiarios (en promedio) de la Misión Alimentación (2003-2014).



Fuente: MINPPAL, 2015.

En el gráfico 2 se muestra el número de personas beneficiadas por la Misión Alimentación (MA) en la década 2004-2014. Se evidencia un comportamiento variable, del año 2003 al 2005 hubo tendencia al incremento; después un período de estabilidad (2005-2008); posterior descenso en 2009, y de nuevo un ascenso de manera sostenida (2010-2014). Tales fluctuaciones pueden ser justificadas, ya que previo a 2010, la mayor parte de los productos alimenticios se encontraban disponibles tanto en la red pública como en la privada, por lo que las personas no ameritaban comprar en los establecimientos de la MA.

El vertiginoso incremento del número de beneficiarios mostrado a partir de 2010, pudo deberse a que los alimentos que forman parte de los hábitos alimentarios de los venezolanos (leche en polvo completa, aceite y azúcar, entre otros productos), mostraron una evidente escasez en el sector privado; encontrándose mayormente en Bicentenario, Mercal, PDVAL. Además, estos alimentos de primera necesidad presentaban un precio más atractivo en la red pública de comercialización debido a que se vendían a precio regulado. Otro factor importante es el alcance de la MA a las personas, al emplear estrategias como los mercalitos, mercales a cielo abierto, entre otras, se lograba una gran afluencia de clientes.

Cuadro 1. Comparación de las toneladas de alimentos/persona/año, distribuidas por la Misión Alimentación Vs. las que pudieron ser consumidas por la población venezolana, 2004-2014.

Toneladas/ Persona/ año	Años										
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Misión Alimentación	0,13	0,19	0,31	0,48	0,57	0,79	0,81	0,88	0,98	1,11	1,18
Población Venezolana	0,02	0,08	0,13	0,17	0,23	0,20	0,34	0,45	0,57	0,70	0,90

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas MPPA e INE.

En el cuadro 1 se presentan las toneladas de alimentos distribuidas por la MA según beneficiario y año, para el período 2004-2014. A su vez, se elaboraron otras cifras considerando las toneladas distribuidas por la MA cada año y se contrastaron con el número de habitantes reportados por el INE para cada año, a modo de determinar sí los alimentos comercializados por la referida misión podrían haber abastecido la demanda nacional.

Al comparar las cifras obtenidas con cada relación se pone de manifiesto las grandes discrepancias entre las mismas. Por lo tanto podría señalarse que la cantidad de alimentos que fue distribuida por la Misión Alimentación entre 2004 y 2014, no hubiese sido suficiente para cubrir las necesidades calóricas de la población venezolana y, que esta misión sólo estuvo dirigida a un pequeño porcentaje de la población perteneciente a sectores específicos de la sociedad, conducta que no es idónea para garantizar la seguridad alimentaria de los ciudadanos de este país.

Esto se corresponde con lo reportado por la organización internacional Intermon Oxfam (2016) quienes señalan a Venezuela como el país con peor registro del continente de acceso a los alimentos, situación que justifica las largas y numerosas colas que tienen que hacer los venezolanos en la actualidad para poder adquirir los alimentos de la cesta básica alimentaria. Por otra parte, al comparar las toneladas distribuidas/persona/año de la MA se observa que desde 2004 hasta 2008, estas no compensaban lo requerido en promedio por persona, equivalente a 0,6 toneladas de alimento por año (Ciencia al día, 2012).

Debe recordarse que las personas de los estratos sociales más bajos son quienes mayormente realizan compras en la red de abastecimiento de la Misión Alimentación, lo que respaldaría el supuesto de la aparición de sobrepeso-obesidad en la pobreza; ya que las personas suelen ingerir alimentos de elevada densidad calórica (harinas, azúcares y grasas) al ser más económicos y rendidores; acarreando el descenso del consumo de frutas y vegetales en la dieta dado su alto costo y su caducidad (Lopez, Landaeta, Herrera, y Sifontes, 2014).

