

Alberto José Hurtado B. (Coordinador)

MISIÓN ALIMENTACIÓN: ORIGEN, EVOLUCIÓN E IMPACTO.

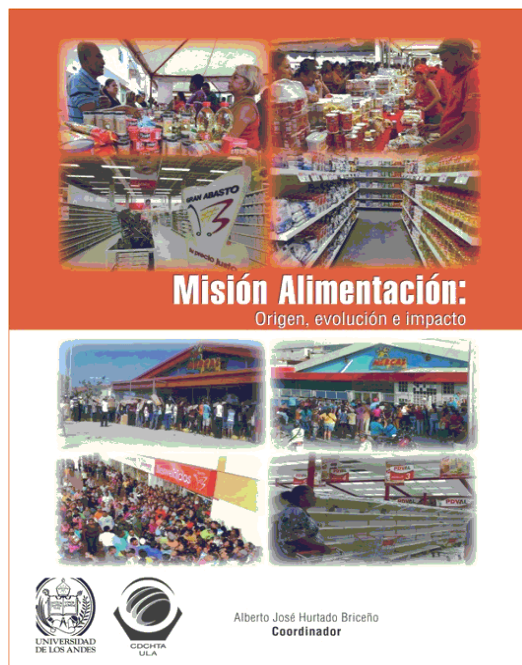
Mérida, Venezuela: Grupo de Gestión Económica en la Incertidumbre (GEIN)-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) y Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico Tecnológico y de las Artes (CDCHTA), Universidad de los Andes (ULA), 2016, 254 p.
ISBN: 978-980-11-1870-1

Link para la descarga (*libro electrónico*): <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/43563>

Las políticas públicas representan el conjunto de acciones que el gobierno plantea con el objetivo de garantizar el bienestar de la población, en términos de los derechos humanos universales (derecho a la salud, educación, alimentación, entre otros). A lo largo de la historia el Estado venezolano ha diseñado estas políticas para compensar las fallas de las políticas económicas que han originado el ciclo de pobreza e inequidades sociales. Desde 1936, la política social en Venezuela ha tenido una alta connotación universal y centralista. A partir de 1999 la política social se orientó a programas asistencialistas compensatorios, con una figura reivindicativa llevada a cabo a través de los programas identificados como Misiones Sociales. Así, se constituyen en Venezuela dos formas de atender las necesidades de la población: una conformada por las redes de atención tradicional; la otra, por las denominadas Misiones. Una de las misiones de mayor envergadura es la MISIÓN ALIMENTACIÓN, política social que tiene como objetivo garantizar el abastecimiento estable, continuo, creciente y permanente de los productos de la cesta básica para permitir el acceso de la

población venezolana a los alimentos de la cesta básica y otros productos que la complementan. Para evaluar la Misión Alimentación se presenta el libro *MISIÓN ALIMENTACIÓN: Origen, evolución e impacto*, en el que se describe y analiza el panorama de la política social en Venezuela durante las tres últimas décadas. En el curso de la investigación el equipo de trabajo se planteó 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 resultados de esta investigación se presentan en seis capítulos que se describen a continuación.



En el primer capítulo, «*Misiones Sociales: contextualización de su origen, concepto y evolución*», Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado presentan la valoración teórica de la política social en el marco de la economía del sector público y contextualizan el origen de las misiones sociales en Venezuela, su concepto y evolución. Destacan que durante el gobierno del presidente Eleazar López Contreras se dieron los primeros pasos para atender los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad con el propósito de mejorar las condiciones de vida, resguardar la economía, y mejorar la salud y educación de los venezolanos. A partir de 1958 se instaura en el país un modelo político democrático orientado al desarrollo económico y social del país con la promesa de generar desarrollo económico. En 1989 las políticas neoliberales deterioraron el nivel de vida de la población. En 1999 el papel de la política social fue delegado al conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales. Estas se definen como un conjunto de políticas sociales para atender a la población de las zonas populares en diversas áreas sociales como educación, salud, alimentación, economía social. Los objetivos de las misiones sociales fueron: 1) incursionar en las zonas populares para hacer llegar bienes y servicios a los pobladores desde la propia comunidad; 2) incorporar a la población en el proyecto político y de desarrollo promovido desde el Estado; 3) atender las necesidades básicas en las zonas populares; 4) reconocer y dar protagonismo

