

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA  
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO  
VENEZOLANO ENTRE LOS PERÍODOS 1994-1998 Y 1999-2007.

JESÚS HURTADO POWER

Maracay, noviembre 2011

Trabajo de Grado presentado como requisito final para optar al Título de **Doctor** en Ciencias Agrícolas.

Comité Consejero

---

Dr. José Rodríguez Rojas

---

Dr. Alejandro Gutiérrez

---

Dr. Luis Llambí

## **RECONOCIMIENTO**

Al Profesor José Enrique Rodríguez Rojas, por su importante apoyo y asesoría brindada, dedicando parte de su valioso tiempo a orientarme en la realización de la presente investigación.

Al profesor Alejandro Gutiérrez por todo el valioso apoyo y asesoría aportada durante la investigación. Las pasantías realizadas en el CIAAL-ULA, permitió incorporar al trabajo elementos importantes para alcanzar los objetivos propuestos.

Al profesor Luis Llambí por su valioso apoyo y asesoría prestada para la realización de esta investigación.

A la profesora Maritza Rosales por toda la colaboración prestada durante el período de pasantía en el CIAAL-ULA.

A la profesora Margarita Cobo por su apoyo y siempre amable receptividad a escuchar mis planteamientos.

Al Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACIT) por haberme seleccionado y otorgado la beca para realizar mis estudios de doctorado.

A mi esposa Nena y a mis hijos Jesús Gustavo y Carla Antonieta, por su apoyo constante, que me permitió dedicar el tiempo requerido para la culminación de esta valiosa meta.

## ÍNDICE GENERAL

	<b>Pág.</b>
RECONOCIMIENTO.....	iii
ÍNDICE GENERAL.....	iv
ÍNDICE DE CUADROS.....	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	xii
RESUMEN.....	xix
ABSTRACT .....	xx
INTRODUCCIÓN .....	1
 <b>CAPÍTULO I.</b>	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	6
HIPÓTESIS.....	11
OBJETIVOS.....	13
Objetivo General.....	13
Objetivos Específicos.....	13
JUSTIFICACIÓN.....	14
 <b>CAPÍTULO II</b>	
MARCO REFERENCIAL.....	16
II.1.- EL CONCEPTO DE SEGURIDAD AGROALIMENTARIA .....	16
a) Disponibilidad de alimentos.....	18
b) Acceso a los alimentos.....	18
c) Utilización o aprovechamiento biológico .....	18
d) Estabilidad .....	19
e) Institucionalidad.....	19
II.2.- LA DEMANDA DE ALIMENTOS.....	25
II.3.- EL SISTEMA AGROALIMENTARIO.....	29
II.4.- FOCALIZACIÓN Y UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
II.4.1.- Universalización.....	34
II.4.2.- Focalización y Eficiencia .....	36
II.5.-PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA.....	40
II.5.1.- De la universalización a la focalización de los programas sociales alimentarios .....	48
II.5.2.- Políticas sociales de asistencia alimentarias integrales.....	61
II.5.3.-Programa Oportunidades de México.....	67
II.5.3.1.-Principales características del programa .....	69
a) Identificación de beneficiarios .....	69

b) Apoyo que reciben los beneficiarios.....	70
c) Programa de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres.....	71
II.5.4.- El Plan Nacional de Asistencia Alimentaria en Argentina (PNSA). ...	71
II.5.4.1.- Objetivos establecidos por el PNSA .....	74
a) Cooperación técnica y capacitación.....	75
b) La prevención .....	76
c) Políticas compensatorias .....	76
d) Modalidad de intervención .....	76
e) Transferencia para revertir situaciones críticas en localidades .....	77
II.5.5.- Programas de Asistencia Alimentaria en Perú .....	77
II.5.5.1.- Programas asistenciales.....	78
a) Comedores infantiles.....	78
b) Programa de desayunos escolares.....	79
c) Programa de complementación alimentaria para grupos de más riesgo (PACFO) .....	79
d) Programa de alimentación y nutrición a la familia de alto riesgo (PANFAR).....	79
e) Programa de alimentación y nutrición dirigido al menor en estado de abandono (PROMARN) .....	79
f) Programa de alimentación y nutrición para pacientes con TBC y su familia (PANTBC) .....	79
g) Programa de comedores populares.....	79
h) Programa nacional Wawa Wasi (PNWW) .....	80
i) Programa de Vaso de Leche (PVL) .....	80
j) Proyecto salud y nutrición básica.....	80
II.5.5.2.- Programas de infraestructura y apoyo productivo .....	80
a) Fondo nacional de compensación y desarrollo social.....	80
b) Alimentos por trabajo .....	81
c) Proyecto nacional de manejo de cuencas hidrográficas y conservación de suelos .....	81
d) Programa de Caminos Rurales.....	81
II.5.6.- Chile Solidario .....	81
II.5.6.1.- Principales programas .....	84
a) Programa Puente .....	84
b) Programa Vínculo .....	85
c) Programa Calle.....	85
d) Programa Camino .....	85
II.5.7.- Programa Hambre Cero en Brasil .....	87
II.5.7.1.- Principales características del programa Hambre Cero .....	88
a) Programa Bolsa Familia.....	89
b) Programa nacional de alimentación escolar.....	90
c) Programa nacional para la agricultura familiar .....	90
d) Acceso de familias rurales al agua.....	91

e) Atención básica de salud.....	92
II.6.- POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SEGURIDAD	
ALIMENTARIA.....	93
II.7.-CAPITALISMO RENTÍSTICO.....	96
<b>CAPÍTULO III</b>	
MARCO METODOLÓGICO.....	106
III.1.- RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	106
Variables Macroeconómicas.....	106
Variables Agroalimentarias.....	107
III.2. - PROCEDIMIENTO PARA EL ANÁLISIS.....	108
<b>CAPÍTULO IV</b>	
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE	
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SAV EN	
EL PERÍODO 1994-1998.....	111
IV.1.- ENTORNO MACROECONÓMICO.....	111
IV.1.1.- Subperíodo 1994-1996.....	113
a) Política cambiaria.....	114
b) Política de precios.....	114
c) Política fiscal.....	115
d) Política monetaria.....	115
e) Resultados macroeconómicos.....	115
IV.1.2.- Subperíodo 1996-1998.....	119
a) Política cambiaria.....	120
b) Política de precios.....	121
c) Política fiscal.....	121
d) Política monetaria.....	121
e) Resultados Macroeconómicos.....	121
IV.2.- PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS EN VENEZUELA.....	126
IV.2.1. Programa de alimentos estratégicos (PROAL).....	129
a) Objetivos del PROAL.....	130
b) Criterios para la selección de productos del PROAL.....	131
c) Fundamentos nutricionales de los productos de PROAL.....	132
d) Incorporación de leche y derivados lácteos al PROAL.....	134
e) Producción de leguminosas.....	134
f) Instituciones participantes.....	135
g) Distribución de responsabilidades a nivel de las instituciones	
públicas.....	135
h) Relación del PROAL con Gobernaciones y Alcaldías.....	136
i) Población objetivo.....	137
j) Cobertura geográfica del PROAL.....	138
k) Aspectos económicos.....	145

IV.3.- EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO, EN EL PERÍODO 1994-1998.....	150
IV.3.1.-La producción agrícola y de la industria de alimentos .....	151
IV.3.2.-El consumo de alimentos .....	161
IV.3.3.-Situación nutricional de la población .....	168

## **CAPÍTULO V**

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SAV EN EL PERÍODO 1999-2007 .....	172
V.1.- ENTORNO MACROECONÓMICO.....	172
V.1.1.- Subperíodo 1999-2003.....	172
a) Política cambiaria.....	174
b) Política de precios.....	174
c) Política fiscal.....	174
d) Política monetaria .....	175
e) Resultados macroeconómicos .....	175
V.1.2.- Subperíodo 2004-2007.....	182
a) Política cambiaria.....	183
b) Política de precios.....	184
c) Política fiscal.....	184
d) Política monetaria .....	184
e) Resultados macroeconómicos .....	185
V.2.- PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS .....	192
a) Componentes de la Red MERCAL.....	194
b) Evolución de las ventas .....	198
c) Cobertura geográfica y población beneficiaria .....	200
d) Origen de los productos .....	203
e) Efectos económicos.....	209
f) Abastecimiento y escasez en MERCAL.....	210
g) Evolución económico financiero de la Misión Alimentación.....	212
V.3.- EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO DURANTE EL PERÍODO 1999-2007 .....	218
V.3.1.- La producción agrícola y de la industria de alimentos .....	218
V.3.2.- El consumo de alimentos .....	230
V.3.3.- Situación nutricional de la población .....	238

## **CAPÍTULO VI**

**ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO VENEZOLANO, CONSIDERANDO LA DINÁMICA DEL ENTORNO MACROECONÓMICO ENTRE LOS PERÍODOS ESTUDIADOS.....** .....242

**VI.1.- IMPACTO DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SAV.....** .....243

VI.1.1.- Entorno macroeconómico.....243

VI.1.2.- La Producción agrícola y de la industria de alimentos.....248

VI.1.3.-El consumo de alimentos.....255

VI.1.4.- Situación nutricional de la población .....259

**VI.2.- CAMBIOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DEL COLAPSO DEL CAPITALISMO RENTÍSTICO** .....264

VI.2.1.- El modelo rentístico y sus efectos sobre las tendencias generales del consumo de alimentos .....265

VI.2.1.1.- La renta petrolera como factor determinante del consumo de alimentos .....273

a) Estimación modelos econométricos .....274

b) Modelo de la demanda de energía alimentaria (calorías) .....277

VI.2.2.- Cambios en la estructura del componente nacional-importado en el Consumo de Alimentos del Venezolano .....283

VI.2.3.-Cambios en la estructura de la dieta calórica y proteínica .....285

**CONCLUSIONES.....** .....289

**RECOMENDACIONES.....** .....293

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....** .....295

**ANEXOS.....** .....315

## ÍNDICE DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Programas de transferencia de efectivo en América Latina .....	44
Cuadro 2. Programas sociales Agenda Venezuela .....	128
Cuadro 3. Productos que integran PROAL y sus presentaciones .....	131
Cuadro 4. Variabilidad de consumo potencial de los alimentos estratégicos de PROAL .....	133
Cuadro 5. Convenios firmados por Gobernaciones y Alcaldías 1996-1998 .....	136
Cuadro 6. Capital de trabajo aportado por Gobernaciones, Alcaldías y otras Fuentes (Bs.) .....	137
Cuadro 7. PROAL. Población estimada y atendida. 1996-1998 .....	139
Cuadro 8. Cobertura geográfica del PROAL por Entidad Federal. Población beneficiada. 1998 .....	140
Cuadro 9. Número de bodegas afiliadas a PROAL por año .....	141
Cuadro 10. Red de abastecimiento popular. Bodegas y centros de acopio afiliados al sistema PROAL. 1999 .....	142
Cuadro 11. PROAL. Cantidades y montos concertados. 1996-1998 .....	146
Cuadro 12. Subsidios transferidos a Entidades Federales 1996-1998 .....	148
Cuadro 13. Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer Venezuela 1994 -1998 .....	169
Cuadro 14. Déficit antropométrico nutricional 1994-1998 .....	170
Cuadro 15. Programas sociales. Subperíodo 2004-2008 .....	192

Cuadro 16. Evolución número de establecimiento de la red Mercal. Período 2003-2009 .....	195
Cuadro 17. Unidades activas e inactivas de la red Mercal 2007.....	197
Cuadro 18. Percepción sobre el número de puntos de venta de Mercal julio/agosto 2008.....	197
Cuadro 19. Números de eventos especiales, Beneficiarios y Toneladas vendidas años 2007-2008.....	198
Cuadro 20. Valor de las compras nacionales e importadas para la Misión Alimentación 2005-2008. ....	204
Cuadro 21. Valor de las compras nacionales e importadas para la Misión Alimentación por productos 2007-2008 .....	205
Cuadro 22. Volumen de compras regionales y ventas de MERCAL 2004-2008. Toneladas y porcentajes.....	206
Cuadro 23. Porcentaje de ahorro y comparación de precios de algunos productos regionales de Mercal .....	207
Cuadro 24. Porcentaje de ahorro y comparación de precios de productos de Mercal. Suministrados por CASA .....	208
Cuadro 25. Razón de compras fuera de Mercal julio/agosto 2008 .....	211
Cuadro 26. Elementos a mejorar en la Misión Alimentación julio/agosto 2008 .....	211
Cuadro 27. Productos con mayor demanda en la red Mercal julio/agosto 2008.....	212
Cuadro 28. Resultados económicos Corporación Casa 2004-2008 .....	213
Cuadro 29. Resultados económicos Mercal 2004-2008.....	215
Cuadro 30. Resultados Casa-Mercal 2004-2008.....	216
Cuadro 31. Indicadores: Resultados CASA/MERCAL, 2004-2008.....	217
Cuadro 32. Déficit antropométrico nutricional .....	239
Cuadro 33. Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer 1999-2007 .....	240
Cuadro 34. Venezuela: Tasa medias de crecimiento de la DCH calórica y proteica.	266

Cuadro 35. Procedencia importada de algunos rubros (%) DCH 2007 .....	273
Cuadro 36. Modelos econométricos. Variable dependiente. DCH (Calorías/persona/día).....	280
Cuadro 37. Coeficientes de la elasticidad-ingreso, elasticidad-precio y de GINI .....	283
Cuadro 38. Variable dependiente. Adecuación calórica período 1980-2007.....	285
Cuadro 39. Variable dependiente. Adecuación proteínica período 1980-2007 .....	285
Cuadro 40. Patrón de disponibilidad de la DCH calórica (Porcentaje del total de la energía disponible /pers/día) .....	287
Cuadro 41. Patrón de disponibilidad de la DCH proteínica (Porcentaje del total de Proteína disponible pers/día).....	288

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1. Valor de las exportaciones netas del sector petrolero y no petrolero (Millones de US\$).....	101
Gráfico 2. Evolución precios cesta de petróleo venezolano 1994-1996 .....	114
Gráfico 3. PIB, PIB petrolero y no petrolero 1994-1996 (Var porcentuales).....	116
Gráfico 4. Variaciones acumuladas IPC General-ABT .....	117
Gráfico 5. Inflación acumulada y variación acumulada tasa de cambio nominal 1994-1996 .....	117
Gráfico 6. Venezuela pobreza y pobreza extrema 1994-1996 .....	118
Gráfico 7. Gasto social porcentaje PIB 1994-1996.....	119
Gráfico 8. Evolución de precios cesta de petróleo venezolano 1996-1998 .....	120
Gráfico 9. IPC general y alimentos período 1996-1998 .....	122
Gráfico 10. Venezuela: tasa de cambio 1996-1998 .....	122
Gráfico 11. Inflación acumulada variación acumulada tasa de cambio nominal 1996-1998 .....	123
Gráfico 12. PIB, PIB petrolero y no petrolero 1996-1998.....	124
Gráfico 13. Venezuela: pobreza y pobreza extrema. 1996-1998.....	124
Gráfico 14. Gasto social como porcentaje del PIB 1996-1998.....	125
Gráfico 15. Bodegas afiliadas a la red PROAL por entidad federal. 1999 .....	143

Gráfico 16. Número de beneficiarios/bodega por entidad federal. 1998 .....	144
Gráfico 17. Representación porcentual de población objetivo y número de bodegas afiliadas a PROAL por entidad federal 1998 .....	145
Gráfico 18. Variación porcentual costos (Bs/Kg y Bs/ beneficiario) 1996-1998 .....	147
Gráfico 19. Relación subsidio/beneficio por entidad federal 1998.....	149
Gráfico 20. Distribución porcentual del subsidio por entidad federal 1996-1998 .....	150
Gráfico 21. Variación porcentual per cápita del valor de la producción. Subsector vegetal 1993-1998.....	153
Gráfico 22. Superficie cosechada de cereales 1993-1998.....	153
Gráfico 23. Variación porcentual per cápita del valor de la producción. Subsector animal 1993-1998.....	154
Gráfico 24.- Producción y consumo aparente de carne bovina per cápita 1993-1998.....	155
Gráfico 25. Valor porcentual producción nacional e importación carne de bovinos 1994-1998 .....	155
Gráfico 26. Consumo aparente y producción per cápita de Lácteos 1994-1998 .....	156
Gráfico 27. Consumo aparente y producción per cápita de carne bovina y de pollo 1993-1998 .....	157
Gráfico 28. Importaciones agroalimentarias y totales 1994-1998 Base=1993 .....	157
Gráfico 29. Cartera agrícola banca privada 1993-1998 .....	158
Gráfico 30. Financiamiento público 1993-1998 .....	159
Gráfico 31. Variación porcentual del PIB agrícola per cápita 1994-1998.....	160
Gráfico 32. Variación porcentual PIB per cápita industria de alimentos 1994 -1998 .....	160
Gráfico 33. Balanza comercial agroalimentaria 1994-1998 .....	161

Gráfico 34. Disponibilidad calórica por habitante 1994-1998.....	162
Gráfico 35. DCH % adecuación calórica 1994-1998.....	163
Gráfico 36. Evolución de la procedencia DCH calórica 1992-1998.....	164
Gráfico 37. Evolución de la dependencia externa en calorías según grupo de alimentos.1994-1998.....	165
Gráfico 38. Evolución de la procedencia de las proteínas aportadas DCH 1994-1998.....	166
Gráfico 39. Evolución de la estructura de la dependencia externa en proteínas según grupo de alimentos 1994-1998.....	166
Gráfico 40. Evolución de la procedencia de las grasas aportadas DCH 1994-1998 .....	167
Gráfico 41. Evolución de la estructura de la dependencia externa en grasas según grupo de alimentos 1994-1998. ....	168
Gráfico 42. Evolución de la cesta venezolana petrolera 1999-2003.....	173
Gráfico 43. IPC general y alimentos período 1999-2003 .....	175
Gráfico 44. Venezuela: tasa de cambio 1999-2003 .....	176
Gráfico 45. Venezuela: tasa de interés varias fechas Febrero -Abril 2002.....	177
Gráfico 46. Inflación acumulada y variación acumulada de la tasa de cambio nominal 1999-2003.....	178
Gráfico 47. PIB, PIB petrolero y no petrolero 1999-2003.....	178
Gráfico 48. Gasto social como porcentaje del PIB 1999-2003.....	180
Gráfico 49. Venezuela: pobreza y pobreza extrema. 1999-2003.....	181
Gráfico 50. Evolución de la cesta venezolana Petrolera 2004-2008.....	183
Gráfico 51. Variación porcentual gasto público total 2004-2008.....	185
Gráfico 52. PIB, PIB petrolero y no petrolero 2004-2008 (Variación Porcentual) .....	186