Esto podría ser atribuible también al hecho del aumento de toneladas por beneficiario distribuidas a partir de 2008, donde paso de 0,59 ton/persona/año a 1,18 ton/persona/año en 2014. Este consumo por encima de 1 tonelada, ha sido reportado como condicionante para la obesidad, registrándose en países como los Estados Unidos de Norteamérica, cuyos índices de sobrepeso y obesidad, han incrementado vertiginosamente en los últimos 20 años (INE, 2014).

Cuadro 2. Porcentaje de Beneficiarios de la Misión Alimentación con respecto a la población venezolana. Período 2004-2014.

Años	Población Venezolana*	Beneficiarios MA**	% población Beneficiada
2004	26.127.351	5.749.036	22,00
2005	26.577.423	11.440.071	43,04
2006	27.030.656	11.184.669	41,38
2007	27.483.208	9.885.917	35,97
2008	27.934.783	11.534.173	41,29
2009	28.384.132	10.446.045	36,80
2010	28.833.845	12.251.389	42,49
2011	29.277.736	14.948.690	51,06
2012	29.718.357	17.554.220	59,07
2013	30.155.352	19.049.428	63,17
2014	30.587.736	21.890.049	71,56

Fuente: Elaboración propia con base en * INE (2016), **MINPPAL (2015).

En el cuadro 2, se muestra el porcentaje de población venezolana que pudo beneficiarse de los organismos adscritos a la Misión Alimentación, durante la década comprendida desde 2004 hasta 2014. Puede observarse que durante el segundo año de esta misión (2004), sólo 22% de la población venezolana pudo hacer uso de la misma. También se muestra una tendencia irregular en cuanto al porcentaje de población atendida, ya que a lo largo de la década estudiada se evidencia variabilidad del porcentaje de personas a las que se prestó

el servicio, mostrando ascensos y descensos del número de población atendida (años 2007 y 2009), para luego en 2014, atender el 71,56% de la población venezolana, según reportes del MINPPAL (2015).

Cuadro 3. Cifras promedio de Sobrepeso y Obesidad en Venezuela según grupos de edad (2008-2010)

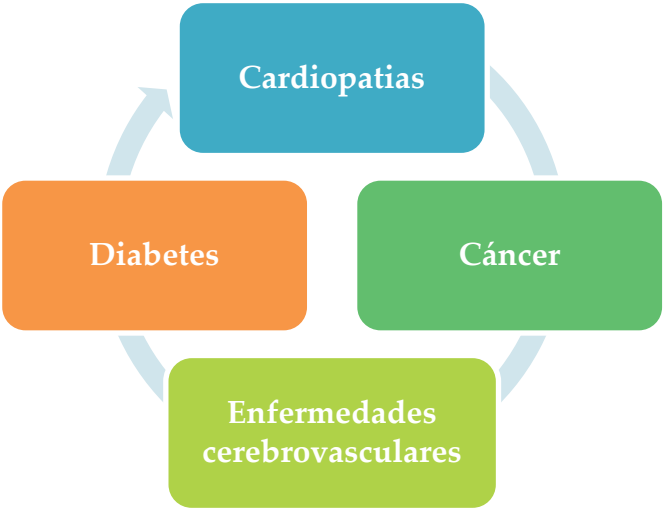
Grupos de edad (años)	Porcentaje
7 a 12	27,44
13 a 17	21,36
18 a 40	54,48

Fuente: INN, 2013.

En el cuadro 3, se presentan las cifras de sobrepeso y obesidad según grupos de edad para Venezuela. Se observa que la malnutrición por exceso está presente en todos los grupos de edad, en especial, en las personas adultas. Tales cifras tienen correspondencia con lo reportado por investigadores nacionales como Briceño-Iragorry, Valero y Briceño (2012), quienes señalan que Venezuela es el país que ocupa la posición 10 del ranking mundial de estas afecciones (El Universal, 2014).