de las comunidades excluidas en la priorización y asignación de los recursos del Estado, para alcanzar mayor igualdad política y social; 5) configurar un nuevo Estado, de acuerdo con los propósitos y formas de operar de las misiones; y, 6) apoyar la aparición de una nueva estructura social y de nuevas relaciones de poder desde la base comunitaria (Virtuoso, 2006; citado por los autores). Las misiones, se implementaron a partir del 01/07/2003 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. Entre los años 2003 y 2016 aparecieron un grupo de 34 misiones y 11 grandes misiones sociales, orientadas a solucionar problemas básicos de los venezolanos en áreas como la educación, salud y alimentación. En 2011 se reconfiguró la política social del gobierno al abandonarse el principio de misiones como programas sociales para atender necesidades de la población. Este 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, la participación protagónica del pueblo organizado y la movilización permanente para atender el problema de la pobreza.

En el capítulo II, «*Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto*», Alberto José Hurtado Briceño y Sadcidi Zerpa de Hurtado analizan el origen y evolución de la Misión Alimentación, al tiempo que analizan el impacto que ha tenido en la sociedad

venezolana. Para ello se precisa la fecha de creación y se revisan los cambios institucionales evidenciados en el período 2003-2016; utilizan los enfoques económico-financiero y de políticas públicas con la finalidad de identificar el efecto neto de la referida política en la población de Venezuela. El Plan Bolívar 2000 fue punto de partida de la Misión Alimentación como política social que tiene su origen en el desarrollo de planes de distribución de productos alimentarios con la instalación de megamercados a cielo abierto. Así, nace el 9 de abril de 2003 la empresa estatal denominada Mercado de Alimentos Mercal C.A.; a finales de 2003 se creó la Comisión Presidencial para el Abastecimiento Alimentario y se formalizó como política social con el nombre de Misión Mercal, que tenía como objetivo garantizar la seguridad alimentaria de la población venezolana. La creación de las misiones formó parte de los objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007). La Misión Mercal tenía las siguientes metas: fortalecer el mercado interno y desarrollar canales de distribución de alimentos a nivel nacional e internacional, garantizar la oferta de productos alimenticios y no alimenticios nacionales e importados para la población de escasos recursos. Para 2004, el gobierno utilizó la estrategia de mantener la calidad de la mercancía a precios bajos como herramienta política para evitar el clima de confrontación existente para la época. Durante 2005 se creó la Fundación Programa de Productos Estratégicos

(FUNDAPROAL) y la empresa pública Logística Casa S.A. (LOGICASA), entes públicos desconcentrados que tenían como objetivo atender a la población más pobre del país a través de casas de alimentación gratuitas, así como el control, distribución y transporte de los alimentos nacionales e importados. En 2007 el ejecutivo nacional decidió crear la Comisión Presidencial Misión Alimentación (en sustitución de la Misión Mercal) cuyo objetivo se orientaba a la necesidad de garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos ante un posible escenario de inflación, escasez y desabastecimiento. En 2008 se fundó la empresa pública Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A. (PDVAL, filial del holding estatal PDVSA) para garantizar el abastecimiento de alimentos a la población. Entre los años 2008 y 2010 la economía venezolana tuvo un estancamiento del aparato productivo a razón de la disminución en los precios del petróleo, lo que obligó al Ejecutivo a tomar decisiones drásticas en el ámbito económico. En 2010 se conformó la empresa estatal Corporación Venezolana de Alimentos, S.A. (CVAL), cuyo fin era apoyar actividades que ayudaran alcanzar la soberanía agroalimentaria de la nación. En febrero de 2011 aparece la Red de Abastos Bicentenario, S.A. con el fin de asegurar el acceso a los servicios de abastecimiento de productos alimenticios y expandir la distribución y comercialización a precios justos. Dado los cambios económicos del país e institucionales de la Misión, hubo tres reestructuraciones del instrumento. A partir 2014