Gráfico 53. Venezuela: tasa de cambio 2004-2008 .....	187
Gráfico 54. IPC general y alimentario 2004-2008 .....	188
Gráfico 55. Inflación acumulada y variación acumulada de la tasa de cambio nominal 2004-2008 .....	189
Gráfico 56. Venezuela: pobreza y pobreza extrema. 2004-2008 .....	190
Gráfico 57. Gasto social como porcentaje del PIB 2004-2008 .....	191
Gráfico 58. Mercalitos comunales aperturados por mes febrero 2008-mayo 2009 .....	195
Gráfico 59. Mercalitos comunales aperturados por entidad federal período febrero 2008-mayo 2009 .....	196
Gráfico 60. Mercal: evolución mensual de ventas. julio 2003-2007 .....	198
Gráfico 61. Mercal: volumen de ventas por habitante por entidad federal 2007. kg/persona .....	199
Gráfico 62. Variación de las ventas de Mercal por entidad federal 2007-2008. Variación porcentual .....	200
Gráfico 63. Promedio mensual beneficiarios de la red Mercal 2003-2008 .....	201
Gráfico 64. Hogares que compran al menos un producto en la red Mercal 2do semestre 2003-2do semestre 2007 .....	201
Gráfico 65. Total (%) hogares que no adquieren en Mercal 2do semestre 2003-2do semestre 2007 .....	202
Gráfico 66. Distribución porcentual de hogares que compran en Mercal por estratos de ingresos 2do semestre 2003-2do semestre 2007 .....	202
Gráfico 67. Beneficiarios de Mercal por estado 2008. Porcentajes .....	203
Gráfico 68. Ahorro Mercal vs. regulado/mercado 2003-2009 .....	209
Gráfico 69. Precio mercado/regulado vs. precio Mercal 2003-2009 .....	209

Gráfico 70. Índice de ausencia canasta Mercal por tipo de establecimiento enero 2005-junio 2006 .....	210
Gráfico 71. Resultados CASA. Índice de subsidio para precios y costo de ventas para bienes y servicios 2004-2008 .....	213
Gráfico 72. Resultados CASA. Subsidios sobre valor ventas y costo ventas sobre Ventas, 2004-2008 .....	214
Gráfico 73. Resultados CASA. Costo fiscal sobre ventas, 2004-2008 .....	214
Gráfico 74. MERCAL. Índice de resultados antes del impuesto, 2004-2008.....	216
Gráfico 75 Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector vegetal 1998-2007 .....	220
Gráfico 76. Variación porcentual del valor de la producción per cápita frutales 1998-2007 .....	221
Gráfico 77. Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector animal 1998-2007.....	222
Gráfico 78. Consumo aparente y producción per cápita de carne 1998-2007 .....	222
Gráfico 79. Valor porcentual producción e importación de carne de bovinos 1999-2007 .....	223
Gráfico 80. Consumo aparente y producción per cápita de lácteos 1998-2007.....	224
Gráfico 81. Valor de la importación de carne de pollo de Brasil 2003-2008 .....	225
Gráfico 82. Importaciones agroalimentarias y totales 1999-2008. Base =1993 .....	226
Gráfico 83. Financiamiento público 1998-2008 .....	227
Gráfico 84. Cartera agrícola banca privada 1999-2007 .....	227
Gráfico 85. Variación porcentual del PIB agrícola per cápita 1999-2007.....	228
Gráfico 86. Variación porcentual del PIB per cápita industria de alimentos 1999-2006 .....	229
Gráfico 87. Balanza comercial agroalimentaria 1999-2007 .....	230

Gráfico 88. Disponibilidad calórica por habitante 1999-2007 (Calorías por persona día) .....	231
Gráfico 89. DCH % adecuación 1999-2007 .....	232
Gráfico 90. Evolución de la procedencia DCH calórica 1999-2007 .....	233
Gráfico 91. Evolución de la dependencia externa en calorías según grupo de alimentos 1999-2007 .....	234
Gráfico 92. Evolución de la procedencia de las proteínas aportadas DCH según grupo de alimentos 1999-2007 .....	235
Gráfico 93. Evolución de la estructura de la dependencia externa en proteínas según grupo de alimentos 1999-2007 .....	236
Gráfico 94. Evolución de la procedencia de las grasas aportadas DCH 1999-2007 .....	237
Gráfico 95. Evolución de la estructura de la dependencia externa en grasas según grupo de alimentos 1999-2007 .....	238
Gráfico 96. Precios cesta petrolera venezolana. Promedio por período .....	244
Gráfico 97. Gasto social como porcentaje del PIB. Promedio por período .....	245
Gráfico 98. IPC general y alimentario. Promedio por período .....	246
Gráfico 99. Inflación acumulada y variación acumulada y tasa de cambio nominal. Promedio por período .....	247
Gráfico 100. Balanza comercial agroalimentaria. Promedio por período .....	248
Gráfico 101. Variación porcentual del valor de la producción sector vegetal por período .....	249
Gráfico 102. Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector animal por período .....	250
Gráfico 103. Producción y consumo aparente per cápita de carne de Bovinos. Promedio por período .....	251
Gráfico 104. Valor porcentual. Producción e importación de carne de Bovinos. Promedio por período .....	251

Gráfico 105. Producción y consumo aparente per cápita de lácteos Promedio por período.....	252
Gráfico 106. Consumo aparente de carne bovina y de pollo Promedio por período.....	253
Gráfico 107. Importaciones agroalimentarias y totales. Promedio por período .....	253
Gráfico 108. Variación porcentual del PIB agrícola per cápita. Promedio por período .....	254
Gráfico 109. Variación porcentual del PIB de industria de alimentos per cápita Promedio por período.....	255
Gráfico 110. DCH calórica por habitante. Promedio por período .....	256
Gráfico 111. Porcentaje de adecuación calórica. Promedio por período .....	257
Gráfico 112. Dependencia externa en calorías según Grupo de alimentos. Promedio por período .....	258
Gráfico 113. PIB real y DCH calórica per cápita. Promedio por período .....	259
Gráfico 114. Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer. Promedio por período.....	260
Gráfico 115. Déficit antropométrico nutricional. Promedio por período.....	261
Gráfico 116. Venezuela: Evolución del PIB per cápita (Total, Rentístico y No Rentístico) 1970-2007.....	268
Gráfico 117. PIBRPC 1981-2003 .....	269
Gráfico 118. DCH calórica 1981-2003 .....	269
Gráfico 119. Variación porcentual PIB 2004-2009 .....	270
Gráfico 120. PIBNRPC 1981-2008.....	271
Gráfico 121. DCH calórica 1981-2007 .....	272
Gráfico 122. Índice de remuneración real 1990-2008 .....	286

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA  
DOCTORADO EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO  
VENEZOLANO ENTRE LOS PERÍODOS 1994-1998 Y 1999-2007.

Autor: Ing. Jesús Hurtado Power  
Tutor: Dr. José Rodríguez Rojas  
Fecha: junio, 2011

### RESUMEN

El presente trabajo estudia los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV) en el período 1994-2007. El trabajo se centra en el análisis de la evolución de los programas de asistencia alimentaria y su impacto en el acceso alimentario, integrando el rol de las políticas y el entorno macroeconómico. Se desarrolló un marco referencial en el cual se discuten los conceptos de seguridad alimentaria, sistema agroalimentario, la relación entre las políticas macroeconómicas y la seguridad alimentaria y la evolución de los programas de asistencia alimentaria en América Latina. Se construyeron series cronológicas basadas en indicadores relacionados con el entorno macroeconómico, el sector agroalimentario y los programas de asistencia alimentaria. Si bien la mayor parte del análisis se centra en el lapso 1994-2007, una parte del trabajo se orienta a ubicar las tendencias detectadas en este período, en relación a variables como el ingreso per cápita y el consumo de alimentos, en una perspectiva de más largo plazo; recurriendo a la teoría del capitalismo rentístico y a un modelo econométrico de demanda de calorías. Se concluye que durante los años que transcurren entre 1994 y 2003 los programas sociales alimentarios no lograron detener el deterioro de la ingesta calórica que se dio como consecuencia de la caída del poder de compra alimentario, que se desarrolló asociado al proceso de contra reforma, y que prolonga la tendencia al deterioro de la ingesta calórica que se desarrolla después de 1981, como parte del colapso del capitalismo rentístico. En el subperíodo 2004-2007 hay un incremento en la ingesta y los niveles de acceso alimentario provocado por la bonanza petrolera y las políticas sociales y alimentarias que se dieron en este contexto, lo cual no parece ser sustentables en un escenario de menores precios del petróleo.

**Palabras clave:** políticas de seguridad alimentaria, poder de compra alimentario, sistema agroalimentario venezolano, políticas macroeconómicas, capitalismo rentístico.

CENTRAL UNIVERSITY OF VENEZUELA  
FACULTY OF AGRONOMY  
DOCTORATE IN AGRICULTURAL SCIENCES

ANALYSIS OF THE CHANGES IN FOOD SECURITY POLICIES AND ITS  
IMPACT ON THE VENEZUELAN AGRI-FOOD SYSTEM BETWEEN THE 1994-  
1998 AND 1999-2007 PERIODS

Author: Ing. Jesús Hurtado Power  
Tutor: Dr. José Rodríguez Rojas  
Date: June 2011

**ABSTRACT**

This research studies the changes in food security policies and their impact on the Venezuelan Agri-food System (SAV) in the 1994-2007 period. The research focuses on analyzing the evolution of food assistance programs and their impact on food access, integrating the role of policies and the macroeconomic environment. A framework in which we discuss the concepts of food security, food system, the relationship between macroeconomic policies and food security and the evolution of food assistance programs in Latin America was developed. Chronological series were constructed based on indicators related to the macroeconomic environment, the agri-food sector and food assistance programs. While the majority of the analysis focuses on the period 1994-2007, some of the work is aimed at locating the tendencies identified in this period, in relation to variables such as income per capita food consumption in perspective longer term, using the theory of the rentistic capitalism and an econometric model of demand for calories. It concludes that during the years between 1994 and 2003 social food programs failed to stop the deterioration in caloric intake that occurred following the fall of the food purchasing power, which is associated with the process developed counter-reform, and extending the deteriorating tendency in caloric intake that develops after 1981, as part of the collapse of rentistic capitalism. In the 2004-2007 subperiod there is an increase in the intake and levels of food access caused by the oil boom and social and food policies that were in this context, which does not appear to be sustainable against a backdrop of lower oil prices.

**Keywords:** food security policies, food purchasing power, Venezuelan food system, macroeconomics policies, rentistic capitalism.

## *INTRODUCCIÓN*

La Seguridad Alimentaria desde hace varias décadas, viene tomando vital importancia en el contexto mundial, producto del crecimiento de la población y la necesidad de alimentarla adecuadamente, teniendo especial interés en los sectores de menores recursos y donde se presenta inseguridad alimentaria. Uno de los principales retos en cualquier país es lograr la seguridad alimentaria y nutricional de sus habitantes, de esta manera los diferentes gobiernos establecen políticas específicas con el propósito de que su población tengan acceso tanto físico como económico a los alimentos bases para alcanzar una adecuada nutrición.

La FAO en los últimos años viene fomentando una campaña mundial con el propósito de reducir la inseguridad alimentaria, promoviendo estrategias que contribuyan a resolver esta problemática que afecta a un importante segmento de la población mundial. La Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación establecen las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos.

La FAO producto de una evolución conceptual ha definido la Seguridad Alimentaria, de tal manera que incluye como factores fundamentales la accesibilidad, la disponibilidad y la estabilidad. Todos estos elementos establecidos en un marco institucional que consientan una adecuada planificación, ejecución y evaluación para lograr la eficiencia necesaria que permita alcanzar la meta propuesta de la seguridad alimentaria y en particular a las personas de menores recursos (FAO, 1996)

La seguridad alimentaria en Venezuela, tiene connotaciones propias, sobre esto la FAO ha señalado que cualquier estrategia de seguridad alimentaria para Venezuela está marcada por una realidad objetiva de mucha influencia, el país es fundamentalmente urbano y con elevados índices de pobreza y pobreza extrema, y sus habitantes dependen de un salario para poder comprar alimentos. La ausencia de ingresos o la insuficiencia de éstos afectan el acceso económico a los alimentos y por ende su acceso físico. (Marrero, 2005).

El trabajo se centra en el período 1994-2007, en la primera parte que corresponde al lapso comprendido entre los años 94 y 98, se aplicó una política de contra-reforma que afectó seriamente a la economía, agudizado por los bajos precios petroleros, que obligó a mitad del período a aplicar un programa de ajuste con la aplicación de la “Agenda Venezuela”, la principal política de seguridad alimentaria se materializó mediante el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), dirigido fundamentalmente a los consumidores en estado de pobreza, con rubros alimenticios subsidiados muy bien definidos en base a sus contenidos calóricos y proteicos, en la búsqueda de mejorar la ingesta calórica en la población de menores recursos.

En el subperíodo 1999-2003 el gobierno nacional, desarrolló una política social fundamentada en programas focalizados, de corte asistencialista similar al periodo anterior, en un marco signado por fuertes tensiones políticas e importantes limitaciones económicas, resultando en la práctica en una continuación del periodo anterior. En el subperíodo 2004-2007, donde se originó un nuevo boom petrolero, impulsándose una segunda etapa de la contra-reforma (Rodríguez R, 2009a), se presenta un cambio radical en política de seguridad alimentaria, mediante la implementación de una amplia red de distribución y comercialización de alimentos a nivel nacional (MERCAL), donde se oferta a precios más bajos una extensa gama de productos que en su mayoría son importados, debilitando la producción agrícola nacional y con ella la autonomía del abastecimiento alimentario que se refleja en el incremento del déficit de la balanza agroalimentaria.

Uno de los aspectos claves que constituye punto de partida del trabajo es lo relativo al comportamiento del poder de compra alimentario en los períodos en

estudio, el cual ha estado supeditado no solo a los programas sociales alimentarios que se establecieron, sino también al entorno y las políticas macroeconómicas que se desarrollaron influenciadas por los precios del petróleo. La economía venezolana altamente dependiente de la venta de petróleo, presenta características propias de una economía petrolera, por lo que el éxito de las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos, repercuten directamente en la seguridad alimentaria, van en función del nivel de los precios petroleros en el mercado mundial. En relación a este planteamiento Marrero (2005), señaló que la disponibilidad calórica del venezolano, evoluciona de acuerdo con los cambios en el ingreso petrolero.

En este sentido y debido a la importancia que reviste para la presente investigación el entorno y las políticas macroeconómicas, se recurre a la teoría del capitalismo rentístico a fin de analizar las tendencias que se dan en el entorno macroeconómico en cuanto a variables como el ingreso per cápita y el consumo de alimentos, no solo en los períodos estudiados sino en una perspectiva de más largo plazo. El análisis de las políticas de seguridad alimentaria que se desarrolla en este trabajo, se enmarca dentro de una perspectiva que incluye el entorno y las políticas macroeconómicas, buscando determinar su impacto en la seguridad alimentaria de la población venezolana.

En correspondencia con los señalamientos antes realizados se plantea que entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007, se implementaron políticas de Seguridad Alimentaria diametralmente opuestas, presentándose igualmente situaciones disímiles en ambos lapsos en relación al comportamiento de los precios del petróleo. Esta situación refleja la alta dependencia del Sistema Alimentario Venezolano de los ingresos petroleros y en particular de los altos precios del petróleo que ha sido característico en los últimos años. En consecuencia, este estudio se orienta fundamentalmente a analizar el cambio en las políticas de seguridad alimentaria y su Impacto sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano, entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007.

El análisis se realiza principalmente sobre las áreas de consumo (componente principal del SAV) y abastecimiento alimentario en un contexto que comprende la dinámica del entorno y las políticas macroeconómicas. Su desarrollo se materializa en capítulos como se describe a continuación:

En el capítulo I, se caracteriza el problema en estudio, estableciendo lo relativo al cambio de las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el SAV entre los períodos en estudio. En consecuencia se plantea la necesidad de estudiar este cambio en una perspectiva donde se incorpora la influencia del entorno y las políticas macroeconómicas y su efecto sobre la seguridad alimentaria.

El capítulo II, se desarrolla el marco referencial, describiendo todo lo relacionado con el fundamento teórico donde se sustenta la investigación. El propósito fundamental de este capítulo consiste en ubicar el tema en estudio dentro de un contexto que permita conocer y comprender lo correspondiente a las políticas macroeconómicas y de seguridad alimentaria así como el comportamiento del Sistema Agroalimentario venezolano en el período en estudio.

En el capítulo III se establece todo lo correspondiente al marco metodológico utilizado. De esta manera se describe la metodología empleada, con el propósito de obtener y analizar la información requerida para alcanzar los objetivos propuestos en el presente estudio y donde se plantea la hipótesis de la investigación.

En los capítulos IV y V se analiza lo correspondiente al entorno y a las políticas macroeconómicas y de seguridad alimentaria en los períodos 1994-1998 y 1999-2007 respectivamente. Se señalan las principales políticas aplicadas en cada caso, con la finalidad de establecer con suficiente claridad el entorno macroeconómico donde se han aplicado las políticas de seguridad alimentaria. Se evalúa en cada período el impacto del cambio de las políticas de seguridad alimentaria en el SAV, considerando para el análisis las áreas de abastecimiento y consumo alimentario.

En el capítulo VI se analiza el cambio de las Políticas de Seguridad Alimentaria entre los períodos en estudio y sus Impacto sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano, para lo cual se establecen comparaciones entre los principales indicadores económicos y agroalimentarios del área del consumo y abastecimiento

alimentario, asimismo se analiza estos cambios en el contexto del colapso del capitalismo rentístico. Finalmente se describen las consideraciones finales que conllevan a las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

## ***CAPÍTULO I***

### ***PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.***

Un factor determinante que ha influido en el particular comportamiento del abastecimiento de alimentos en Venezuela es su economía, basada fundamentalmente en la exportación petrolera (Agreda y Bellorín, 1999). En el período 1994-1998, la economía venezolana se vio afectada principalmente por los bajos precios petroleros, pues bien, el promedio de la cesta nacional en este período, fue de 15 dólares, y el último año la crisis mundial lo redujo a 9 dólares por barril (Egaña, 2007). En efecto los ingresos derivados por concepto de las exportaciones petroleras, para el gobierno central, se redujeron de 8903,6 millardos de bolívares en 1997 a 6561,4 millardos de bolívares en 1998 (Báez, 2000), lo que equivalió a una disminución porcentual de 26, 31 por ciento, que repercutieron directamente en las políticas macroeconómicas diseñadas por el gobierno nacional.