La obesidad es un factor coadyuvante del desarrollo de enfermedades crónicas no trasmisibles, diabetes, cáncer, patología cerebrovascular y cardiovascular, afecciones que en la actualidad representan las primeras causas de mortalidad en Venezuela, como informó el Anuario Epidemiológico de Venezuela (2012) (ver Gráfico 3). Todas estas enfermedades guardan relación con el tipo de alimentación y estilo de vida de las personas, además son afecciones características de países con elevado consumo de grasas, harinas refinadas, azúcares y una dieta baja en frutas, hortalizas y vegetales; características de la dieta del venezolano de estos tiempos.

Gráfico 3. Principales causas de mortalidad en Venezuela (2012)

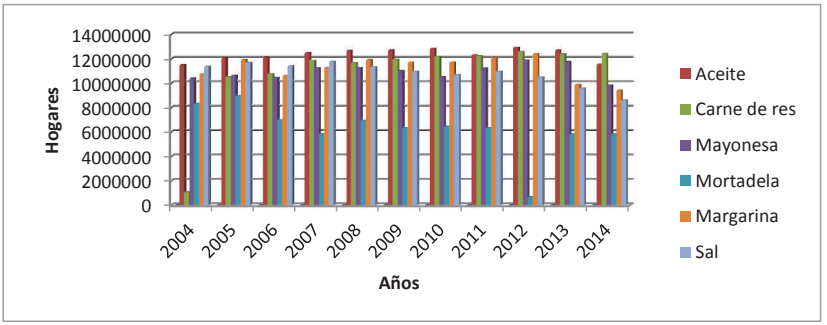


Fuente: Datos del Anuario de Mortalidad (2012). Ministerio de Salud.

Como se pone de manifiesto en el gráfico 3, las principales cuatro causas de muerte en Venezuela fueron las enfermedades del corazón (cardiopatías), cáncer, las enfermedades cerebro vasculares y la diabetes en orden de importancia. Debe acotarse que todas estas enfermedades son de origen nutricional y el fundamento de su tratamiento, control y prevención, radica en la calidad de alimentación de las personas.

Por ello, las políticas sociales a implementar en el país deben buscar optimizar el consumo de los alimentos capaces de prevenirlas, como es el consumo de frutas y vegetales en forma natural, la ingesta frecuente de agua, la reducción del consumo de alimentos ricos en carbohidratos refinados y grasas saturadas, el aumento en el consumo de fibra dietética, la práctica regular de actividad física y disminución y control de la obesidad; problema frecuente en el país, como se deja claro en el cuadro 3.

Gráfico 4. Consumo de alimentos relacionados con el desarrollo de afecciones cardiovasculares en Venezuela en Hogares, 2004-2014.

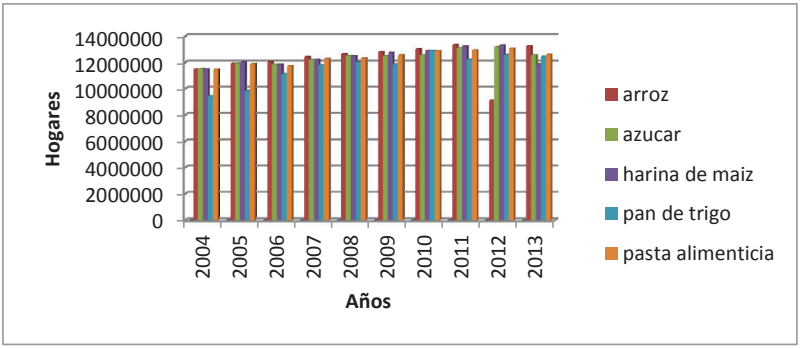


Fuente: INE, 2016.

En el gráfico 4 se muestra el consumo de alimentos relacionados con el desarrollo de enfermedades cardiovasculares (grasas saturadas y sal) en los hogares en el período comprendido entre 2004 y 2014. Se evidencia un consumo sostenido a lo largo de los años en la población venezolana.