las nuevas metas fueron: a) aumentar la disponibilidad de productos alimenticios básicos en la cesta alimentaria con alta calidad, de manera que llegara a toda la población de forma permanente, oportuna y a bajos costos; b) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema; c) incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria; 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. Ante una convulsionada crisis económica que enfrentó el país y en el marco del Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica en 2016 se crearon los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), organización popular responsable conjuntamente con el Ministerio de Alimentación de la distribución casa por casa de los productos de primera necesidad a precios justos. Posteriormente, en ese mismo año, los CLAP iniciaron una nueva fase que consistió en la instalación de los Centros de Empaquetados de Alimentos para los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CEAC). En este sentido, en el marco del avance de la Misión Alimentación las empresas públicas han sustituido el objetivo de maximizar beneficios económicos por la meta de llegar a mayor número de población del país, incrementándose los costos operativos y comprometiendo la sostenibilidad en el tiempo de estas organizaciones. Otro aspecto importante a considerar es la compra de

alimentos importados en relación con la inestabilidad y la disminución de los precios internacionales del petróleo, lo que aumentó el riesgo de poder cumplir con los objetivos previstos. Por otro lado, la sustitución del objetivo de maximizar beneficios por la meta de atender a la mayor cantidad de personas del país, ha elevado los costos operativos que son cubiertos por transferencias de la administración pública. Así, Mercal C.A. tiene altos costos de gestión por el amplio subsidio a sus productos, misma situación que ocurre en PDVAL S.A. y la Red de Abastos Bicentenario S.A. debido al rezago entre el precio controlado y el valor de mercado de las mercancías que comercializan. Adicionalmente, las empresas mencionadas ven elevar sus costos de funcionamiento por el sucesivo incremento de los compromisos laborales asumidos. En consecuencia, bajo el enfoque de análisis económico-financiero, el impacto de esta Misión se reduce al incremento de las obligaciones presupuestarias del gobierno central. Ello pone en peligro su sostenibilidad, ante la merma de los ingresos del sector público nacional.

En el capítulo III, *«Herramientas de Lógica Difusa para el estudio del impacto de políticas públicas»*, Alberto José Hurtado Briceño desarrolla los postulados teóricos y las herramientas utilizadas en el análisis matemático de la lógica difusa. Es importante destacar la importancia de esta herramienta para el análisis de impacto de la Misión Alimentación tanto en el ámbito rural como urbano. La lógica difusa es una

herramienta basada en el principio de la simultaneidad gradual que permite afirmar un fenómeno como verdad o mentira simultáneamente, siempre y cuando se le asigne un nivel a la verdad y un nivel a la mentira. A través de este principio es posible profundizar entre las múltiples posibilidades existentes entre lo real y lo irreal. Por tal motivo se toma en cuenta información vaga, subjetiva y difícil de tratar por otros métodos tradicionales. Así, la lógica difusa permite valorar las cosas tal y como están presentes en el entorno, con el apoyo del conocimiento de expertos o la colección de datos de información precisa e imprecisa, permitiendo que el análisis sea más próximo a la realidad.

Para el estudio de fenómenos inciertos se requiere identificar los datos disponibles para conocer su estado y saber las opiniones de expertos. La lógica difusa brinda herramientas como el expertizaje, la distancia de Hamming, la matriz de semejanza y los ratios inciertos, instrumentos usados para la evaluación y el análisis de un fenómeno social muy subjetivo y la comparación con otros modelos. El expertizaje es la herramienta que permite hacer la evaluación a la opinión de expertos en función de un determinado tema. La distancia de Hamming es un método para el análisis de las diferencias entre las valoraciones dadas por los expertos como resultados de los expertizajes aplicados, los cuales pueden presentar dispersión y deficiencias. Esto 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 adecua un perfil ideal. La matriz de semejanza es un instrumento de la lógica difusa que permite medir distancias dando prioridad al análisis de la medida de analogía entre dos o más hechos, de modo que se identifican: las distancias más cercanas a 1 como los perfiles más semejantes, mientras que las distancias más próximas a 0 representan los perfiles más desemejantes. Los ratios inciertos son una herramienta para el análisis de hechos pasados en relación con la situación actual para realizar previsiones a cerca de momentos futuros de una variable estudiada esto permite hacer comparaciones entre situaciones dadas. Esta última herramienta requiere de ciertas normas para realizar comparaciones homogéneas. Es importante que los criterios de valoración sean establecidos por los ratios de una fuente confiable. En síntesis, con la técnica de lógica difusa es posible compilar indicadores y enfoques considerados esenciales para el estudio del impacto de las políticas públicas en Venezuela. Es un instrumento que permite el uso de información imprecisa descartada por las técnicas matemáticas tradicionales, permitiendo de este modo la manipulación de datos subjetivos, difusos, borrosos y vagos acerca de la intervención del gobierno en la economía. Seguidamente, en el 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 se propuso determinar un modelo de medición del impacto de la Misión Alimentación en el Área

Metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa, con el fin último de obtener un índice de impacto de la Misión. Es importante destacar que en el estado Mérida la Misión Alimentación comenzó en 2003, con la apertura del establecimiento Mercal tipo I ubicado en el municipio Campo Elías (Ejido). Posteriormente estos mercados lograron expandirse a través de las empresas públicas que conforman la red de distribución y comercialización de alimentos, denominadas: Mercal, C.A., con 17 establecimientos distribuidos en los 23 municipios del estado; PDVAL, S.A., con 10 establecimientos ubicados a lo largo de los 23 municipios; y la Red de abastos Bicentenario, C.A. con una sucursal ubicada en la ciudad de Mérida (municipio libertador). Estas entidades públicas tienen como principal objetivo incrementar la disponibilidad de alimentos para que lleguen a todo los pobladores del estado Mérida, de forma oportuna, permanente y de calidad, de manera que permita erradicar la pobreza en la Región Andina. El índice de impacto se construyó con las siguientes variables y sus respectivos indicadores: i) cobertura, porcentaje de la población total atendida; ii) procedencia, proporción de alimentos de origen nacional; iii) ingreso, representado por el PIB real per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, el Coeficiente de Gini y la Percepción del poder adquisitivo; y, iv) preferencia, o nivel de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación y otros establecimientos comerciales.

De esta manera, utilizando la lógica difusa, se obtuvieron los resultados del índice de impacto de la Misión Alimentación para cada una de las variables, durante los años 2013, 2014 y 2015. De acuerdo con los datos utilizados, los resultados dan cuenta de 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 metropolitana del estado. Con respecto al indicador de procedencia describió una situación de prácticamente baja procedencia nacional, lo que indica que la misión se abastece principalmente con productos importados y 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 relación con el ingreso, la referida Misión les permitió alcanzar un poder adquisitivo valorado a partir del impacto que tiene poder comprar a precios fijos en una economía con alta tasa de inflación y con una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. De esta manera se logró explicar que el poder de compra de las personas es limitado para adquirir lo que necesitan para cubrir sus requerimientos alimentarios en otros establecimientos distintos a los de la Misión Alimentación, si bien prefieren en cierta medida las redes privadas de distribución. Al valorar el impacto total se encontró que los indicadores que más influyeron sobre la medida de impacto de la referida política social, en promedio durante el período objeto de estudio, fueron cobertura e ingreso: el

primero, debido al incremento del número de personas atendidas por la misión en la zona en estudio; y el segundo, por 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 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; y la falta de identificación y preferencia de los consumidores de la región con los establecimientos de la misión. Así, los indicadores que condicionaron a la baja el valor final del índice fueron los indicadores de procedencia y de preferencia. En el capítulo V, «*Misión Alimentación: Impacto en el ámbito rural del estado Mérida*», Alberto José Hurtado Briceño y Maritza Rosales evaluaron el impacto de la Misión Alimentación en el ámbito rural del estado Mérida. Para el desarrollo de este capítulo tomaron como muestra la población de Mucuchíes (municipio Rangel del estado Mérida), durante los años 2013, 2014 y 2015. El resultado comprende que en términos de cobertura existe una mayor capacidad anual de los establecimientos de la red pública de distribución y comercialización de alimentos para atender a la población de la zona en estudio encontrándose que la cobertura se incrementa a través de los años. En relación con la procedencia de los alimentos distribuidos por la Misión Alimentación se