Al inicio del período 1994-1998 el gobierno nacional en correspondencia con el ambiente de rechazo a las medidas contempladas en el ajuste «Ortodoxo» instrumentado en el periodo anterior, impuso políticas económicas basadas en la intervención del Estado y las políticas de controles.<sup>1</sup> Se impusieron de nuevo políticas de corte populista y proteccionistas que ocasionaron graves desequilibrios macroeconómicos. En el año 1994 se produjo una fuerte crisis del sistema financiero, que se intentó resolver mediante la inyección de dinero a los bancos en dificultades y cuya expansión monetaria forzó un crecimiento desmedido de los precios.

---

<sup>1</sup> El inicio de la contra-reforma se ha ubicado en 1994 debido a que en ese año se comenzó a instrumentar un conjunto de políticas que obedecían explícitamente a una orientación populista. Si bien es cierto que el proceso de dismantelamiento de las reformas contempladas en el programa de ajuste “Ortodoxo” se inició antes del ello se dio sin formar parte de una estrategia coherente o cuerpo de políticas con una orientación explícitamente contraria a las reformas como la que predominó desde 1984 (Rodríguez R, 2009a).

La crítica situación obligó al gobierno en 1996 a instrumentar medidas muy similares a las llevadas a cabo en el marco del ajuste «Ortodoxo (Coles y Machado-Allison, 2002; Gutiérrez, 1999). En este contexto el fuerte aumento de las presiones inflacionarias obligaron a implementar una política de anclaje del tipo de cambio que logró mantenerse en el largo plazo a pesar de los cambios en la política macroeconómica; la política de anclaje, unida a la caída de los precios de las materias primas agrícolas internacionales provocó una apreciación del tipo de cambio en términos reales (Machado-Allison y Ponte, 2002; Gutiérrez, 2002).

El Programa de Estabilización y Reformas Estructurales, la “Agenda Venezuela”, cuya fase inicial estuvo orientada a restablecer los equilibrios macroeconómicos, contempló una política de anclaje cambiario con el propósito de reducir las presiones inflacionarias. En consecuencia, a lo largo de los años noventa la sobrevaluación cambiaria impulsa la competitividad de los alimentos generados por los circuitos importadores y permite que estos continúen desempeñando un rol fundamental en el suministro interno de calorías y proteínas (Rodríguez R, 2005). De igual forma la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, entre ellos las presiones inflacionarias, lo cual ocasionó deterioro de los salarios en términos reales y de la demanda de alimentos (Abreu y Ablan, 2002).

En este período, que se caracterizó por bajos precios petroleros y políticas macroeconómicas que afectaron fuertemente la economía familiar, se estableció como principal política de Seguridad Alimentaria, el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), con el propósito de brindarle atención a las personas de menores recursos en situación de pobreza extrema, estableciéndose subsidios a un grupo reducido de alimentos considerados estratégicos desde el punto de vista nutricional y comprendidos dentro de la canasta básica alimentaria, distribuidos en las zonas de mayor pobreza, fundamentalmente a través de puntos de venta del comercio detallista tradicional, con lo cual no se logró detener el deterioro del consumo alimentario.

En 1999 se inició un nuevo gobierno, el cual establece progresivamente un conjunto de políticas de orientación populista con un régimen económico basado en

controles de las principales variables macroeconómicas y que descansa en el gasto público para impulsar la actividad económica. Después de una fuerte contracción en los años 2002 y 2003, se produce durante el subperíodo 2004-2007 un incremento del consumo, incentivado por un fuerte crecimiento del precio del petróleo, produciéndose un nuevo boom petrolero que permitió expandir el gasto público. La expansión monetaria incrementa las presiones inflacionarias. “Al igual que en el periodo anterior se mantiene una política de anclaje cambiario la cual provoca una revalorización de la moneda, impulsando el crecimiento de las importaciones, al igual que en la década de 1970” (Santos y Villasmil, 2006, p. 356; Reporte, 2005, p. 5, citado por Rodríguez R, 2007, p. 13).

En los primeros años de este período se mantuvieron algunas de las medidas adoptadas en la “Agenda Venezuela”, pero progresivamente se orientó a impulsar una segunda etapa de la contra-reforma. En consecuencia se orientó a promover una mayor intervención del Estado en la economía, dinamizándola mediante la expansión del gasto público y recurriendo a controles como el del tipo de cambio y de precios para controlar los desequilibrios macroeconómicos (Rodríguez R, 2009a). En consecuencia en el período 1999-2007, en el contexto de un nuevo boom petrolero, se produce un cambio radical en las políticas de seguridad alimentaria. La política de anclaje cambiario favorece la importación de alimentos a bajos precios, los cuales son distribuidos en la red pública de abastecimiento (MERCAL) a un amplio sector de la población en la búsqueda de que la misma mejore el acceso a los alimentos, constituyéndose en la principal política de seguridad alimentaria.

Se considera entonces, que los factores que han influido en este cambio, han sido por una parte, las políticas macroeconómicas, el entorno macroeconómico y los precios del petróleo, producto del boom petrolero, que ha impulsado el consumo y que ha permitido mantener una significativa importación de alimentos en detrimento de la producción nacional. Adicionalmente a ello, una política social alimentaria que oferta productos que en su mayoría son de origen importado, como estrategia de distribución y comercialización de alimentos por parte del Estado, cuyo propósito fundamental es la de modificar la estructura de abastecimiento hasta ahora

prevaleciente en Venezuela. Esta última está organizada en un sistema de distribución y comercialización, perteneciente casi exclusivamente al sector privado, cuyos puntos de venta final, está conformada por el comercio detallista tradicional<sup>2</sup> y el comercio detallista organizado<sup>3</sup>. La nueva red busca abastecer a los diferentes sectores de la población de los alimentos requeridos para su nutrición y de este modo proceder a su sustitución de manera progresiva, parcial o total, por una Red de Abastecimiento Publica de Alimentos (MERCAL).

En la nueva constitución de 1999, al inicio de este período, los gremios agrícolas logran incorporar su visión de seguridad alimentaria, señalándose en la misma, la necesidad de alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento, sin embargo a pesar de ello, se presentan contradicciones entre la norma constitucional y las políticas de seguridad alimentaria instrumentadas por el gobierno nacional con un alto componente de productos importados, en perjuicio de la producción nacional. De igual forma se mantiene la controversia de cómo alcanzar la seguridad alimentaria, en este sentido Carrizales (2003) enfatiza sobre las consecuencias de la posición descrita en el texto constitucional para garantizar la seguridad alimentaria, señalando los privilegios que puedan obtenerse para beneficiar la producción nacional a través de estrategias de protección a determinados rubros va a repercutir en incrementos de precios a nivel del consumidor y con ello se reduce el acceso económico a los alimentos por parte de la población y en particular la de menores recursos.

Por su parte Gutiérrez (2005) sostiene que “una disponibilidad suficiente de alimentos puede lograrse mediante una combinación racional de producción nacional con importaciones, que tenga en cuenta las ventajas comparativas y competitivas del país, privilegiando en todo momento el derecho a los hogares y de los consumidores al acceso a alimentos a precios razonables, en condiciones de alta calidad e inocuidad” (p.75).

---

<sup>2</sup> El comercio detallista tradicional, está representado por bodegas, pequeños abastos, mercados municipales. Le ha correspondido abastecer a la población de menores ingresos (Acosta, 1987)

<sup>3</sup> El comercio detallista moderno, está representado por los supermercados y automercados. Abastece fundamentalmente a consumidores de medios y altos ingresos(Acosta, 1987)

En definitiva, el Sistema Alimentario Venezolano se desenvuelve en los períodos estudiados entre dos visiones de cómo abordar la seguridad alimentaria, estableciéndose políticas radicalmente opuestas, donde los precios del petróleo han sido determinantes para establecer tanto las políticas macroeconómicas como de seguridad alimentaria. Esta situación refleja la dependencia del Sistema Alimentario Venezolano de los ingresos petroleros y en particular de los altos precios del petróleo que ha sido característico de los últimos años. La dependencia de los ingresos petroleros por parte de la economía venezolana ha conducido a su análisis bajo la perspectiva de una economía rentista.

En esta visión, la economía venezolana se expande hasta la década de los setenta y luego entra en una fase que se ha denominado como el colapso del capitalismo rentístico en el marco del cual la seguridad alimentaria se ve comprometida, debido al deterioro del poder de compra que se genera y se traduce en una tendencia a la disminución de la ingesta calórica, la cual mantiene una estrecha dependencia del componente importado debido a la tendencia que se observa en la economía rentista a la sobrevaluación de la moneda. Con el boom petrolero como el ocurrido en los años recientes se produce una excesiva dependencia de los precios petroleros, que resulta en una situación sumamente riesgosa, porque en un escenario mundial de bajos precios, se vería afectada la seguridad alimentaria de nuestro país, al no disponer de las divisas necesarias para concurrir al mercado internacional, afectándose con ello la estabilidad y disponibilidad de los alimentos, así como el poder de compra de los consumidores.

En el contexto ya descrito este trabajo se plantea en consecuencia analizar la evolución de las Políticas de Seguridad Alimentaria y en particular los programas de asistencia alimentaria en el período 1994-2007, en una perspectiva metodológica que enfatiza el rol determinante que desempeñan el entorno y las políticas macroeconómicas sobre variables claves del Sistema Agroalimentario Venezolano, como el poder de compra alimentario y el acceso de la población a los alimentos. De esta manera, si las políticas macroeconómicas promueven desequilibrios macroeconómicos, como mayores presiones inflacionarias, ello puede anular el efecto

que pudieran tener los programas de asistencia alimentaria en el acceso alimentario de la población.

### ***HIPÓTESIS.***

En el período 1994- 1998, se impuso inicialmente una política de contra-reforma que afectó seriamente la economía, agravada por los bajos precios petroleros y donde se aplicó una política de anclaje cambiario. La crítica situación económica obligó al gobierno a mitad del período a aplicar medidas muy similares a las llevadas a cabo en el marco del ajuste «Ortodoxo», sin embargo las fuertes presiones inflacionarias obligaron a implementar una política de anclaje del tipo de cambio, a pesar de las modificaciones realizadas en la política macroeconómica. Asimismo, se establecieron programas sociales alimentarios, destacando el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), focalizado en el sector de la población más empobrecida en la búsqueda de mejorar la ingesta de alimentos, facilitando el acceso a cinco productos básicos. De igual forma, el poder de compra alimentario estuvo determinado por el estancamiento económico y la inflación, a consecuencia del entorno macroeconómico y las políticas macroeconómicas, en un contexto de bajos precios petroleros. El mantenimiento de una política de anclaje cambiario generando una sobrevaluación de la moneda, ocasionó un deterioro de la autonomía del SAV, favoreciendo los circuitos importadores.

En el período 1999-2007 el boom petrolero y el sostenimiento de una política basada en el control de la economía, permitió que se originara un cambio radical en las políticas de seguridad alimentaria. El anclaje del tipo de cambio favoreció una masiva importación de alimentos a precios más bajos, que lo de los bienes producidos internamente, los cuales son comercializados en la red pública de abastecimiento (MERCAL), incrementándose con ello la dependencia del Sistema Agroalimentario Venezolano del sector público. Esta red está dirigida a abastecer a un amplio sector de la población, siguiendo la orientación de programas sociales

universales, dentro de un marco general de regulación de precios con el propósito de satisfacer el consumo alimentario.

Se continuó entonces recurriendo a la sobrevaluación y a las importaciones para mejorar el acceso alimentario. La fuerte importación de alimentos ha perjudicado a su vez los niveles de Autonomía del Sistema Alimentario Venezolano, manteniéndose un desequilibrio entre la producción nacional y el consumo de alimentos de la población, al perder competitividad los productos nacionales en relación a los productos importados. Asimismo, el aumento acelerado de la renta de origen petrolero permitió desarrollar programas sociales de mayor amplitud, como las misiones, las cuales son implementadas mediante mecanismos extrainstitucionales, con el propósito de mejorar el ingreso de la población. En este contexto, existe una mayor intervención del Estado en la búsqueda de mejorar el poder de compra alimentario de la población y en especial a la de menores ingresos.

En consecuencia, entre los períodos en estudio se presentaron cambios radicales en las políticas de seguridad alimentaria como resultado del ingreso petrolero, de las políticas macroeconómicas y de los programas sociales alimentarios. Se considera entonces, que las políticas sociales alimentarias implementadas en el período 1999-2007, resultan no ser sustentable en un escenario de bajos precios del petróleo. Observándose una mayor dependencia del Sistema Alimentario Venezolano de los ingresos petroleros y en particular de sus altos precios, lo cual se muestra contraproducente, porque la sola reducción de éstos, afecta de manera directa componentes fundamentales de la seguridad alimentaria como la disponibilidad de los alimentos y el poder de compra alimentario.

De esta forma, más allá del necesario y justo propósito de ofrecer respuesta al problema de la exclusión social y garantizar la seguridad alimentaria a la población, se persiste en la aplicación de políticas de corte populista que solo son posible en escenarios de altos precios del petróleo, por lo que el modelo económico luce vulnerable, asociado cada vez más al Estado petrolero, sin que se aprecien cambios significativos en la condición rentística que define a la economía venezolana.

## ***OBJETIVOS***

### ***OBJETIVO GENERAL***

Analizar el cambio de las Políticas de Seguridad Alimentaria y su Impacto sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano, con particular énfasis sobre la seguridad alimentaria, entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007.

### ***OBJETIVOS ESPECÍFICOS***

1.- Analizar las Políticas Macroeconómicas en los períodos 1994-1998 y 1999-2007.

2.- Analizar las Políticas de Seguridad Alimentaria en los períodos 1994-1998 y 1999-2007.

3.- Determinar el efecto de las Políticas Macroeconómicas sobre el cambio de las Políticas de Seguridad Alimentaria entre los períodos en estudio.

4.- Establecer el Impacto del cambio de las Políticas de Seguridad Alimentaria sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano, haciendo énfasis en la situación de la seguridad alimentaria, entre los períodos en estudio.

## ***JUSTIFICACIÓN.***

La seguridad alimentaria viene ocupando espacio importante a nivel mundial producto de la necesidad de acceso para una población en crecimiento, por lo tanto la ONU a través de la FAO ha establecido un concepto de seguridad alimentaria que satisfaga la realidad existente en el contexto mundial donde las personas de menores ingresos o de mayor pobreza requieren de atención especial para lograr una alimentación adecuada y garantizar el acceso a este derecho fundamental.

En los últimos años en Venezuela los diferentes gobiernos han aplicado políticas para alcanzar la seguridad alimentaria basándose en el ingreso petrolero, resultando determinante para la implementación de políticas macroeconómicas que repercuten de manera directa en las políticas de seguridad alimentaria. El gobierno que se inició en 1989 instrumentó una serie de reformas económicas respaldadas por los organismos multilaterales como el FMI, que originó rechazo en extensos segmentos de la población venezolana. En los períodos 1994-1998 y 1999-2007 se han establecido políticas económicas populistas alternadas con políticas de liberación económica y comercial, prevaleciendo las primeras. Asimismo se establecieron Políticas de Seguridad Alimentaria que difieren una de otra radicalmente, en un entorno macroeconómico derivado esencialmente de políticas basadas en los precios del petróleo, que han influenciado de manera determinante la DCH calórica y proteínica en los períodos estudiados.

El período 1994- 1998 que se caracterizó por bajos precios petroleros y una política de anclaje cambiario, se establecieron programas sociales alimentarios destacando el PROAL, en la búsqueda de mejorar el consumo de alimentos. Durante el período 1999-2007 los altos precios del petróleo han originado un nuevo boom petrolero, que ha permitido mantener un fuerte anclaje cambiario permitiendo una masiva importación de alimentos, los cuales son comercializados en la red pública (MERCAL) a precios más bajos dirigida a un amplio sector de la población con el propósito de satisfacer el consumo, desfavoreciendo con ello la producción agrícola

nacional, cuyos productos han perdido competitividad frente al componente importado.

En este contexto, se considera necesario analizar estos cambios, determinar las causas de los mismos y de esta manera, poder disponer de elementos que permitan establecer políticas de seguridad alimentaria que sean estructuralmente viables, desde el punto de vista socioeconómico y que cumplan con el objetivo de garantizar una adecuada alimentación a la población, donde la disponibilidad, estabilidad y acceso a los alimentos son aspectos fundamentales para alcanzarla, al igual que la necesidad de un claro reconocimiento de la institucionalidad del Estado cumpliendo su rol normativo, promotor, subsidiario y estratégico al momento de diseñar Políticas de Seguridad Alimentaria.

Una de las mayores limitaciones para la seguridad alimentaria ha sido, en el caso venezolano, el establecimiento de políticas macroeconómicas adecuadamente coordinadas y destinadas a resolver los principales factores que la afectan, lo cual ha derivado a su vez, en cambios radicales en las políticas de seguridad alimentaria en los periodos en estudio. Se requiere entonces, analizar las causas que originaron estos cambios, enmarcado en una metodología científica, que permitirá de manera confiable el impacto sobre el Sistema Agroalimentario Venezolano, cuyos resultados servirán de base, para diseñar e implementar políticas que sean sostenibles a largo plazo, con el propósito de alcanzar satisfactoriamente la seguridad alimentaria para la población y de manera muy especial, la que requiere mayor atención por parte del Estado, que es el sector de menores recursos.

## *CAPÍTULO II*

### *MARCO REFERENCIAL*

#### *II. 1.- EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.*

El concepto de seguridad alimentaria ha venido evolucionando, en cuyo contexto la FAO ha establecido una definición de seguridad alimentaria basándose tanto de la realidad de los diferentes países, de sus habitantes, de la experiencia acumulada por varias décadas, que ha permitido desarrollar un marco conceptual que establece las bases fundamentales de cómo alcanzar la seguridad alimentaria. En este sentido Rodríguez (1999), indica que el concepto de seguridad alimentaria ha progresado en el tiempo de acuerdo a las características propias del contexto histórico donde se ha aplicado y al desarrollo de acuerdo a las funciones que la sociedad deba cumplir con el propósito de afianzar la protección integral de los ciudadanos.