El descenso en el consumo de rubros como la mayonesa, margarina y otros desde 2013, podría atribuirse a la escasez de estos por la falta de producción nacional de aceite vegetal, elemento clave para su preparación. Como se pone de manifiesto, la reducción del consumo no es atribuible a la implementación de estrategias de educación nutricional a la población. Estos hallazgos coinciden con los datos reportados por Bernal (2008) y López, Landaeta, Herrera y Sifontes (2014), quienes relacionan el consumo de estos rubros con la aparición de este tipo específico de patologías de origen nutricional.

Gráfico 5. Consumo de alimentos relacionados con el desarrollo de diabetes en hogares. Venezuela 2004-2014.



Fuente: INE, 2016.

En el gráfico 5 se muestra el consumo de alimentos relacionados con el desarrollo de diabetes y otras patologías (enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares y cáncer) como es el caso de las harinas refinadas y derivados, así como los azúcares, en un período de 10 años. Se observa como hay un consumo sostenido a lo largo de los años en la población venezolana a excepción del arroz que experimentó un vertiginoso descenso en 2012, para incrementar de nuevo su consumo entre 2013 y 2014. Estos hallazgos son coincidentes con los datos reportados por Bernal (2008) y López, Landaeta, Herrera y Sifontes (2014), quienes vinculan el consumo de estos rubros con la aparición de este tipo específico de patologías de origen nutricional. Los alimentos han mostrado un ligero descenso para 2014 pero puede deberse a la falta de accesibilidad de la población, originada por la escasez que se ha suscitado en estos últimos 2 años en Venezuela, por la merma en la importación de alimentos atribuido al descenso del precio del barril de petróleo y caída en el poder de compra de los venezolanos.

Cuadro 4. Riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares y diabetes en Venezuela. 2012.

Tipo alimentos	Toneladas consumidas	Personas expuestas	Población enferma por HTA y Diabetes	Población Venezolana	Riesgo relativo
Grasas	53.657.241	17.954.220	10.435.901	29.500.000	6,35
Azúcares y harinas	61.227.017	17.954.220	1.979.700	29.500.000	1,20

Fuente: Elaboración propia.

En la cuadro 4, se presenta el riesgo que podrían tener las personas a desarrollar diabetes e hipertensión arterial. Se evidencia que los riesgos relativos calculados fueron mayor a 1, lo que podría deberse en parte al tipo de alimento consumido o a las proporciones en que son consumidos por los ciudadanos.

6. Conclusiones

La elaboración de esta investigación permitió corroborar lo identificado por otros autores nacionales como López, Landaeta, Herrera y Sifontes (2014), López de Blanco (2012), y Bernal (2008), quienes al indagar acerca del consumo alimentario de los venezolanos pudieron establecer que en Venezuela se experimenta un fenómeno de transición nutricional y alimentaria caracterizado por el elevado consumo de alimentos de alto contenido calórico y un bajo consumo de frutas, vegetales y hortalizas.

En este sentido, pudo observarse una marcada predilección hacia el consumo de alimentos ricos en carbohidratos refinados y azúcares (pasta enriquecida, harina de maíz, azúcar, arroz y pan de trigo); ricos en grasas saturadas (aceites, margarina, mayonesa, carnes rojas y mortadela), así como un elevado consumo de sal. Todos estos, relacionados con el desarrollo de enfermedades crónico degenerativas no trasmisibles (diabetes, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares, cáncer, entre otras).

También se puso de manifiesto la escasa ingesta de fibra dietética entre la población venezolana, además de un patrón de consumo de frutas y vegetales realmente monótono. A través de los años, se evidencia que los vegetales mas consumidos son los mismos: cebolla, tomate, zanahoria, papa, pimentón y plátano maduro), usándose todos ellos de forma cocida, preparaciones en las que no se aprovecha la fibra dietética en su totalidad. En cuanto a las frutas, las más ingeridas fueron: limón, lechosa, guayaba, melón, mango y naranja, usualmente preparadas como jugos. Su consumo se atribuye a que son más económicas comparadas con otras frutas.