encontró que los alimentos producidos en el país son poco usados para el abastecimiento de estas empresas y que es baja para todos los años en estudio. El indicador de ingreso (representado por las variables Producto Interno Bruto -PIB-real per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo) reveló que en el 2013 la misión tuvo un impacto positivo en el poder de compra de los beneficiarios, mientras que para el 2015 se observó el impacto de la crisis en el ingreso de la población en estudio y el efecto de los controles de los precios. En cuanto a la variable de preferencia entre los establecimientos de la Misión Alimentación (Mercal, C.A., PDVAL S.A. y Abastos Bicentenarios S.A.), los hallazgos para los años 2013, 2014 y 2015 revelaron que la población rural de Mucuchíes prefiere los establecimientos de Mercal C.A. y los operativos a cielo abierto. El índice de impacto integrado en sus tres componentes muestra un resultado similar a la evaluación realizada en la zona metropolitana del estado Mérida. En este sentido, en 2013 los ámbitos de mayor impacto fueron ingreso y preferencia, como resultado del poder adquisitivo que mantenía los precios de los productos vendidos 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. Por su parte, la alta dependencia de la compra en el extranjero de los alimentos comercializados a través de la Misión presenta un efecto contrario en el índice, lo cual va en contra de los objetivos de dicha política social y

reduce el impacto que esta puede tener en el aparato productivo nacional y en la dinámica social considerada como un todo. Para el 2014 el umbral del índice se redujo debido principalmente a la reducción en el impacto del indicador de ingreso (se limitó el poder adquisitivo de los beneficiarios), al tiempo que se observó una reducción en el nivel de preferencia por los establecimientos de la misión. Para el 2015 el aumento en el nivel de cobertura de la Misión, al atenderse una mayor cantidad de personas en comparación con el año inmediatamente anterior junto con la mejora en el poder adquisitivo de los consumidores, el indicador de impacto se vio favorecido. Sin embargo, el indicador que revierte el efecto de la tendencia antes explicada es el de preferencia por los establecimientos de la Misión social, lo cual se explica por la caída en la preferencia por los establecimientos públicos como opción para comprar alimentos.

Finalmente Milaidi García, en el capítulo VI «*Misión Alimentación y transición nutricional en Venezuela, período 2004-2014*» presenta un análisis histórico del concepto de pobreza, desigualdad y de los patrones de consumo alimenticios de las personas en Venezuela. Con este fin, investigó la relación entre el tipo de alimentos distribuidos por la Misión Alimentación y el proceso de transición nutricional que experimenta la población venezolana. El resultado de esta investigación permitió conocer que la población venezolana experimenta un fenómeno de transición nutricional y alimentaria caracterizada por el alto consumo de alimentos

predominantes con contenido calórico y un poco consumo de frutas, vegetales y hortalizas. Destaca así mismo que en 2014 los venezolanos iniciaron una emergencia alimentaria, ocasionada por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, la recesión económica, erradas políticas económicas y la disminución de la renta petrolera, lo que ha conllevado a la eliminación de subsidios de muchos de los productos de la dieta alimentaria, al tiempo que ha permitido elevados índices de desnutrición en la población más pobre venezolana. Todo ello se traduce en la pérdida de efectividad en las políticas públicas sociales implementadas a lo largo de la historia.

El libro *Misión Alimentación: origen, evolución e impacto* se presenta como una alternativa para el desarrollo de investigaciones en el área de las políticas públicas, su impacto, evaluación y seguimiento. Su contenido presenta un amplio análisis del impacto de la Misión Alimentación desde su origen hasta la evolución a través del tiempo. Además, la publicación de esta obra permite obtener una visión del nivel de efectividad que tienen las políticas sociales en Venezuela, al tiempo que se convierte en un sólido apoyo para comprender la realidad económica, política y social que se vive en el país.

Odalís Morales Morales
Contador Público-Abogado;
Planificador(a) del Instituto de
Investigaciones Económicas y Sociales.
Facultad de Ciencias Económicas y
Sociales, Universidad de Los Andes
(Mérida, Venezuela)
e-mail: omoralesmorales@hotmail.com