La Seguridad Alimentaria tiene sus bases y fundamentos en la declaración universal de los derechos humanos de 1948, pero han sido necesario cambios y revisiones de la situación alimentaria mundial para llegar al concepto que se tiene hoy día (Maxwell y Frankberge, 1993, citado por Mercados y Lorenzana, 2000). Inicialmente el concepto se refería casi únicamente a la seguridad alimentaria de las naciones, sin referencia a la seguridad alimentaria de las personas o de las familias; ésta era concebida, particularmente, en términos de que el país no dependiese de las importaciones de alimentos (Maletta, y Gómez, 2003).

La seguridad alimentaria estaría garantizada cuando la capacidad productiva de un país permitiese producir todos los alimentos básicos que requieren sus habitantes, sin tener que recurrir a la importación. De esta manera la Autonomía Alimentaria, era considerada fundamental para la seguridad alimentaria, “la cual se relaciona con el grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios, en términos de sus

mayor o menor dependencia del componente importado” (Rodríguez R, 1996, p.8), sin embargo, es necesario tener presente, que en la mayoría de los países en desarrollo, la producción agrícola de alimentos dependa por una parte de las condiciones climáticas, y por otra, de factores intrínsecos propios de cada país, que pueden ocasionar fluctuaciones importantes de un año a otro, por lo que el mercado mundial puede servir para equilibrar cualquier déficit en la producción nacional a través de las importaciones.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974, definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista de asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos, que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos, para mantener una expansión constante del consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios (FAO, 1975, citado por Maletta, y Gómez, 2004). En 1983, el análisis de la FAO se concentró en el acceso a los alimentos, lo que llevó a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro de alimentos para alcanzar la seguridad alimentaria, para de esta manera asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos (FAO, 1983, citado por Maletta y Gómez, 2004).

La definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996) da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye el acceso, la disponibilidad y el uso de los alimentos, así como la estabilidad del suministro alimentario. “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Salcedo, 2005, p. 3). Esta definición, señala las dimensiones de la seguridad alimentaria a través de cuatro

componentes principales<sup>4</sup>, soportados sobre una base institucional que es determinante en su desempeño:

*a) Disponibilidad de alimentos:* La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada y de manera oportuna, ya sea a través de la producción interna o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria). Es necesario señalar que la disponibilidad está asociada fundamentalmente a la actividad productiva, por lo cual se requiere de políticas que permitan el fomento a la producción de manera eficiente y competitiva de alimentos estratégicos y que permita una adecuada vinculación de los productores con los circuitos comerciales, integración comercial a nivel subregional e internacional, aprovechando las ventajas competitivas y la necesaria utilización racional de los recursos naturales que permita su sostenibilidad ( Salcedo, 2005).

*b) Acceso a los alimentos:* Los ingresos insuficientes impiden un adecuado acceso a los alimentos, al igual que la inequidad y la marginación, para importantes sectores de la población, tanto en zonas urbanas como rurales. Las intervenciones públicas para alcanzar la seguridad alimentaria debe estar dirigidas a lograr la inclusión social y económica del sector de la población en estado de pobreza (Salcedo, 2005). No basta con producir o importar los alimentos para que estén disponibles, es necesario que la población y en particular la de menores ingresos tengan acceso a los mismos (Rodríguez, 1999).

*c) Utilización o aprovechamiento biológicos:* Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria. La Seguridad Alimentaria requiere que el estado garantice condiciones básicas de salud en los centros urbanos y rurales,

---

<sup>4</sup> En relación al concepto de seguridad alimentaria la presente investigación se centrará fundamentalmente en los componentes de disponibilidad y acceso de los alimentos, así como también a lo relativo a la autonomía del sistema alimentario en correspondencia a los objetivos planteados en este trabajo.

donde el acceso al agua potable es primordial para lograrlo. Asimismo es necesario instrumentos de políticas orientados a la educación nutricional, inocuidad de los alimentos y revalorizar los patrones de consumo local con alto valor nutricional (Salcedo, 2005).

**d) Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria. Un factor determinante para alcanzar la Seguridad Alimentaria correspondería en asegurar un suministro y acceso de alimentos de manera continua y de forma estable. Se hace necesario establecer políticas públicas que permitan identificar grupos vulnerables en momentos de emergencia bien sean naturales, económicas y sociales, que permitan la disponibilidad y el acceso a alimentos en momentos de inestabilidad (Salcedo, 2005).

**e) Institucionalidad:** las políticas con el objeto de alcanzar la Seguridad Alimentaria, requieren, para lograr la eficiencia y el impacto deseado, adecuados arreglos institucionales que permitan garantizar la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen. Para ello es necesaria la implementación de programas de capacitación y fortalecimiento institucional a nivel de los diferentes entes participantes tanto nacionales, regionales como locales, para lo cual es necesario que exista un marco legal que norme el funcionamiento del Estado y establecer de esta forma la responsabilidad de las acciones sobre los proyectos y programas que se formulen y ejecuten para garantizar su eficacia, en el propósito de alcanzar la seguridad alimentaria (Salcedo, 2005).

La autonomía de acuerdo a la FAO (1994), se establece como el grado de vulnerabilidad externa del sistema alimentario, en términos de su mayor o menor dependencia del componente importado para el logro de aceptables condiciones de suficiencia. El acceso a los alimentos representa un aspecto fundamental en el propio

concepto de seguridad alimentaria y el mismo está estrechamente ligado a la pobreza. Salcedo (2005), enfatiza que los bajos niveles de ingreso, la inequidad y la marginación, ponen en riesgo el acceso a los alimentos para grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas. “Los principales factores limitantes en cuanto el acceso a los alimentos en los países de la región andina son el empleo, el nivel de ingreso y la desigualdad del mismo” (Salcedo y Lora, 2005, p.11).

En relación a las zonas urbanas, la seguridad alimentaria ha tomado importancia suprema, siendo considerado el acceso económico a los alimentos su principal limitante. El concepto Seguridad Alimentaria encuentra uno de sus límites en la creciente urbanización, porque el acceso a los alimentos en las ciudades no depende de poder producirlos, sino del precio de los mismos. La FAO (1996), enfatiza que a pesar de existir suficiente oferta o disponibilidad abundante muchas personas pueden estar en situación de inseguridad alimentaria porque no tienen los ingresos o carecen de recursos para producir o comprar los alimentos que requieren para llevar una vida activa y saludable. En las zonas urbanas, la capacidad de acceso de la población depende de tener empleos e ingresos reales suficientes (poder de compra alimentario) para obtener los alimentos.

La seguridad alimentaria podría tener connotaciones distintas si nos referimos al ámbito nacional, al local o al regional; a lo urbano o a lo rural; a los países desarrollados o países en desarrollo (FAO, 1996). Ahora bien, este enfoque expresa que al igual que es necesario garantizar el acceso a nivel de las zonas urbanas, es también preciso tener presente la necesidad de garantizar igualmente la seguridad alimentaria en las zonas rurales. Sobre el particular la Organización Mundial de Comercio (2001), ha señalado que el 70 por ciento de las personas que están en situación de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria viven en zonas rurales, razón por la cual la función de la agricultura, que es la actividad económica predominante en las zonas rurales, es crucial para la erradicación de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Los pobres de las zonas rurales dependen de la agricultura tanto para sus ingresos, como para sus alimentos. La manera más eficaz de abordar la inseguridad alimentaria es la aplicación de políticas que aprovechen el excelente

potencial agropecuario de los países en desarrollo para incrementar la productividad agrícola, los ingresos rurales y la producción de alimentos. Sobre el particular la Comunidad Andina de Naciones (CAN), (2004), ha planteado que la inseguridad alimentaria y pobreza son dos caras de la misma moneda. Las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria y la pobreza se encuentran fuertemente relacionadas, y comprenden espacios que rebasan al estrictamente productivo agropecuario. Una estrategia para la seguridad alimentaria debe partir de esta visión integral, holística, de la problemática, y de la búsqueda de soluciones en todos los distintos ámbitos.

Sólo con esta visión integral se puede potenciar el impacto del gasto gubernamental en las áreas rurales que, en ocasiones, se diluye por la dispersión y descoordinación de acciones. Es determinante la importancia del sector agrícola, no solo como productor de alimentos, sino como empleador de fuerza de trabajo y en su interrelación con el resto de la economía. Esta visión determina que dentro de las estrategias de seguridad alimentaria debe incluirse el sector agrícola y el desarrollo rural como parte de la agenda económica y social de las naciones, que permitan garantizar un desarrollo de la producción agrícola, acorde con las necesidades de sus habitantes.

El sector agropecuario tiene una importancia significativa en los países de la Comunidad Andina, lo cual lleva a que los gobiernos le asignen una atención prioritaria, sin embargo existen diferencias significativas entre Venezuela y el resto de los países de la CAN en cuanto a su importancia. El aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto es entre el 13 y el 15% en Colombia, Ecuador y Bolivia, 7% en Perú y 5% en Venezuela. La contribución a la generación de divisas es significativa en Ecuador del 53%, en Perú del 30% y en Colombia y Bolivia del 28%, así como la participación en la generación de empleo es decisiva, al igual que el papel que tiene en el abastecimiento de alimentos es vital y la lucha contra la pobreza tiene en las zonas rurales su principal escenario, pues en ellas se concentra un mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria (CAN, 2004).

La Seguridad Alimentaria ha alcanzado en Venezuela rango constitucional, como lo expresa el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000):

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

Sin embargo, existen importantes contradicciones en la manera de alcanzarla, Rodríguez R (2005) señala “la norma constitucional de 1999 incorpora un concepto en desuso cuando la contrastamos con los criterios de organismos como la FAO. Por otro lado es contradictoria dada la relación conflictiva que se da entre los dos componentes de la seguridad alimentaria que incorpora” (p.7). A su vez Gutiérrez (2005) indica “privilegia el abastecimiento alimentario con producción nacional en lugar de enfatizar en el acceso como expresa el concepto internacionalmente aceptado de seguridad alimentaria” (p.75). En consecuencia, se considera que el acceso es lo fundamental como lo plantea Gutiérrez (2005), sin embargo debe haber una política orientada a incentivar la producción nacional, sin que ello signifique sacrificar el objetivo de alcanzar de manera satisfactoria el acceso a los alimentos por parte de la población y en especial la de menores ingresos.

En relación a las políticas implementadas y los programas que se ejecuten en función de la Seguridad Alimentaria en Venezuela, debe conducir a lograr: “1.- El mejoramiento de la adecuación calórica del consumo de alimentos 2.- Garantizar el poder de compra alimentario mínimo de la población y 3.- Reducir efectivamente el número de personas en estado de inseguridad alimentaria, hasta llegar a cero en tiempo razonable. Para lograr este objetivo es necesario cumplir con el precepto constitucional de disponibilidad suficiente y estable y el acceso oportuno y

permanente de alimentos” (Marrero, 2005, p.169). De esta manera, la seguridad alimentaria puede evaluarse según indicadores relacionados con el comportamiento de la disponibilidad agregada, así como a través de la equidad o distribución de los derechos al acceso alimentario; la existencia de una oferta agregada suficiente, no garantiza el acceso a los alimentos básicos por parte de la población (Schejtman, 1991, citado por Gutiérrez, Ablan y Abreu, 1994).

La disponibilidad y el acceso a los alimentos son condiciones esenciales para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población. La Disponibilidad de Alimentos para Consumo Humano (DCH) se refiere la oferta disponible de alimentos aprovechables en un período de tiempo determinado para satisfacer las necesidades alimentarias de la población y cuyo origen puede ser nacional o importado. La DCH se obtiene mediante la suma algebraica de la Producción Nacional más las Importaciones, menos las Exportaciones, más o menos el Cambio de Existencias. La DCH se encuentra en las hojas de balance de alimentos<sup>5</sup> en volumen total por persona y por año (kilogramos/persona/año) y disponibilidad por persona y por día en la forma de energía, proteínas, grasas y nutrientes.

La medida en que las disponibilidades alimentarias de un país satisfacen las necesidades de la población puede estimarse contrastando el aporte energético y nutricional de la disponibilidad alimentaria con los requerimientos individuales de energía y nutrientes (INN-Fundación Polar, Varios años). La adecuación se refiere al porcentaje en que las disponibilidades existentes en un período determinado satisfagan los requerimientos promedio de energía, proteínas y/o nutrientes por persona/día. Para comparar la DCH con el requerimiento es necesario efectuar un ajuste para colocar al mismo nivel del sistema alimentario ambos indicadores. Como se sabe, los valores de DCH o de consumo aparente, se refieren al consumo al nivel

---

<sup>5</sup> “La DCH es una buena aproximación al valor de la variable que los economistas denominan consumo y es estimada mediante la metodología Hoja de Balance de Alimentos. Aunque no informan sobre la equidad o iniquidad de la distribución del consumo alimentario, los datos suministrados por las Hojas de Balance de Alimentos permiten conocer, desde un punto de vista macroeconómico general, la magnitud y la estructura de la disponibilidad alimentaria promedio para consumo de la población de un país, a nivel de venta al detal” (Ablan y Abreu, 2003, p. 75)

de venta al detal. Los requerimientos, por su parte, corresponden al consumo real, ubicado al nivel de “boca del consumidor” (Molina, 2005).

Entre el nivel de venta al detal y el de boca del consumidor existen pérdidas y factores de desigualdad que deben considerarse para comparar de manera consistente estos indicadores (Shejtman, 1994, citado por Molina, 2005). Se estima una reducción de alrededor de un 10% de la DCH para tomar en cuenta las posibles pérdidas físicas de alimentos y la desigualdad de acceso a la DCH, por parte de los consumidores. Este valor es el que se aplica para el cálculo de la adecuación en la Hoja de Balance de Alimentos de Venezuela. “Con base en este factor de ajuste (-10% de la DCH), la adecuación se calcula a través de la fórmula:  $DCH * (0,9)/requerimiento \times 100$ . La DCH y el requerimiento se expresan en calorías por persona por día” (Molina, 2005, p. 91.)

La accesibilidad económica se refiere a la capacidad financiera individual o familiar asociada con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado y cuyo nivel debe ser lo suficientemente aceptable para que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad es una medida del grado de satisfacción para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como los sectores más empobrecidos requieren la atención de programas especiales por parte del Estado (FAO, 2009).

Como se ha comentado anteriormente la inseguridad alimentaria está estrechamente ligada con la pobreza, la cual es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. Estas últimas se suelen expresar en términos de requerimientos calóricos mínimos. Adicionalmente existe la definición de pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias

básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda (UNDP 2000, citado por Martínez, 2004).

En Venezuela, el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E) las establece calculando el costo de una canasta alimentaria, compuesta por productos típicos de la dieta del venezolano, que permita un consumo de 2.200 calorías por persona. Este costo define la línea de pobreza extrema. Para calcular la línea de pobreza relativa, que además del acceso a la canasta alimentaria incluye el acceso a una vivienda adecuada, vestido, educación, salud y servicios tales como electricidad y agua, se multiplica por dos el costo de la canasta alimentaria. Este sencillo método de calcular el costo de las necesidades básicas no alimentarias se aproxima bastante a la realidad, aunque los resultados varían dependiendo de la complejidad urbana (Molina 2003, citado por Martínez, 2004).

Por su parte, el Banco Mundial calcula líneas de pobreza internacionales de \$1 y \$2 en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. De esta manera, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países. Se consideran en pobreza absoluta o extrema, todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 diarios (Martínez, 2004).

## ***II.2.- LA DEMANDA DE ALIMENTOS.***

En relación a la demanda de alimentos el modelo neoclásico de Marshall, demostró que, por un lado, la demanda de un bien depende de la utilidad o bienestar que éste le proporciona al consumidor; y por el otro, definió la elasticidad como una medida para describir la respuesta de la demanda a pequeños cambios en el precio (Gutiérrez, 2000). De esta manera la Teoría de la Demanda, analiza las causas que hacen que un consumidor se decida a escoger y adquirir un bien entre todos los que puede conseguir, por lo tanto se considera a la Demanda como el número de unidades de una mercancía o servicio, que los agentes económicos, es decir, los consumidores desean y pueden adquirir en el mercado a los precios que en éste

prevalezcan en un momento determinado, a fin de maximizar su utilidad y bienestar, bajo el supuesto de que los factores que la determinan permanecen constantes (*ceteris paribus*). Al maximizar la función de utilidad se tiene:

$$U(X_1, X_2, \dots, X_N) \text{ sujeta a la restricción presupuestaria de } M = \sum_{i=1}^{n=1} (P_i * X_i)$$

Donde  $X_i$  es cantidad consumida de cada bien  $i$ ,  $M$  es el ingreso y  $P_i$  es el precio del bien  $i$

De esta forma se obtiene la función de la demanda individual para un bien  $X$ , del tal forma que  $X=f(P_x, P_y, \dots, P_z, \dots, M, P_{ob}, G, Z)$ .

La demanda de un bien  $X$  dependerá además de su precio ( $P_x$ ), del precio de otros bienes relacionados ( $P_y, \dots, P_z, \dots$ ), del nivel de ingresos del consumidor ( $M$ ), de la población ( $P_{ob}$ ), de las preferencias del consumidor ( $G$ ), y de otras variables ( $Z$ ). Se supone que en condiciones de “*ceteris paribus*”:

$(\partial X / \partial P_x) < 0$  (Ley de la demanda)

$(\partial X / \partial P_y) > 0$  para el caso de bienes sustitutos,  $< 0$  para el caso de bienes complementarios,  $= 0$  para el caso de bienes independientes.

$(\partial X / \partial M) > 0$  para el caso de bienes normales,  $< 0$  para el caso de bienes inferiores.

$(\partial X / \partial P_{ob}) > 0$

De las relaciones anteriores se puede igualmente definir los conceptos de elasticidades precio, cruzada e ingreso de la demanda. La elasticidad precio  $(\partial X / \partial P_x * P_x / X)$  toma valores menores que uno: inelástica, mayores que uno: elástica, iguales a cero: perfectamente inelástica. Elasticidad cruzada  $(\partial X / \partial P_y * P_y / X)$ , tomará valores mayores, menores o iguales a cero dependiendo el bien que se trate: sustituto, complementario o independiente, respectivamente. La elasticidad ingreso  $(\partial X / \partial M * M / X)$  menores que cero: bienes inferiores, entre cero y uno: bienes normales de primera necesidad o mayores que uno: bienes de lujo (Gutiérrez, 2000).