Este marcado patrón de consumo monótono, con preparaciones culinarias de vegetales cocidos y frutas en forma de jugos, podría explicar la elevada prevalencia de morbi-mortalidad a causa de enfermedades con base nutricional (cáncer, enfermedad cardiovascular, accidentes cerebro-vasculares y diabetes), patologías que hoy lideran las principales causas de mortalidad en la población venezolana. Además

explicaría las elevadas cifras de sobrepeso y obesidad en la población, especialmente en la adulta (>50%), convirtiéndose todo esto en un círculo vicioso, que predispone o condiciona a los venezolanos hacia el desarrollo de dichas patologías (morbilidad) y su respectiva mortalidad a causa de las mismas.

Además, se constató que las políticas y programas alimentarios actuales se basan únicamente en la importación de alimentos de elevada densidad calórica sin ahondar en los efectos del consumo sostenido e indiscriminado de los mismos en la población venezolana. Así, la ingestas de estos alimentos por parte de los beneficiarios de la Misión Alimentación supera la tonelada/persona/año, muy por encima del monto deseable estipulado por instituciones internacionales para este tipo de producto (0,6 toneladas). Ello pudiera justificar la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población adulta trabajadora venezolana, principales beneficiarios de esta misión.

Por otra parte, al tratar de medir el riesgo que implicaría el consumo de ciertos rubros alimentarios entre la población a través del cálculo del riesgo relativo, se obtuvo que la exposición (consumo) de ciertos alimentos como la mayonesa, azúcares refinados y pasta, reportan cifras mayores a 1; resultados que apuntan el consumo indiscriminado de estos alimentos como factor de riesgo para el desarrollo de las enfermedades que hoy por hoy lideran las causas de mortalidad de la población venezolana.

Un punto adicional que debe tratarse es que desde 2014 los venezolanos podrían encontrarse ante una emergencia alimentaria, ya que según reporta Gutiérrez–Socorro (2016) hay un evidente detrimento de la seguridad alimentaria de los habitantes de este país, ocasionada por la disminución en la captación de divisas provenientes de la renta petrolera, lo que ha mermado la importación de alimentos, producción nacional de alimentos, iniquidad en la distribución de los alimentos que arriban al país y, por supuesto, a la pérdida de efectividad de las políticas gubernamentales, las que para los momentos son "incapaces para asegurar crecimiento económico sostenido y reducir la pobreza".

Por lo tanto, se hace vital la realización de nuevas investigaciones que busquen identificar la influencia de las políticas públicas en el estado de nutrición y salud de los ciudadanos, de las cuales surjan propuestas concisas para activar mecanismos de incentivo a la población, que fomenten acciones de prevención de las enfermedades de origen nutricional. Al respecto puede considerarse el incremento del consumo de frutas y hortalizas o de fibra dietética (factor protector), mediante la reducción de los precios de estos alimentos, así como campañas de educación nutricional de carácter sostenido para fomentar cambios en los patrones de consumo alimentario de la población venezolana y optimizar el tipo de alimento importado al país. Además, promulgar la ingesta de frutas al natural, incremento del consumo de agua y aumento de la actividad física entre los habitantes del país.

Referencias

- Banco Mundial (2015). *Pobreza: Panorama General*. Recuperado el 12 de Junio de 2016, de www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview
- Bernal, Jennifer (2008). Investigación en alimentación y nutrición para la toma de acciones en la política pública en Venezuela. *Anales Venezolanos de Nutrición,* vol. 21, n° 2, 91-100.
- Bosch, Virgilio (2005). Retos y compromisos. El ámbito de la Fundación Bengoa. *Anales Venezolanos de Nutrición,* vol. 8, n° 1, 5-10.
- Briceño-Iragorry, Leopoldo; Valero, Gabriela y Briceño, Alexandra (2012). Obesidad, ¿es una realidad en Venezuela? Epidemiologia. Pandemia del Siglo XXI. En R. Muci-Mendoza y L. Briceño-Iragorry, *Coleccion Razetti* (pp. 59-90). Caracas, Venezuela: Ateproca.
- Cervera, Maria Dolores (2010). Salud y Biodiversidad: relaciones y situación epidemiológica. En G. d. Yucatán, *Biodiversidad y Desarrollo Humano en Yucatán* (pp. 85-89). Yucatán, México: Gobierno de Yucatán.
- Ciencia al día (09 de Marzo de 2012). *100 datos de una vida humana*. Recuperado el 21 de Abril de 2016, de http://cienciaaldia.wordpress.com/2012/03/09/100-datos-de-una-vida-humana/
- Díaz Polanco, Jorge y Candela, Yngrid (2014). Políticas alimentarias y nutricionales en los sistemas nacionales de salud. *Anales Venezolanos de Nutrición,* vol. 27. n° 1, 143-152.
- El Universal (17 de Enero de 2014). *Venezuela es el d*écimo país*es con la mayor tasa de obesos*. Recuperado el 16 de Abril de 2016, de http://www.eluniversal.com/vida/140117/venezuela-es-el-decimo-pais-con-la-mayor-tasa-de-obesos.
- García, Milaidi; Bravo, Alida y Bravo, Marlleny (2012). Evolución Histórica de los Programas Alimentarios-Nutricionales en Venezuela. *Agroalimentaria,* vol. 18, n° 35, pp. 43-59.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos/Presidencia de la República (2003). *Plan Nacional de Desarrollo:Grupos Vulnerables*. Mexico DF: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, eds.
- Gutiérrez -Socorro, Alejandro (11 de febrero 2016). *Estamos en una emergencia alimentaria*. En el Confesionario de Manuel Isidro Molina. Recuperado el 10 de Abril de 2016, de http://manuelisidroxxi.blogspot.com/2016/02/alejandro-gutierrez-ula-estamos-en.html

- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Lucio (2006). *Metodología de la investigación.* Mexico: Mac Graw-Hill.
- Herrera, Marianella y Candela, Yngrid (2013). Congreso Internacional de Nutrición. *Cuadernos del CENDES* (84), 141-143.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (16 de Octubre de 2014). *Instituto Nacional de Estadística (España).* Recuperado el 27 de mayo de 2016, de: http://www.ine.es/revistas/cifraine/0504.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (Venezuela) (2016). *Encuesta de Consumo de Alimentos*. Recuperado el 27 de mayo de 2016, de http://www.ine.gov.ve
- Instituto Nacional de Nutrición (INN) (2013). *Sobrepeso y Obesidad en Venezuela. Prevalencia y Factores Condicionantes*. Caracas, Venezuela: Gente de Maíz/INN.
- López de Blanco, Mercedes (2012). *Transición Alimentaria y Nutricional. Un reto en el siglo XXI*. Recuperado el 27 de mayo de 2016, de http://www.fundacionbengoaorg.com
- López de Blanco, Mercedes y Carmona, Andrés (2005). La transición alimentaria y nutricional: Un reto en el siglo XXI. *Anales Venezolanos de Nutrición,* vol. 18, n° 1, pp. 90-104.
- López de Blanco, Mercedes; Landaeta, Maritza; Herrera, Marianella y Sifontes, Yaritza (2014). La doble carga: desnutrición y obesidad en Venezuela. *ALAN,* vol. 27, n° 1, pp. 77-87.
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL) (2015). *Memoria y cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. Anexos Estadísticos*. Recuperado el 10 de Abril de 2016, de Ministerio del Poder Popular para la Alimentación: http://www.innovaven.org/quepasa/agropol74.pdf,
- Noticias 24 (2016). *Evolución histórica del precio del barril de petroleo OPEP desde 1998*. Recuperado el 20 de Febrero de 2017, de http://www.noticias24.com/fotos/noticia/22039/infografia-n24-evolucion-historica-del-precio-del-barril-de-petroleo-opep-desde-1998/
- Pacheco, José (1999). *La pobreza en Latinoamérica, factor de violencia y de inestabilidad social. Su proyeccion para fines de siglo como amenaza de la seguridad del continente americano*. Recuperado el 10 de Junio de 2016, de Colegio Interamericano de la Defensa : www.library.jid.org/en/mono38/pacheco.htm
- Popkin, Barry (2004). La transición nutricional y el cambio mundial hacia la obesidad. *Diabetes voice ,* vol. 49, n° 3, pp. 38-41.
- Salinas, Pedro (2006). La pobreza: un problema global y su relación con la salud. *MedULA ,* vol. 15, n° 1, pp. 2-3.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, España: Planeta S.A.