La teoría económica señala que existe una relación directa y proporcional entre la demanda de calorías y el ingreso (i.e.,  $\partial DCH / \partial M > 0$ ), inversa y proporcional entre la demanda de calorías y el precio de los alimentos (i.e.,  $\partial DCH / \partial P < 0$ ), con lo cual se

espera que los coeficientes de elasticidad ingreso fuesen de signo positivo, y los coeficientes de elasticidad precio negativos. En cuanto a la magnitud, por ser los alimentos bienes necesarios, se espera que los valores estuviesen entre 0 y 1; asimismo, se esperaría que el valor de la elasticidad del consumo calórico con respecto al precio de los alimentos sea también menor que la unidad (Anido y Gutiérrez, 1998).

Históricamente, la demanda ha sido una de las aplicaciones teóricas y empíricas más importantes dentro del comportamiento del consumidor<sup>6</sup>. Los estudios empíricos de demanda son de vieja data y muy abundantes en la literatura. Fox, (1958) señala que los de corte econométrico están dirigidos a obtener estimaciones cuantitativas de las relaciones entre la demanda de mercado y sus factores determinantes. Dentro de éstos, las primeras aplicaciones estaban basadas en modelos o formas uniecuacionales, si bien este enfoque tradicional ignoraba restricciones propias entre las ecuaciones de demanda.

Desarrollos posteriores, conocidos en la economía del consumo como enfoque moderno de sistemas ampliados, emplean sistemas de ecuaciones, bajo los cuales se imponen y prueban restricciones entre éstas. Son los procedimientos más utilizados en años recientes (Anido, Quintero y Orlandoni, 2005). En este campo son pioneros los trabajos de Stone (1954), con los posteriores desarrollos como el modelo de Rotterdam (propuesto por Theil y Barten en la década de 1970), el modelo Translog, los sistemas de demanda casi ideales (AIDS, desarrollados por Deaton y Muellbauer), los sistemas cuadráticos demanda casi ideales (QUAIDS), los sistemas inversos de demanda de Lewbel (ILDS), entre otros (Anido *et al.*, 2005). Uno de los principales productos de la aplicación de tales metodologías es el cálculo de elasticidades precio e ingreso de la demanda, ya sea para el conjunto o para alimentos específicos (por ejemplo, Ecker y Qaim, 2010; Anido *et al.*, 2005; Belandria, 1970).

---

<sup>6</sup> Desde una perspectiva histórica, las contribuciones más importantes en su estudio han sido las de: Cournot (en 1838), Gossen (en 1854), Engel (en 1857), Menger (en 1871), Edgeworth (en 1881), Marshall (en 1898), Fisher (en 1892), Walras (en 1896), Pareto (en 1909), Slutsky (en 1915), Jevons (en 1866), Frisch (en 1932), Dupuit (1934), Hicks y Allen (en 1934), Working (en 1943), Houthakker (en 1952), Stone (en 1954), Wold (en 1953) y Samuelson (en 1965) (citados por Selvanathan y Selvanathan, 2005, p. 2).

Algunos trabajos empíricos estiman modelos introduciendo otras variables exógenas como activos, factores demográficos y tecnología agrícola (Horton, 1985), o el nivel educativo, la dotación de recursos en los hogares y las características de la comunidad en el consumo alimentario de la población adulta (Zhehui, 2003). Otros pueden estar orientados a relacionar la redistribución del ingreso dentro del hogar (entre mujeres y hombres) con la cantidad y calidad de la ingesta calórica en hogares bajos ingresos (Aromolaran, 2010; Graham, 2004). Algunos otros corresponden a comparaciones entre países, con el fin de identificar convergencias en las reacciones de los consumidores ante variaciones en la ingesta total de calorías (Angulo, Gil y Gracia, 1998); o bien van orientados a medir cambios en las magnitudes de la elasticidad ingreso de la demanda de calorías ante cambios de los precios relativos y de las condiciones económicas enfrentadas por los hogares (Skoufias, 2003), o cambios del ingreso (Behrman y Deolalikar, 1987).

Es conveniente advertir que los estudios referidos a demanda/consumo de alimentos basados en estimaciones de disponibilidades son frecuentes en países en desarrollo, no obstante su fiabilidad y limitaciones (Dowlera y Seob, 1985). También suele cuestionarse en la literatura la fiabilidad de la información alimentaria recolectada a partir de las encuestas de gastos (basadas en el recuerdo), así como la correlación sistemática entre errores de medición e ingresos, que conduce a sobrestimaciones de las elasticidades ingreso (Bouis y Haddad, 1992; Bouis, Haddad y Kennedy, 1992). Estos últimos autores también apuntan las diferencias registradas en las elasticidades ingreso de la ingesta calórica a medida que se varían los ingresos, similar a lo concluido por Skoufias (2003) y Ohri-Vachaspati, Lorge, Kennedy y Goldberg, (1998). En este último caso también se hallaron diferencias en las elasticidades estimadas para el caso de calorías de alimentos comprados (menores) y las calorías de alimentos preparados para consumo en el hogar.

Otros ejemplos de métodos paramétricos y no paramétricos en estudios relacionados son los trabajos de Abdulai y Aubert (2004), para analizar los efectos del gasto de los hogares y otras variables socioeconómicas sobre la ingesta de calorías en Tanzania; de Quayes (2000) para relacionar el gasto total de los hogares y la

ingesta calórica en Bangladesh; Roy (2001), quien realizó un estudio orientado a identificar y cuantificar la importancia relativa de diversos factores socioeconómicos y ambientales sobre la condición nutricional de los niños en edad preescolar en Pakistán; o Goungetas, Jensen y Johnson, (1993), quienes realizaron proyecciones de demanda desagregada de alimentos para el caso de Indonesia, como medida para mejorar la planificación del desarrollo y la efectividad en el diseño de políticas.

No obstante su utilidad práctica, algunos aspectos estrechamente ligados al tema alimentario (como los efectos de los cambios de precios e ingresos tienen sobre la malnutrición en el caso de micronutrientes específicos) han sido poco estudiados.

Ciertamente existen estudios puntuales de micronutrientes clave en algunos países, como por ejemplo, el relativo al hierro y la vitamina A reseñados por Behrman y Deolalikar (1987), para el sur rural de la India; por Pitt (1983) en Bangladesh; Behrman y Wolfe (1984), para Nicaragua; y Skoufias *et al.* (2009), para México (citado por Ecker y Qaim, 2010); o de vitamina A, hierro, riboflavina y tiamina en la India rural (Jha, Gaiha y Sharma, 2009).

En el caso Venezolano, los estudios sobre demanda son menos abundantes. Algunos de ellos corresponden a los trabajos de Anido y Gutiérrez (1998), orientado a estimar la demanda de energía alimentaria y sus determinantes; de Mata (1986), con el fin de estimar la demanda de carne de res en Venezuela; de Gutiérrez (1987), análogo al anterior, pero para la demanda de caña de azúcar en Venezuela; así como los estudios abocados al análisis de elasticidades de la demanda (Pagliccia, 1970) o, más específicamente, elasticidades en el caso de demanda alimentaria (Padrón, 1990). Este estudio pretende actualizar algunos de los hallazgos relevantes de todos ellos, si bien está limitado al consumo agregado de alimentos.

### ***II.3.- EL SISTEMA AGROALIMENTARIO.***

En la presente investigación se utilizará el enfoque de sistema alimentario, por ser éste el que brinda mayor capacidad de análisis, al considerar el proceso de producción de alimentos como un todo sistémico. A finales de la década de 1960, algunos investigadores del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier (Francia),

liderizados por Louis Malassis, desarrollaron el marco teórico-metodológico de la economía agroalimentaria, como resultado de ello, se definió el sistema agroalimentario como un conjunto de actividades económicas interrelacionadas y sus actores, quienes participan en la producción, transformación y distribución de alimentos con la finalidad de satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población (Quintero, 2003). En este sentido, Schejtman 1994, (citado por Quintero y García, 2002), afirma que el sistema alimentario de un país hace referencia al conjunto de relaciones de orden socioeconómico que inciden directamente en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de productos alimentarios.

El sistema agroalimentario que se desarrolló a lo largo de los años setenta consideró el proceso de producción de alimentos como un todo sistémico, en el que las diferentes etapas de producción estaban interrelacionadas entre sí y que la modificación de una variable en cualquier punto del proceso se transmitía hacia delante y hacia atrás a lo largo de toda la cadena, siendo la principal limitación de este enfoque ser excesivamente cerrado no considerando como elementos básicos del análisis las relaciones tanto productivas como tecnológicas y financieras que el Sistema Agroalimentario tiene de forma creciente con otros sectores de actividad, de igual forma se considera al producto alimentario como la suma de una serie de características que a lo largo del proceso de producción se van añadiendo a un componente básico o materia prima. Se considera lo relativo, al sector agrícola, la industria agroalimentaria, la distribución y el consumo como componentes del sistema agroalimentario (Rodríguez y Soria, 1992).

El sistema alimentario de un país es definido por Abreu, Ablan y Gutiérrez (1994) como:

Un conjunto variado y múltiple de actividades económicas que la sociedad nacional respectiva organiza para cumplir satisfactoriamente la función social alimentación-nutrición. Tales actividades se agrupan en los llamados componentes del Sistema Primario (PRI), que comprende la generación de renglones alimentarios en la rama vegetal, animal y pesquera del sector agrícola, Industrial (IND), que abarca la industria de alimentos y otras ramas de transformación relacionadas con esta y con la producción agrícola y la

comercialización (Insumos, maquinarias y equipos, empaques, etc.); Externo (EXT), que cubre las importaciones y exportaciones de alimentos y materias primas para la industria , así como de insumos, equipos, semovientes, tecnología, recursos humanos, etc., tanto para la industria agroalimentaria como para la agricultura y la comercialización; Transporte, Almacenamiento y otras funciones de la Comercialización , (TAC) que conecta a los otros componentes dos a dos, y Consumo (CON), que se expresa a través de la población y sus características demográficas y socioeconómicas, desagregación geográfica, niveles y patrones de consumo (p. 7).

Asimismo indican que “el objetivo principal del Sistema Alimentario es satisfacer completamente, todos los días, las necesidades de energía y nutrientes de todos los habitantes del país considerado”. (Abreu et al, 1994, p. 8). De igual forma, estos autores agrupan los componentes de Sistema Alimentario Venezolano en tres áreas funcionales: I.- Área de Consumo (componentes CON), II.- Área de Abastecimiento (componentes PRI y EXT) y III.- Área de la transformación y la comercialización (componentes IND y TAC). “En el área I se ubica el que debe ser considerado como el componente principal del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV): el Consumo (CON); dicha calificación obedece al hecho de que esta más directamente e íntimamente ligado al objetivo principal del Sistema” (Abreu et al, 1994, p. 8), razón fundamental por la cual el trabajo se centra en analizar los cambios en el consumo en los periodos en estudio

En un intervalo temporal determinado, y en términos de agregados nacionales, para que el nivel de consumo alimentario de la población satisfaga completamente sus necesidades energéticas y nutricionales, es decir, para que se alcance el objetivo principal del Sistema Alimentario, es preciso que se cumplan, simultáneamente, dos condiciones o requisitos:

- 1.- Que en el lapso considerado, la capacidad de la población para adquirir alimentos, el Poder de Compra Alimentario, permita ese nivel de consumo. El poder de Compra Alimentario en dicho lapso, depende del valor alcanzado por cada una de las variables principales que lo determinan: empleo, sueldos y salarios, precios de los alimentos y de otros bienes y servicios, subsidios.
- 2.- Que el nivel que alcance en ese lapso el abastecimiento alimentario (energético y nutricional) del país, definido como el aporte de la agricultura nacional, menos la exportación, más la importación, haga posible la conversión en realidad, es decir en ese consumo efectivo, de la potencialidad

consumidora representada por el Poder de Compra Alimentario cuya magnitud satisface la primera condición arriba expuesta. En otras palabras, que el abastecimiento alcanzado permita satisfacer la necesidad agregada (de energía alimentaria y nutrientes) de la población para el lapso considerado. Si estos dos requisitos o condiciones no se cumplen simultáneamente, el objetivo principal del Sistema Alimentario Nacional no podrá ser alcanzado (Abreu et al, 1994, p. 10).

De este planteamiento, se desprenden varios conceptos tales como:

a.- Abastecimiento Alimentario: “Para un año determinado, el abastecimiento alimentario (A) se define como la suma algebraica de la producción nacional alimentaria (P), la exportación (E) y la importación (I) de bienes agrícolas y alimentarios. De esta manera  $A = (P - E) + I$ ” (Abreu 1993, p. 2)

b.- “La Suficiencia del abastecimiento alimentario: es la medida (%) en que este es capaz de satisfacer la Necesidad Agregada de energía (y nutrientes) de toda la población durante el año considerado.  $S = (A / NA) \times 100$ ” (Abreu, 1993, p. 2.)

c.-“ La Necesidad Agregada (NA) es la cantidad de energía alimentaria (o de algún nutriente en particular) requerida, cada año, por el conjunto total de los habitantes” (Abreu et al, 1994, p. 2).

d.- “El Autoabastecimiento se define como la medida porcentual de la participación del componente nacional en el abastecimiento alimentario del año considerado; así:  $\text{Autoabastecimiento} = \frac{P - E}{A} \times 100$ ” (Abreu, 1993, p. 6.)

A

e.-“ La Autonomía del abastecimiento alimentario es el grado relativo (%) en que la producción agrícola alimentaria del país es capaz de satisfacer, por si sola (es decir, sin comercio exterior), la necesidad agregada de energía (y nutrientes) de su población durante el periodo considerado.  $\text{Autonomía} = \frac{P}{NA} \times 100$ ” (Abreu, 1993, p. 2)

NA

En relación al poder de compra alimentario se puede comparar la evolución del salario mínimo y la evolución del precio de un conjunto de bienes y servicios, o sea

de la canasta familiar. Esto puede hacerse relacionando el Índice del Salario Mínimo (ISM) con el Índice de los Precios al Consumidor (IPC) o con el Índice de los Precios al Consumidor para Alimentos (IPCA). Se puede calcular el índice de poder de compra de un salario mínimo establecido, relacionando el Índice del Salario Mínimo con el Índice de Precios al Consumidor, siempre que hayan sido elaborados tomado el mismo año como referencia ( $ISM / IPC \times 100$ ) (Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, Organización Panamericana de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Comunidad Europea, 1992).

El presente trabajo se centrará fundamentalmente en el área de consumo considerado el componente principal del SAV, por estar más ligado al objetivo principal del sistema. Este es sensible al comportamiento del ingreso real per cápita, ya que su aumento ocasiona también un incremento en el consumo de energía y por el contrario cuando disminuye el ingreso real per cápita disminuye la adecuación energética. De esta manera el ingreso real per cápita es una variable que permite operacionalizar el poder de compra alimentario, al existir una estrecha relación con el consumo per cápita medido a través de la DCH calórica (Ablan y Abreu, 2007).

En la investigación se concibe al Sistema Agroalimentario integrado por subsistemas o circuitos y sub-circuitos que abarcan los procesos de producción, transformación y consumo de un grupo de rubros (Martin, Larivière, Gutiérrez y Reyes, 1999) enfatizando en este caso las relaciones del sistema alimentario con el entorno y las políticas macroeconómicas y en particular con las que tienen que ver con el tipo de cambio. Asimismo, se considera como criterio la influencia del cambio de las políticas macroeconómicas sobre el fenómeno analizado para dividir los distintos subperíodos contemplados en el análisis. Esta perspectiva reviste una particular importancia en las economías petroleras, donde diversos autores han encontrado que tiende a desarrollarse un proceso de desindustrialización que va acompañado de una tendencia hacia la apreciación cambiaria afectando negativamente la competitividad de los sectores de producción interna (Rodríguez R, 2009a).

## ***II.4.- FOCALIZACIÓN Y UNIVERSALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.***

La discusión sobre la conveniencia de focalizar o universalizar las políticas públicas ha tomado importancia en los últimos años. El análisis de la focalización y la universalización como opciones de política tiene dos vertientes: la conceptual, que estudia la posibilidad teórica de una u otra alternativa y su conveniencia relativa en términos de equidad, igualdad de oportunidades y justicia y la instrumental, que examina la eficiencia y pertinencia de un procedimiento de focalización, a partir de los resultados de su aplicación. Las políticas sociales sean compensatorias o estructurales, buscan promover mayor equidad a través de acciones basadas bien sea en la universalización o en la focalización.

### ***II.4.1.- Universalización***

La Universalización significa garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, ya sean inversiones o compensaciones. Con la universalización, todos tienen acceso al mismo beneficio, ya que éste representa una proporción mayor de ingreso para los pobres que para los no pobres, existe una reducción del grado de inequidad en los resultados (Paes y de Carvalho, 2007). Los argumentos en favor de la universalización como estrategia para erradicar la pobreza tienen fundamentación ética, política y práctica. Los defensores de la universalización tienen como principal referencia la experiencia europea, donde la pobreza ha sido combatida con éxito con políticas centradas en la garantía de servicios con cobertura universal, por lo tanto el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre los ciudadanos, sin perjuicio de la recuperación por vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos (Barrón y Hernández, 2007).

Se destaca la importancia de que los servicios sociales básicos, como nutrición, educación y salud, sean provistos por un sistema único, público y de vocación universal y que, a la vez, exista un sistema tributario progresivo, de manera que

ambos componentes garantice el máximo de equidad. No consideran admisible, por razones éticas en el ejercicio de los derechos y políticas, por la legitimidad universal del Estado, la existencia de un sistema educativo o de salud destinado a los pobres y financiado por el sector público y otro sistema destinado a las clases medias y altas y financiadas directamente por éstas. Por otro lado, además de la justificación ética, los defensores de la universalización plantean que es técnica y políticamente más correcto propender por la autoidentificación de los ricos que pretender la identificación de los pobres. Así, en un contexto de universalización pueden crearse incentivos a la autoidentificación de quienes están dispuestos a pagar por servicios que están por encima del estándar universal, como ocurre en el caso de una oferta universal de servicios de salud con bajos niveles de hotelería pero con la posibilidad de que quienes quieran condiciones superiores paguen por ello y, eventualmente, con tarifas elevadas que cubren el costo del servicio estándar que se les suministra (Vargas, 2003).

Asimismo como lo ha señalado Barret (2002), las políticas universales están motivadas por la necesidad de establecer políticas que permitan consolidar en la población grupos clientelares electorales. Estas políticas no son sustentables al igual que los regímenes que las impulsan ya que las mismas son posibles bajo coyunturas muy particulares como un boom petrolero donde se generan ingresos extraordinarios que permiten su financiamiento y en la medida que estos ingresos desaparecen las políticas no son sustentables. Mediante el vínculo populista como mecanismo particular de relacionarse con la sociedad el Estado es el garante de la equidad, independientemente de la dinámica autónoma del mercado.

De igual forma este autor indica, que la acción de tipo universal y asistencial del Estado es guiada por la idea de garantizar la equidad, sacrificando la eficiencia. Esta acción estatal impregna igualmente la política social como política pública del Estado, y permite diferencias entre los diversos sectores y de igual forma niveles asimétricos de responsabilidad e ineficiencia entre el Estado, el ciudadano y las organizaciones sociales. Durante un tiempo determinado, el Estado puede desempeñar con eficiencia la tarea encomendada y manejar con inteligencia la

cuestión de la equidad mediante una política social de corte asistencialista y universalista que se convertirá en poco tiempo en uno de los principales pilares de su legitimidad.

En la bidireccional relación entre el Estado y la sociedad se constituye una cultura política donde uno de los principales cimientos del sentimiento del ciudadano está basada por la capacidad del Estado para satisfacer sus demandas crecidas de manera exponencial por el discurso populista diseminado en la sociedad por el partido político predominante y por el propio Estado. Este demandado papel social puede ser conducido con eficiencia, en la medida en que el Estado disponga de un creciente ingreso y los pactos políticos sobre su distribución permanezcan sin mayores debilitamientos (Ortiz, 2002).

#### ***II.4. 2.- Focalización y eficiencia***

Hay otro enfoque que establece como estrategia para reducir la pobreza el diseño de programas focalizados y desde hace más de una década ha tenido al Banco Mundial como uno de sus principales aliados. En el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, la focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa suministre a una determinada población objetivo, de sus necesidades básicas requeridas. La focalización es parte de la formulación de estrategias de intervención pública centradas en la eficiencia<sup>7</sup> y la eficacia<sup>8</sup>. Por este procedimiento se asegura que el conjunto de beneficiarios efectivos de un programa sea exclusivamente el de los beneficiarios potenciales para los que se lo diseñó. En ello reside uno de los grandes valores de la focalización como instrumento que da eficacia a la política social (Brodersohn, 1999). La CEPAL-ONU (1998a), ha establecido la necesidad de

---

<sup>7</sup> **Eficiencia:** "Capacidad para lograr un fin empleando los mejores medios posibles". (Real Academia Española, 2008)

<sup>8</sup> **Eficacia:** "Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin que priven para ello los recursos o los medios empleados"(Real Academia Española, 2008)

alcanzar la efectividad<sup>9</sup> necesaria en los programas sociales, que permita alcanzar de manera adecuada los objetivos propuestos.

En países con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan, es decir no es solo lograr la eficacia necesaria que permita alcanzar los objetivos propuestos. Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad. La idea central de la focalización es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. Sin embargo, el Banco Mundial también reconoce que alcanzar a los pobres con programas focalizados ha sido una tarea muy difícil que, en muchos casos, ha acarreado costos muy superiores a los previstos (Vargas, 2003). De las dos anteriores alternativas, las opciones se reducen a una para países en donde los recursos monetarios son escasos y donde se ha carecido de una política de largo plazo sostenible para el desarrollo social. Es por eso que se descarta la tesis de universalización, pues su principal supuesto es que existen los recursos suficientes para ofrecer servicios sociales a toda la población.

Paes y de Carvalho (2007), indican al respecto que la efectividad equivale a la medida en que los recursos gastados son capaces de reducir el grado de inequidad vigente, ya sea en materia de resultados o de oportunidades. Por lo tanto, la efectividad es sin duda una cualidad que se desea vincular a cualquier política social. Asimismo, la efectividad de las políticas sociales no depende exclusivamente de cuánto se gasta, sino también de cómo se gasta. Es así, como se puede descomponer la efectividad en las determinantes de eficiencia al concederse el beneficio, y la eficacia de éste. Ser eficiente significa que, con un volumen dado de recursos, no es posible atender a más personas sin empeorar la calidad del servicio ofrecido. Si aún manteniendo los recursos y los patrones de calidad del programa, es posible atender a más personas, entonces existe ineficiencia.

---

<sup>9</sup> La efectividad consiste en la aptitud organizacional para ser eficiente y eficaz a lo largo del tiempo, alcanzando niveles de impacto elevados y sostenidos (CEPAL-ONU, 1998a)

El autor antes mencionado señaló además, que en el caso de que se pueda aumentar la calidad del programa con el mismo volumen de recursos y de personas atendidas, entonces también hay ineficiencia. La eficiencia es necesaria para garantizar que los recursos disponibles generen beneficios para la población. La eficacia es el poder de la política social de transformar la vida de los beneficiarios, en particular, ofreciendo a las familias pobres las oportunidades o los recursos que necesitan para salir de la pobreza. Un programa social eficaz no es necesariamente aquel que cuenta con un elevado volumen de recursos, sino el que realmente es capaz de inducir las transformaciones anheladas. La eficacia de un programa puede variar entre pobres y no pobres.

Sen (2003), señala a su vez que ver los objetos focalizados como pacientes y no como agentes, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras. El punto teórico a favor de la focalización es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, y sólo a ellos, menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos. La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión, precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden pretender lo contrario proporcionando información inexacta. Cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará las solicitudes de otros. Al intentar prevenir el error de inclusión, algunos errores de exclusión se cometerán sin duda.

Asimismo Cornia y Stewart, (2003) han señalado que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión, que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen importantes errores de exclusión y errores de inclusión menores que los programas universales. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores en la evaluación de los

programas de apoyo alimentario, destacan una valoración de los errores de exclusión, que no se toman en cuenta en la evaluación de estos programas, muestran que las ordenaciones de mejor a peor de los programas alimentarios dentro de cada uno de los ocho países varían así: cuando sólo se ordenan los programas según los errores de inclusión.

Estos autores afirman igualmente, que los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los errores de exclusión, los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos se valoran los resultados dependen de varios factores, entre ellos el ponderador de cada error. Los resultados sugieren que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia. La mejor manera de lograr el doble objetivo de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo de minimizar las filtraciones consiste en recuperar una parte o la totalidad de los derivados de la cobertura excesiva mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas.

Al respecto Sarmiento y Arteaga (1998), señalan que el punto de partida es el reconocimiento del necesario papel activo de los pobres, en la elaboración, eficiencia y éxito de las políticas. Si bien no es posible focalizar sin incurrir en ciertos costos, esto no niega la importancia y la validez de focalizar el gasto social. La universalización no es una opción alternativa, la forma de llegar a ella es justamente la focalización en quienes tienen más privaciones, con mecanismos adecuados que les permitan responder a la exclusión y superarla. Un requisito necesario es identificar como pobres a quienes tienen fallas en su capacidad para alcanzar realizaciones básicas de la vida, más que como la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o de tener un nivel bajo de ingresos. En este sentido, puede decirse que el debate entre focalizar o universalizar no debe alcanzar el estatus de dilema es decir, no debe decidirse entre una alternativa u otra en la medida en que no necesariamente son excluyentes.

De igual modo, Jackelen (2004), indica que la focalización no es la política social en sí, sino un valioso instrumento para lograr que determinados programas destinados a los pobres lleguen efectivamente a éstos. Algunos países como Costa Rica, que

tiene un Índice de Desarrollo Humano muy superior a Paraguay, obtienen actualmente mejores resultados que países con mayor prioridad fiscal pero con políticas de focalización no muy extendidas. El secreto es la adecuada Focalización de la Inversión Social, que en el caso específico de Costa Rica no supera el 50 por ciento de las erogaciones públicas.

Uno de los requisitos fundamentales para una adecuada focalización es contar con información estadística confiable, oportuna y con cobertura geográfica que permita construir indicadores con representatividad nacional y para áreas geográficas pequeñas. Esto permite evitar errores de exclusión y de inclusión de sectores no beneficiarios. La Eficiencia del Gasto o la Inversión Social, guarda estrecha relación con la focalización; es decir, un gasto social puede ser más eficiente en cumplir los objetivos trazados cuanto más y mejor focalizado esté. No obstante, abarca otros aspectos adicionales. La eficiencia implica la presencia de objetivos o metas que cumplir (Jackelen,2004).

## ***II.5. - PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA***

La seguridad alimentaria se ha establecido como un tema de primer orden en la política social<sup>10</sup> de América Latina en la presente década, en respuesta a la presencia de situaciones extremas de desigualdad, pobreza y hambre, agravados en muchos casos, bajo un contexto de priorización del mercado en la década pasada. El proceso de reformas en América Latina fue consecuencia del fracaso del modelo de desarrollo que se venía aplicando en la región hasta esos momentos. Este se orientaba por una concepción económica nacionalista que procuraba alcanzar el desarrollo industrial mediante la estrategia del llamado crecimiento hacia adentro, procurando la

---

<sup>10</sup> Política Social: “La política social se define generalmente como un conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica”.(D’Elia, 2006, p. 29). Asimismo según Boulding (1967), citado por D’Elia (2006, p. 29), indica que “la política social tiene que ver directamente con el sistema de integración social que están caracterizados por elementos que construyen identidad, legitimidad, comunidad, justicia y equidad”.

sustitución de importaciones por medio de un extendido proteccionismo, amplios subsidios y el control estatal cambiario (Sabino, 2005).

Los gobiernos de América Latina, al incluir la seguridad alimentaria en la política social, reconocen que las políticas universales y sectoriales: salud, educación y seguridad social, son insuficientes para promover una cohesión social<sup>11</sup> o para otorgar condiciones mínimas de existencia a un número significativo de sus poblaciones. Las políticas de seguridad alimentaría se insertan dentro de las políticas sociales focalizadas, sin embargo, no están en oposición necesaria con las políticas universales de salud, educación y seguridad social, compartiendo juntas el espacio de la protección social (Almeida y Ortega, 2007).

Esta política se genera del debate internacional que ocurre en el ámbito de la FAO, desde el momento en que se visualiza que las políticas sociales universales no son lo suficientemente eficaces para resguardar poblaciones afectadas por la pobreza, ubicadas tanto en zonas rurales como urbanas y garantizarles un adecuado consumo de alimentos. En este contexto se establecen programas de asistencia alimentaria, mediante una red de protección social<sup>12</sup> que proporcionan apoyo para mantener un consumo adecuado de alimentos y permiten garantizar el sustento a sectores de la población que requieren este tipo de atención por parte del Estado, ya que están vinculados a la entrega de alimentos, ya sea en forma directa o a través de instrumentos con características de efectivo (sellos y cupones para alimentos) que se pueden usar para comprar alimentos.

Rogers y Coates, (2002), han señalado que los programas de sellos o cupones para la compra de alimentos, se pueden usar para adquirir alimentos generales o

---

<sup>11</sup> La cohesión social se refiere a una sociedad integrada, en la cual la población se comporta de acuerdo a patrones socialmente aceptados y genera un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlos y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades (Franco, 2002).

<sup>12</sup> Se entiende la protección social como el trabajo del Estado en función de apoyar a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y riesgo social, lo que obstaculiza por lo tanto sus posibilidades de integración a nivel social. De esta manera se puede afirmar que está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas diferentes a las prestaciones establecidas normalmente de los servicios sociales básicos. Hacia fines de los 90 y ya en los años 2000, se instala en América Latina una nueva agenda de programas focalizados en pobreza al amparo del concepto de protección social acuñado por el Banco Mundial (Serrano, 2005).

alimentos específicos, pudiendo estar denominados en términos de valores o de cantidades de alimentos específicos y se pueden usar en las comercios locales, de modo que son más fáciles de utilizar que los productos a granel. Por otra parte, son menos distorsionadores que la distribución directa de alimentos y pueden fortalecer los establecimientos minoristas locales, requiriéndose para su uso un sistema de impresión y distribución confiable y un sistema bancario eficaz que garantice que los minoristas puedan canjearlos por efectivo.

Estos autores consideran, que con frecuencia se entregan conjuntamente con la atención de salud primaria o asistencia a la escuela para incentivar la participación, aunque también existen programas de sellos para alimentos independientes que funcionan de manera similar a las transferencias en efectivo. En muchos casos, se establecieron estos programas como respuesta temporal a una crisis de corto plazo, como una perturbación económica surgida de medidas de ajuste, que sin embargo se mantuvieron como consecuencia del permanente cambio estructural, ejemplo de ello es la creación de programas de redes de protección como respuesta directa a una devaluación, hiperinflación o los recortes en el gasto público social que amenazaban con generar efectos sociales y políticos adversos.

De igual forma señalan, que otras redes de protección se crearon para sustituir políticas sociales económicamente insostenibles como los subsidios no focalizados a los precios al consumidor de determinados alimentos, remplazándolos por un programa focalizado de sellos para la compra de alimentos o por programas de transferencias en efectivo y subsidios al consumidor. Los programas de redes de protección social de cualquier tipo, incluidos programas basados en alimentos, son bastante evidentes y proporcionan beneficios significativos, también son populares, por lo que se hacen difícil eliminarlos una vez que se supera la situación de emergencia.

En América Latina se han implementado un conjunto de estos programas para facilitar el acceso a los alimentos a los más necesitados bajo la modalidad de transferencias de efectivo, sean o no condicionados. Un estudio de éstos, muestra que la mayoría corresponde a programas de acceso alimentario (47%), de asistencia

alimentaria y nutricional (59%) y orientados a la población urbana como rural (58%), evidenciándose que los dos tipos de programas presentes son de acceso y de asistencia alimentaria y nutricional (FAO, 2007) (Ver Cuadro 1).

En base a los resultados obtenidos del programa Oportunidades de México, y con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, se han venido implementado programas de transferencia monetaria condicionada<sup>13</sup> en varios países.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen modalidades de intervención que se orientan a promover la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes con el propósito de romper el ciclo de la pobreza. Más específicamente, el condicionamiento aplica como un mecanismo que proporciona incentivos para que las familias realicen inversiones en capital humano educacional, nutricional y de salud (Villatoro, 2004).

Es así, como estos programas han sido definidos hacia la población en pobreza extrema y buscan romper con el círculo del hambre y la exclusión social a través de inversiones en salud, alimentación y educación. La ventaja de las transferencias de carácter condicionado es que a la vez que abordan el problema en un corto plazo en relación a la insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas, consienten el fortalecimiento del capital humano en el mediano y largo plazo, comprometiendo a las familias beneficiarias con el control de salud y la asistencia escolar de niños y niñas (Almeida y Ortega, 2007).

---

<sup>13</sup> Los programas de transferencias condicionadas se enmarcan en el concepto de protección social como inversión en capital humano. Tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias generar incentivos para esa inversión (CEPAL, 2000).

**Cuadro 1**  
**Programas de transferencia de efectivo en América Latina**

País	Programa	Valor Mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidades
<b>Argentina</b>	Jefes y Jefas de Hogar. Familias para la Inclusión.	150 pesos (US\$50)	Familias de baja renta sin empleo con hijos hasta 18	<b>Niños en la escuela y salud</b>
<b>Bolivia</b>	Bono Juancito Pinto	US\$30 anuales	Niños en escuela para asegurara alimentación	<b>Asistencia a escuela</b>
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia	R\$50 a R\$95 por familia	Familias con renta per cápita bajo de R\$ 120	<b>Asistencia escolar, vacunación</b>
<b>Chile</b>	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años	Familias en situación de indigencia y ancianos	<b>Niños en la escuela, vacunación cursos de capacitación para los padres.</b>
<b>Colombia</b>	Familias en Acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad.	400.000 familias en extrema pobreza con niños y adolescentes	<b>Niños en la escuela y acompañamiento nutricional con cuidados de salud.</b>
<b>El Salvador</b>	Programa de Oportunidades y Red Solidaria	US\$15-20 por familia, entregados a la mujer	12.000 Familias en extrema pobreza con niños menores de 15 mujeres embarazadas	<b>Niños en la escuela, vacunación, registro de cedula, programas de desarrollo comunitario</b>
<b>Ecuador</b>	Bono de Desarrollo Humano	US\$15 por familia (reciben las mujeres)	1,1 millones de familias necesitadas	<b>Educación, Salud y Nutrición</b>
<b>Honduras</b>	PRAF II	IP\$80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	<b>Educación, Salud y Nutrición</b>
<b>México</b>	Oportunidades	145 pesos bimensuales / Bolsas educativas 95-620 pesos / US\$25 mensual a adultos	Familias necesitadas, adultos mayores	<b>Educación, Salud, Alimentación</b>
<b>Nicaragua</b>	Red de Protección Social (Mi Familia)	US\$30 por familia	22.500 familias en extrema pobreza	<b>Educación, salud y Alimentación</b>
<b>Paraguay</b>	Tekopora y Nopytyvo	La mujeres reciben el bono	Familias en extrema pobreza con niños en área rural	<b>Educación y Salud</b>
<b>Perú</b>	Juntos	US\$30 por familia	Familias pobres con niños y adolescentes	<b>Educación, Salud y Alimentación</b>
<b>Uruguay</b>	Plan Alimentario Nacional Programa de Ingreso Solidario	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres y con niños	<b>n.d</b>
<b>Venezuela</b>	Bono de alimentación para trabajadores, Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	Familias pobres en el ámbito regional	<b>n.d</b>

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006), citado por FAO, 2007.

Schultz (citado por Rodríguez V, 2005), premio nobel en economía, desarrolló la base conceptual sobre el capital humano, para lo cual estableció la necesidad de reconocer que la gente adquiere conocimientos y habilidades útiles y que este capital es una parte sustancial de la inversión; indicando que esta inversión ha crecido en las

sociedades occidentales a un ritmo mucho más alto que el capital convencional no humano, y que este crecimiento pudiera ser una de las características más importantes del sistema económico, que probablemente explicaría el creciente producto nacional y la superioridad productiva de los países tecnológicamente más avanzados, y no son solamente los factores tierra, horas-hombres y el capital físico los que determinan el crecimiento. Sin el capital humano habría solamente trabajo manual pesado y pobreza, con excepción de los que tienen ingresos por la propiedad.