Sobre los autores

Alberto José Hurtado Briceño

Economista, M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas, y Doctorando en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes). Profesor Agregado del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la ULA. Coordinador del Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN) adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Editor de Revista Economía. Investigador certificado por el Programa de Estímulo a la Investigación y a la Innovación (PEII) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), y por el Programa de Estímulo al Investigador del CDCHTA-ULA. Correo electrónico: ajhurtado@ula.ve

Sadcidi Zerpa de Hurtado

Economista y M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (Universidad de Los Andes). Profesora Asistente del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la ULA. Investigadora activa del Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN), Grupo de Trabajo de Integración Regional (GRUDIR) y del Centro de Investigaciones Agroalimentarias "Edgar Abreu Olivo" (CIAAL-EAO). Editora de Revista Economía. Investigadora certificada por el Programa de Estímulo a la Investigación y a la Innovación (PEII) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), y por el Programa de Estímulo al Investigador del CDCHTA-ULA. Correo electrónico: smzerpa@ula.ve

Maritza Rosales

Economista y M.Sc. en Economía, mención Economía y Políticas Agroalimentarias (Universidad de Los Andes). Profesora Asistente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la ULA adscrita al Centro de Investigaciones Agroalimentarias "Edgar Abreu Olivo" (CIAAL-EAO). Investigadora certificada por el Programa de Estímulo a la Investigación y a la Innovación (PEII) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), y por el Programa de Estímulo al Investigador del CDCHTA-ULA. Correo electrónico: maritzarosales@ula.ve

Milaidi García

Licenciada en Nutrición y Dietética (Universidad de Los Andes), M.Sc. en Nutrición (Universidad de Carabobo). Profesora Asistente de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Facultad de Medicina de la ULA. Investigadora certificada por el Programa de Estímulo a la Investigación y a la Innovación (PEII) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), y por el Programa de Estímulo al Investigador del CDCHTA-ULA. Correo electrónico: milaidi@ula.ve



La política social como esfuerzo público de configuración y visión de una sociedad en paz, cohesionada y en mejores condiciones de vida, pretende tomar en cuenta el mayor número de opiniones acerca de las necesidades y deficiencias de la población menos favorecida. La configuración y visión de la política social es el mecanismo que permite establecer las bases de la anhelada gobernabilidad democrática. En Venezuela, desde 1936 y hasta mediados de la década de los años noventa las políticas sociales fueron elaboradas en respuesta a la cuestión social, replicas a problemas sociales concretos de un marco general de medidas destinadas a resolver problemas económicos específicos que tenían los habitantes del país. Pero a partir de 1999 el comienzo de un nuevo gobierno trajo consigo cambios en la esfera política-institucional, estableció el marco del nuevo modelo político nacional y concedió a la política social un carácter universal. Desde entonces, el papel de la política social fue delegado a un conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como Misiones Sociales, entre las cuales se encuentra la Misión Alimentación. En este marco, el libro Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto concentra los esfuerzos realizados por un grupo de investigadores bajo la coordinación del Profesor Alberto José Hurtado Briceño, para analizar el origen, concepto y evolución de las Misiones Sociales en Venezuela, analizar el origen y evolución de la Misión Alimentación, estimar el impacto que ha tenido dicha misión en la sociedad venezolana y analizar el papel que ha jugado en el proceso de transición nutricional que experimenta la población del país.

ISBN: 978-980-11-1870-1