Asimismo, este autor define el gasto en educación, en salud, en migración interna, en entrenamiento en el centro de trabajo como inversión en capital humano y critica que tal inversión no sea considerada en la contabilidad nacional, como tampoco se registra el tiempo-ocio, que mejora las habilidades y el conocimiento. La inversión en los seres humanos eleva la calidad del esfuerzo humano y la productividad, de tal manera que dicha inversión explica la mayor parte del impresionante aumento en los ingresos reales por trabajador.

Por su parte Sen (2004), establece a su vez las relaciones y las diferencias entre dos áreas de investigación, distintas pero relacionadas del proceso de desarrollo económico y social como lo es la acumulación de capital humano y la expansión de la capacidad humana. El primero se concentra en el carácter de agentes de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. Ambos aspectos están relacionados porque se ocupan del papel de los seres humanos y, en particular, de las habilidades efectivas que éstos logran y adquieren. Debido a sus características personales, sus antecedentes sociales, sus circunstancias económicas, una persona tiene la habilidad para hacer ciertas cosas que por alguna razón juzga valiosas.

El autor arriba indicado señala además, que la razón para esa valoración puede ser directa como poder enriquecer su vida en forma al estar bien nutrido o estar saludable, o indirecta por su contribución a la producción futura o alcanzar un precio en el mercado. La perspectiva del capital humano puede, en principio, cubrir ambos

tipos de valoración pero, por convención, se suele definir en términos de valor indirecto: las cualidades humanas que se pueden emplear como capital en la producción tal como se emplea el capital físico. Es así, como la concepción de capital humano más restringido cabe dentro de la perspectiva más amplia de capacidad humana que puede incluir las consecuencias e indirectas de las habilidades humanas.

De esta manera, si la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, es claro que hay un mejoramiento del capital humano. Igualmente este autor señala que el mejoramiento puede agregar valor a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Pero aún con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente. De modo que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de capacidad humana puede abarcar, y valorar, estas funciones adicionales. Las dos perspectivas están, entonces, profundamente relacionadas aunque sean distintas (Sen, 2004)

La estructuración del capital humano representa invertir en la formación de habilidades y capacidades que permitan a los grupos vulnerables ser ciudadanos participativos integrándose adecuadamente en la sociedad, de manera que su participación tenga calidad (Viteri, 2007). Las tres funciones básicas de la política social está incluida la inversión en capital humano, mediante el establecimiento de programas que incluyan: educación, salud y vivienda. Los países no podrán ser competitivos si no disponen de una fuerza laboral adecuadamente formada y capacitada que pueda incorporar ese conocimiento en su trabajo y poder pensar en alcanzar la competitividad y la equidad como objetivos que pueden lograrse de manera simultánea.

La política social que se orienta a invertir en capital humano constituye un prerequisite del crecimiento económico. Es así como se presenta un nuevo arreglo de la política social mediante el paradigma que se arraigó a partir de la década pasada y

se orientó fundamentalmente hacia al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial (Franco 2002).

Para Draibe (1994), la descentralización, focalización y privatización se convirtieron en los vectores estructurantes de las reformas de los programas sociales en América Latina. Los años ochenta y noventa han significado una profunda transformación del modelo productivo y de regulación del modelo capitalista contemporáneo. En el ámbito de los derechos sociales, se ha producido una fuerte reestructuración y redefinición mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador.

De acuerdo a lo planteado por Krennerich y Góngora (2006), en relación a los derechos sociales señalan que la protección universal de los derechos se establece a partir de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de Naciones Unidas, que reconoció tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales. Los primeros se reafirmaron en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los segundos en el Pacto Internacional de Derechos Sociales (PIDESC). Ambos pactos de 1966, en vigencia desde 1976, coinciden en la prohibición de la discriminación, la consagración de derechos sindicales y la protección especial a la familia y la infancia. Sin lugar a dudas, el PIDESC constituye el punto de referencia central de la discusión en torno a los derechos sociales.

El Pacto reconoce, entre otros, los derechos al trabajo, a condiciones laborales adecuadas, a la organización sindical, seguridad social, protección de la familia, adecuado nivel de vida (alimentación, vivienda, etc.), salud, educación, y participación en la vida cultural y en los logros del avance científico. De igual forma, el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen

que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del artículo 11 donde se señala que no existe ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares (FAO, 1999).

A comienzos de este siglo, ha surgido una aceptación respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir las deficiencias del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Ortiz, 2005).

#### ***II.5.1. - De la universalización a la focalización de los programas sociales alimentarios.***

La universalización versus orientación a grupos o focalización, está planteado como un debate sobre cuál es el mejor camino a seguir para aplicar las políticas sociales en América Latina. Las críticas a las deficiencias de la política social tradicional, unidas a la creciente pobreza, han planteado en América Latina, un debate sobre estrategias de políticas sociales universalistas o focalizadas, es decir, dirigidas a grupos determinados de la población. Los que defienden una política social universalista, que incluya a todos los sectores de la población, utilizan la tesis de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, la alimentación, vivienda y asistencia en la vejez a todos los ciudadanos, ya que una distribución de la política social del Estado focalizada exclusivamente en grupos focalizados conduce a injusticias sociales, pues descarta a otros grupos sociales que

podrían requerir el apoyo del Estado, como es el caso de la clase media empobrecida. (Stahl, 1994.)

Al respecto Torres y del Roble (2002), han señalado que la década de los noventa significó para América Latina, un regreso a los problemas sobre la alimentación y la nutrición de los habitantes de los países de la región, motivado a la caída de los niveles de acceso a los alimentos que percibieron las poblaciones en niveles de pobreza. Asimismo esta década simbolizó la llegada de los procesos de apertura económica y comercial en la región como parte de la globalización a partir de la adhesión al GATT, y luego a la OMC de varias naciones, así como por la firma de acuerdos de libre comercio de orden bilateral y multilateral, que marcaron el interés fundamental de la acción del Estado en la mayoría de los países latinoamericanos.

Estos autores han señalado además, que el renovado interés por las condiciones nutricionales de la población, no han logrado que las políticas implementadas hayan carecido de una adecuada planificación de las acciones, de realizar un seguimiento efectivo de la población en riesgo, particularmente de implementar planes y programas bajo un enfoque sistémico que vinculen el abastecimiento alimentario con las políticas sociales destinadas a los grupos de pobladores más vulnerables. De igual modo señalan que las políticas sociales de asistencia alimentaria se han encontrado en la cúspide de la acción del Estado en el transcurso de su evolución en América Latina, no obstante, es necesario señalar que la alimentación ha dependido de las etapas históricas del Estado, de sus relaciones con la sociedad y el mercado y de su responsabilidad con los grupos populares.

De igual forma, indican que la década de los noventa estuvo caracterizada por un debilitamiento de la vinculación entre el Estado y la sociedad y la preeminencia del mercado. El desplome de los niveles de bienestar de los grupos pobres urbanos y rurales, en buena parte de los países de la región, fue un efecto directo de la reforma del Estado, que en muchos casos consistió en minimizar la acción de éste mediante ajustes macroeconómicos, privatización de las empresas del Estado y disminución significativa del gasto social.

La modernización del Estado Social ha sido mayormente planteada en oposición y como alternativa a la política social tradicional, de corte universalista, asociada a un modelo de Estado altamente penetrado por la racionalidad política, que desarrolló una acción clientelar, asistencialista de corte populista (Gómez y Alarcón, 2000). Es así como la discusión pública de la política social y de las políticas de asistencia alimentaria, en particular, se ha mantenido desde entonces, sin embargo, el debate se ha centrado en proponer medidas que disminuyan los efectos del ajuste en la década de los ochenta.

La reforma del Estado a nivel social ha supuesto un cambio de las políticas de acceso universal en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y de servicios, hacia un paradigma de focalización de las poblaciones beneficiarias para incrementar la eficiencia del gasto social. Sin embargo, el universalismo adoptado por los Estados de la región se limitó a un acceso segmentado a los servicios sociales, a través de instituciones y corporaciones, que establecían una relación mayormente clientelar con la sociedad (Gordon, 1999).

El Estado en países de América Latina ha venido evolucionando, pasando de un garantizador del acceso universal, a un Estado focalizador en la búsqueda de asegurar el acceso a los grupos considerados en extrema pobreza. Esta situación ha implicado, la combinación de políticas de corte universal con políticas focalizadas. El nuevo diseño de políticas basadas en el paradigma de la focalización, presumió de una nueva institucionalidad que ha cuestionado los pactos clientelares y populistas. La creación de entidades y programas encargados de administrar y distribuir los beneficios y los subsidios mediante la aplicación de técnicas para localizar beneficiarios individuales, el surgimiento de organismos de combate a la pobreza y de instituciones encargadas de administrar y distribuir los fondos de inversión social o los subsidios asistenciales, incorporaron nuevas formas de relación entre los entes regionales, la sociedad y los movimientos sociales (Torres y del Roble, 2002).

La eliminación de subsidios y empresas estatales en áreas estratégicas de abastecimiento y alimentación, (producción, el transporte, el almacenamiento y la comercialización), contribuyeron a crear un vacío institucional que se ha intentado

remediar corresponsabilizando a los usuarios y beneficiarios en el cumplimiento de nuevos programas, mucho más limitados; y favorecer a su vez el surgimiento de nuevos actores dentro de los grupos sociales como organizaciones no gubernamentales (ONG) (Torres y del Roble, 2002), en contraste al modelo de orientación populista imperante hasta ese momento.

Es necesario señalar, que el populismo no es un fenómeno nuevo en América Latina, se presenta en la primera mitad del siglo veinte, debido al efecto de las crisis mundiales que provocaron convulsiones políticas internas en los países dependientes del capitalismo, como lo eran los latinoamericanos, o propiciaron el surgimiento de fuerzas políticas, sociales y económicas que se encontraban controladas durante la existencia de los gobiernos oligárquicos. El populismo histórico en América Latina correspondió a una etapa de las transformaciones del Estado capitalista sin embargo los populismos se desarrollaron, de acuerdo a las características de cada país, siguiendo el modelo del estado benefactor (Ianni, 1984).

De esta manera los programas económicos de gobiernos populistas implementan políticas fiscales y crediticias expansivas y sobrevaluaciones de la moneda para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso, pero sin preocuparse por las restricciones fiscales y cambiarias, generándose un periodo breve de crecimiento y recuperación económica, surgiendo posteriormente presiones macroeconómicas insostenibles que afectan drásticamente los salarios reales la y afectando seriamente la balanza del pagos (Dornbush y Edwards, 1992). Asimismo las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto, siendo evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible bien sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios o recortando la universalización por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido (Franco, 1996).

El Estado en los países latinoamericanos, se centró en construir las redes necesarias para crear el mercado interno y garantizar el abastecimiento de alimentos a los centros urbanos, para sustentar la naciente industrialización, brindándole apoyo a las

clases medias y sectores urbanos pobres a cambio de respaldo político, posteriormente se presentó la expansión de la burocracia y el papel fundamental que ésta desempeña para el establecimiento de empresas estatales que asuman el mercado interno, con una activa intervención del Estado en prácticamente toda la cadena de producción, abastecimiento y consumo de alimentos. La etapa que se ubica desde finales de la década de los setenta hasta los noventa, se caracteriza principalmente por la imposibilidad del Estado para prolongar el nivel de expansión de las empresas públicas dedicadas a sustentar el abastecimiento alimentario, por lo que el Estado se concentró en algunos de los grupos más desfavorecidos o afectados por la crisis y las políticas de ajuste económico, iniciándose un proceso de ubicación de los grupos pobres y una afinación de los instrumentos para el estudio y focalización de las poblaciones más necesitadas (Torres y del Roble, 2002)

La institucionalización de las políticas alimentarias de las décadas previas a los ochenta en América Latina, contienen, con diversos grados, los siguientes elementos: 1) la implementación de un subsidio a la producción agropecuaria para impedir el incremento de precios; 2) el establecimiento de un control de precios en el mercado urbano; 3) la intervención directa en algunos sitios de la cadena agroalimentaria para industrializar los alimentos; 4) la distribución gratuita de alimentos; 5) programas de autoayuda comunitaria y de impulso para lograr la autosuficiencia; y 6) la aceptación de ayuda externa (Grassi, 1994, citado por Torres y del Roble, 2002).

Las políticas sociales de la década de los ochenta se establecieron bajo el principio de la equidad<sup>14</sup>, como una necesidad de compensar a los más pobres<sup>15</sup> por los programas de ajuste económico, a consecuencia de la crisis de la deuda que caracterizó toda la década de los ochenta, llevo a países como Argentina, Chile y Uruguay, que ya confrontaban dificultades por la falta de mercados para sus exportaciones, a implementar medidas de austeridad que establecían, menores salarios reales, recortes en el gasto gubernamental, incentivos a la inversión privada, devaluación y menor proteccionismo (Mokate, 1999).

El incremento de la pobreza alcanzó cifras alarmantes en varios países latinoamericanos, siendo un fenómeno que envolvió a la mayoría de los países en América Latina y que afectó sin lugar a dudas la tendencia decreciente del número de pobres que se había logrado con la estrategia desarrollista. Asimismo casi todos los países latinoamericanos experimentaron una aguda redistribución del ingreso, en este período de crisis, de ajuste en la economía y reformas, en la mayoría de los casos con efectos negativos al final de la década. El gasto social que ya era restringido también se vio afectado, las políticas de ajuste utilizadas para corregir la situación económica, lo redujeron aún más. Es decir, la crisis de la deuda trajo consigo una serie de medidas que implicaron la reducción del gasto destinado a programas sociales, que ocasionó en consecuencia el deterioro en mayor medida de la situación social (Calvento, 2007).

---

<sup>14</sup> El concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. El reconocimiento relativamente universal de la bondad de éstos tres valores permite que el concepto de “equidad”, por lo menos retóricamente, goce de cierta aceptación universal. Hay amplio consenso con respecto a la prioridad que se debe asignar a la equidad como pauta o estándar para las políticas públicas. No obstante, esta aceptación universal se sostiene en parte por la ambigüedad con que típicamente entendemos estos valores (Mokate, 1999).

<sup>15</sup> Durante la etapa de las reformas del mercado hubo un deterioro en la política social y con ello un aumento de la pobreza y otros indicadores sociales. Algunos países, como el caso de Chile, lograron mantener los principales servicios sociales de educación, salud y nutrición. Ya iniciada la etapa de las reformas de mercado, el Banco Mundial difundió tres ideas principales para lo social: descentralización, focalización en los pobres y participación de agentes privados en la provisión de servicios. Es así como a mediados de la década de los noventa y principalmente a partir del año 2000 toman importancia los fondos de inversión social y programas de combate a la pobreza, en particular los programas de transferencia condicionada de ingresos (Graziano, 2008)

Con la crisis del modelo desarrollista<sup>16</sup>, las políticas sociales envueltas en el concepto de desarrollo social mediante la inversión perecieron. En su lugar fue instaurado un nuevo tipo de política social, donde predominaba el enfoque de considerarla como compensación social, por lo que las políticas sociales eran consideradas de carácter asistencial, focalizadas (Calvento, 2007). Frente al crecimiento de la pobreza en prácticamente todos los países latinoamericanos, muchos de los gobiernos reaccionaron de manera distinta, reflejando la heterogeneidad presente en América Latina; algunos, como los de México y Chile, decidieron limitar el gasto social para reorientarlo sobre los criterios de equidad, pero otros, como Brasil y Argentina, decidieron mantenerlo (CEPAL-ONU, 1998b).

Torres y del Roble (2002), indicaron que la nueva orientación del gasto social en las políticas de alimentación, se formularon básicamente en dos tipos de políticas que han resultado ser muy importantes para estudiar los efectos en la asistencia alimentaria a grupos vulnerables. La primera de ellas mediante el cambio de las políticas universalistas por políticas focalizadas con criterios estrictamente técnicos, en la búsqueda de prescindir las intermediaciones de las organizaciones políticas: aquí se tienen experiencias como el subsidio de la tortilla en México y el subsidio a través de bonos que se implementaron en países: como Costa Rica con el Bono Alimentario Nutricional o en Brasil con el Programa de Leche para Niños Necesitados. Estos planes, cuyo objetivo era ejercer de manera eficiente el gasto público, no pudieron evitar las desviaciones o usos clientelares, al igual que no pudieron cumplir con su propósito de llegar a la población más pobre, pues el programa tuvo un sesgo fundamentalmente urbano.

Estos autores señalaron igualmente, que a comienzos de la década de los noventa, se iniciaron programas de subsidios a través de cupones que permitió cumplir las metas trazadas, con el propósito de beneficiar a los sectores más empobrecidos,

---

<sup>16</sup> La estrategia latinoamericana del desarrollismo o “*desenvolvimentismo*” (en el caso de Brasil) implicó orientarse, económicamente, al desarrollo hacia adentro, buscando reducir la vulnerabilidad frente a los acontecimientos económicos internacionales. Significó una política de industrialización que tomó como núcleo y foco dinamizador al mercado interno. Esta estrategia atribuyó capital importancia a la ayuda masiva del Estado para el establecimiento y perfeccionamiento de la infraestructura material y para el crédito subsidiado del sector privado (Calvento, 2007).

pero esto a su vez significó el desplazamiento de las organizaciones sociales del diseño y ejecución de las políticas. La segunda política estuvo dirigida a promover la participación pública mediante la organización de los sectores interesados en el abastecimiento y en la alimentación: existiendo programas que, por su diseño o por la presión social, permitieron una participación de diversos actores. Estos programas pueden ser impulsados por redes sociales<sup>17</sup> o por sectores específicos del Estado que se interesan en modernizar las relaciones entre la Estado y los grupos en nivel de pobreza.

De esta manera, los planes que unieron participación social y financiamiento estatal con los criterios de focalización, lograron conservar las prácticas organizativas de los ámbitos rurales y de los barrios urbanos, de las redes de solidaridad social y de las formas de socialización, lo que el Banco Mundial (1998) ha denominado formas de organización que han derivado en el capital social, y en el caso de los países latinoamericanos se han traducido en modos concretos de organización para el abastecimiento y la alimentación.

Es así, como las reformas producidas en la estructura económica latinoamericana tuvieron su expresión también en las políticas sociales. De hecho, éstas resultaron complementarias en la llegada de un nuevo modelo que transformó el régimen socioeconómico que, con tonalidades, había predominado durante décadas anteriores. Dichas reformas se establecieron en contra del mantenimiento de un estado centralizado que se había mostrado ineficiente en la gestión a la vez que alejaba a los ciudadanos de las posibilidades de ejercicio del poder de decisión. También extendieron su incidencia a los contextos de implementación de las políticas y causaron efectos sustanciales en las relaciones entre estado y sociedad que fueron delineando un modelo de política social que, a grandes rasgos, incluye

---

<sup>17</sup> Los programas de asistencia alimentaria surgen en la mayoría de los casos, como una iniciativa de la sociedad civil que, a través de redes y de grupos emergentes, como las ONG buscan la posibilidad de incidir en las organizaciones de las zonas populares. Mediante este modelo se construyen nuevas formas de articulación entre lo público, lo privado y las redes sociales, que tienden a focalizar, pero también a descentralizar, las decisiones de la política social (Torres y del Roble, 2002).

descentralización, privatización o asociaciones de cooperación público privadas, participación de la comunidad y focalización (Santiago, 2003).

Las evaluaciones de los programas enmarcados en políticas universales, las fuertes restricciones fiscales, el cambio de modelo económico y la nueva visión gubernamental en materia de abastecimiento alimentario, llevó a la eliminación de los subsidios universales afirmando que no habían cumplido con su objetivo de transferir ingresos a los pobres. La preocupación del Estado por la alimentación, nutrición y pobreza de los habitantes, ha dependido de las relaciones que se establecen históricamente entre la sociedad y el mercado.

A partir de la década de los noventa el abastecimiento social se ha orientado a beneficiar exclusivamente a la población más necesitada, y sus principales características son las siguientes: focalización, atención a la pobreza extrema rural y urbana, descentralización, enfoque de género, reconocimiento de la participación social. De esta manera, la focalización como modalidad de la política social se estructuró dentro de un marco teórico que dio paso al discurso la justicia distributiva por el de justicia social (Flores y Barrera, 2008 ).

Mejía y Franco (2007), afirmaron que la combinación entre las políticas focalizadas, descentralizadas, bajo los nuevos esquemas de articulación Estado-mercado y sociedad, así como el surgimiento de las políticas de asistencia alimentaria, dieron lugar a la creación de los primeros Fondos de Inversión Social, en el marco de intensas movilizaciones en protesta por los programas del ajuste y por la inflación generada por éstos, expandiéndose dichos fondos en toda Latinoamérica. Las redes sociales surgen como programas asistenciales para los más pobres y vulnerables en respuesta a la crisis económica y los programas de ajuste estructural que agravaron la pobreza y provocaron protestas en algunas ciudades. Hacia la década del 80, la mayoría de países latinoamericanos establecieron un enfoque descentralizador y participativo, y algunos con énfasis en inversión social. Su finalidad no era más que viabilizar políticamente el ajuste estructural para mejorar la eficiencia de algunos ministerios.

En América Latina surgieron varios tipos de redes tales como los programas de acción social (PAS), en Costa Rica y México; los Fondos de Emergencia Social (FES) en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay; los Fondos de Inversión Social (FIS) en Bolivia y Chile. Su financiación ha sido con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del BM y de la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), entre otros. Se caracterizaron por ser atenuantes, no alcanzando la protección amplia de la seguridad social integral (Mejía y Franco, 2007).

Torres y del Roble, (2002), señalaron que aunque estos fondos surgen con la intención de atacar las situaciones de emergencia que afectan a las poblaciones en extrema pobreza, se transformaron en programas de carácter semipermanente, como es el caso del PRONASOL en México que duró 6 años, al Fondo de Inversión y Solidaridad (FOSIS) en Chile y el Fondo Nacional de Compensación Desarrollo Social en Perú (FONCODES)". En un Estado fuerte estos fondos terminan por convertirse en redes estatales, aunque siguen teniendo su independencia relativa o bien se transforman en redes de solidaridad. En todos ellos se expresan acciones destinadas a brindar apoyos a la población en extrema pobreza que consideran el empleo temporal, la asistencia alimentaria y la salud.

En Chile<sup>18</sup> las políticas de asistencia, incluidas en estos programas, constituyen elementos novedosos por cuanto tienden a atacar la pobreza y las carencias alimentarias en los grupos vulnerables. Los programas como los Consejos Comunitarios de Abastecimiento en el campo, o los conocidos como Centros de Abastecimiento Comunitario en las ciudades, reflejan, por una parte, la supervivencia de una idea de ciudadanía social en la que los derechos desempeñan un papel fundamental y el capital social es indispensable para crear modos de satisfacer necesidades relacionadas con la generación de identidades y de significados

---

<sup>18</sup> Chile es una de las pocas naciones que lograron reducir en aproximadamente 50% del número de subnutridos, casi alcanzando la meta establecida para el año 2015. En un espacio de 10 años el número de personas en esta categoría bajó de 1.100.000 personas en el periodo 90-92 (8% de la población nacional) a 600.000 (4% de la población) en 2000. La FAO enfatiza que los resultados obtenidos por Chile en la reducción de la inseguridad alimentaria en el país, en los últimos 10 años, puede y debe servir de ejemplo para otros países de América Latina y el Caribe que, por motivos diferentes, aún no fueron capaces de reducir el hambre y la pobreza en sus territorios (FAO, 2004).

culturales, que permiten un incremento en la autoestima y contribuyen a suscitar formas de entendimiento y aceptación de las políticas.

Patiño (2007), manifestó que aun cuando este tipo de programas pretenda modernizar las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, es indudable que, en general, predominó una intención clientelista al tratar de utilizarlos con un claro sentido electoral. Así, por ejemplo, puede mencionarse que en México el PRONASOL, y en Argentina o Perú los fondos de inversión social constituyeron un importante elemento; no obstante, han contribuido, por otra parte, al desarrollo de las virtudes de la gestión social y del juego educativo de la movilización por satisfacer necesidades básicas sobre la base de identidades colectivas con fuerte presencia local.

Este autor indicó además, que estos tipos de políticas se relacionan con clases de actores diferentes, por una parte un beneficiario pasivo, de corte asistencial, que no interviene ni tiene una posición crítica respecto a las políticas, recibe su beneficio y no le importa nada más, incluyendo su situación de pobreza y por otra un beneficiario con un rol más interactivo entre los diseñadores de las políticas y los beneficiarios, pero pretendiendo enganchar a los sujetos<sup>19</sup> con lazos neopopulistas<sup>20</sup>, pues participan en la gestión y procuran ser críticos de las políticas, aunque ello no quiere decir que sean efectivamente tomados en cuenta en el diseño y aplicación de los instrumentos de las mismas.

---

<sup>19</sup> Los sujetos sociales de acuerdo a lo señalado por D'Elia (2006), son las identidades de las personas o sectores a los cuales están destinada las política social, pero incluyendo igualmente a los excluidos del modelo. Asimismo (Charry y Calvillo, 2000) establecen que éstos son una colectividad donde se elabora una identidad y se organizan prácticas, mediante las cuales sus miembros pretenden defender sus intereses y expresar sus voluntades, al mismo tiempo que se constituyen en esas luchas. Es decir, se trata de conglomerados humanos, de formas de organización específicas para la participación social. El que el sujeto social sea una forma específica de expresión social, no impide que se trate simultáneamente, de una organización unificada, de una estructura con normas precisas de incorporación que definen el comportamiento esperado de quienes la constituyen.

<sup>20</sup> El neopopulismo es un fenómeno de primer orden en el escenario político de América Latina. Se instaure como una “nueva” forma de representación e identificación política, gracias a la paulatina deslegitimación de las instituciones políticas tradicionales. La crisis de representación, la debilidad del régimen y el desmonte del modelo del Estado-protector, posibilitó el resurgimiento de líderes populistas (Patiño, 2007).

Las políticas focalizadoras tienden a ejercer control sobre los beneficiarios, por lo que las políticas participativas, si no logran extender las características críticas de los sujetos se inclinan a ejercer un control político. Para que los sujetos desplieguen la función crítica, es preciso que recuperen la capacidad de gestión y de construir su realidad a partir de la conformación de redes. Aun cuando ambos tipos de políticas son focalizadoras en su esencia, es preciso distinguir nuevas maneras de focalización orientadas a ejercer formas de recomposición de la política social (Torres y del Roble, 2002).

La focalización de políticas y programas de superación de la pobreza surge en América Latina en el marco de la crisis económica y social de los años ochenta, como resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población de la región y de las insuficiencias de las estrategias sociales para enfrentarlas. La focalización es parte de los esfuerzos por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales ( Brodersohn, 1999).

Al respecto Torres y del Roble (2002), han indicado que en contraposición al fracaso de las políticas focalizadora de la década de los ochenta, la década posterior de los noventa han visto nacer otras políticas sociales de alimentación basadas en la profundización de algunos de los procesos no contemplados en las etapas iniciales de la reforma del Estado, que se refieren la necesidad de abordar de manera integral el problema de la atención a la pobreza extrema, a una exigencia descentralizadora, a la necesidad de atacar con mayor intensidad la pobreza rural que, por su misma naturaleza, es más aguda, y de darle una característica de género, así como a la necesidad de reconocer la participación social . De esta manera las políticas sociales han estado identificadas con los dos grandes cambios que tuvo el Estado durante el siglo pasado, el primero con un Estado cuyos principios estuvieron sustentados por la justicia social, bajo el principio de políticas universales y subsidios generalizados y el segundo mediante un Estado que entre sus funciones centrales están la regulación del mercado y la eficiencia en el gasto público.

Asimismo estos autores han señalado, que el sistema de subsidios generalizados al abastecimiento social de alimentos fortaleció al sistema político, económico

y social de los países de la región, pero no remedió los problemas económicos estructurales como la pobreza, desnutrición, desempleo, entre otros. La dilatada aplicación de estos subsidios generalizados tuvo efectos negativos en el funcionamiento de la economía en general, como consecuencia del endeudamiento, déficit fiscal y alta inflación. En los últimos años, los Programas de Asistencia Alimentaria han experimentado cambios significativos, como la eliminación de los subsidios universales para sustituirlos por subsidios focalizados que lleguen directamente a quien realmente los necesita. Las políticas y programas alimentarios tienen una orientación asistencial y subsidiaria que responde a las necesidades de la población más pobre, por lo cual se persigue garantizar el acceso a los alimentos básicos a través de canales de distribución apropiados.

En América Latina los regímenes de bienestar<sup>21</sup> no se establecieron plenamente, debido a la combinación del clientelismo político con las acciones de política social, estando presente la manipulación clientelar en la aplicación de subsidios generalizados, entorpeciendo el desarrollo con equidad entre los grupos sociales que no pertenecían a los sectores organizados. En definitiva el Estado benefactor funcionó hasta que la crisis del sistema económico no pudo sostener los niveles de endeudamiento e inflación, y las burocracias estatales presupuestarias. Se produce la disminución de la participación estatal en la economía, mediante la eliminación de

---

<sup>21</sup> El régimen de bienestar en América Latina hasta fines de la década de los ochenta conservó altos niveles de resguardo al empleo, alcanzando sólo a los trabajadores del sector formal por lo que el sistema era de muy baja cobertura. De esta manera, la universalidad de la cobertura, la igualdad, la solidaridad y la integralidad de las prestaciones fueron principios que estuvieron en la base de los sistemas tradicionales de seguridad social. Este régimen de bienestar caracterizado por combinar el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia y la mujer como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. El mismo admite que, asegurado el ingreso, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar. A diferencia del régimen de bienestar que predominó en América Latina hasta los años ochenta donde el Estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, en el modelo que emerge en la década de los noventa, el Estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. En términos de orientación de la política familiar, este nuevo paradigma mantiene la orientación familiar caracterizada ahora por el desplazamiento hacia las familias de provisiones que antiguamente suministraba el Estado y, además, porque la masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se produce sin que el régimen absorba el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares. De esta manera el Estado ha venido en la última década especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos a la población empobrecida (Sunkel, 2006).

los subsidios, la privatización, venta o liquidación de empresas públicas. Los programas sociales alimentarios se reorientaron a la población más necesitada con el objeto de reducir el gasto público. La política social alimentaria abandonó paulatinamente las políticas universales, para acentuar la necesidad de orientarla hacia individuos, grupos específicos y comunidades en condiciones de pobreza y pobreza extrema (Flores y Barrera, 2008).

### ***II.5.2.- Políticas sociales de asistencia alimentaría integrales.***

Una de las directrices más significativas que en materia de política social alimentaria se viene dando en América Latina es la unión de las políticas de asistencia alimentaria y nutricional con políticas de acceso a la salud y a la educación.

Estas políticas integrales han nacido bajo la premisa de que el gasto en educación ha sido sumamente elevado en los países de la región, con resultados pocos significativos; mientras que el gasto en salud, generalmente ha sido dirigido a grupos definidos de la población, con excepción de Cuba, presentándose un acceso fragmentado a los servicios. Las mismas políticas de alimentación han impedido llegar a las poblaciones en extrema pobreza, de ahí que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proponga impulsar las políticas integrales por parte del Estado; pero sin descartar la intervención del sector privado en la provisión de los servicios sociales (BID, 1996).

La CEPAL (2000), por su parte también ha observado la evolución de estas nuevas políticas sociales y la necesidad de incorporar nuevos actores. De esta manera los recursos que los gobiernos destinan a los sectores sociales pueden corresponder a dos categorías: los que buscan compensar, temporal o permanentemente, determinados cambios en los niveles de ingreso de la población y los que representan una inversión a mediano y largo plazo en capital humano, en la medida en que favorecen el desarrollo intelectual y físico de los individuos y por ende, su potencial productivo. Dentro de esta categoría son de especial importancia los recursos empleados para satisfacer necesidades básicas, como nutrición, salud y vivienda, entre otras.

Al respecto, existen prácticas que pueden ser valoradas en América Latina sobre la privatización de servicios sociales y la participación de los usuarios. En el marco de los servicios básicos de bienestar social, la privatización se ha utilizado para hacer referencia al aumento de cada uno por su propio bienestar. Esto se debe al intento por parte del Estado de delimitar de forma más clara su compromiso con respecto al bienestar de los ciudadanos y también puede reflejar las propias exigencias de los ciudadanos por disponer de otros servicios, donde el sector privado puede intervenir de manera importante en un marco jurídico que permita la mayor coherencia con las políticas de Estado (O.I.T, 2001).

Por lo general, las estrategias de políticas sociales selectivas para la lucha contra la pobreza son evaluadas como compensación social a un ajuste estructural considerado como necesario. El Banco Mundial y otros organismos internacionales facilitan recursos adicionales para las medidas sociales de amortiguación, destinadas a aliviar la pobreza. La política social del Estado debe concentrarse principalmente en programas de asistencia social o amortiguación dirigidos a los pobres, mientras que el sistema estatal de seguridad social, así como el sistema educativo y el de salud pública, podrían ser privatizados en la medida que sea posible, sin afectar los derechos sociales, lográndose con la focalización dirigir unos fondos limitados hacia los necesitados (Banco Mundial, 1998).

El BID (2004), señaló que los escasos resultados obtenidos en la reducción de la desigualdad del ingreso durante la década pasada frenaron los esfuerzos de reducción de la pobreza y el potencial de crecimiento en América Latina, existiendo la necesidad de implementar políticas sociales eficientes para reducir la pobreza y a fortalecer a las instituciones que deben llevarlas a cabo. La carencia de instituciones adecuadas impide establecer políticas sociales sostenibles y equitativas independientes de los cambios de gobierno o los ciclos macroeconómicos.

Esta organismo indico igualmente, que es necesario el fortalecimiento de la institucionalidad, sostenibilidad y equidad de las políticas sociales mediante a) Sistemas de focalización, que permita mejorar la incidencia y eficacia del gasto social y de las políticas públicas, b) Sistemas de información estadística, que permita

un adecuado diseño, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, c) Aplicación de Políticas Sociales Integrales y Multisectoriales y d) Tener presente los Derechos Sociales como aspecto fundamental en la institucionalización de las políticas.

La tendencia en los últimos años ha sido la consolidación de programas multicomponentes: educación, salud y alimentación, y con mecanismos de focalización donde se selecciona inicialmente la zona geográfica y luego las familias, siguiendo el modelo del Programa Oportunidades de México. El diseño de programas multicomponentes, que emplean mecanismos de focalización, permite una intervención más integral, debido a que atiende simultáneamente a las distintas dimensiones del capital humano, más eficiente en sus procesos de planificación, coordinación y gestión, y más eficaz en su focalización, en cuanto disminuye las probabilidades de exclusión de población que debería beneficiarse de los programas. (Villatoro, 2004).

En los años 80 y principios de los 90 se implantaron una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en diversos países de América Latina. Aquí se incluye diferentes programas financiados con dineros del presupuesto estatal, tales como construcción de viviendas, planes de emergencia para combatir el desempleo, programas alimentarios, programas de patrocinio de grupos de autoayuda e iniciativas comunales en los barrios pobres o de las microempresas del sector informal, pero también el establecimiento de los Fondos de Inversión Social financiados por el Banco Mundial. (Stahl, 1994).

Por su parte Fox (2001), afirmó que las políticas alimentarias por su carácter asistencial, es difícil que puedan ajustarse a estos esquemas, a no ser por la asistencia privada nacional e internacional. Esto ha llevado a centrarse en la importancia de las nuevas políticas y en los actores sociales. Las premisas de las instituciones internacionales, en el sentido de llevar a cabo una política integral, han surgido los programas alimentarios que combinan el gasto social en asistencia alimentaria con los requerimientos de educación y salud. En México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora llamado “Oportunidades” ha tratado de ubicarse sobre estas variables, desplazando paulatinamente a otros programas de apoyo

alimentario, como el de Abastecimiento Social de Leche y el de Subsidio al Consumo de Tortilla.

Asimismo, este autor señaló que esta situación sería desventajosa para las familias urbanas pobres porque significaría no acceder a esos beneficios, sin embargo esta situación será compensada con una creciente participación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en el diseño y gestión de las políticas de atención alimentaria a través del Programa de Desayunos Escolares y del Programa de Apoyo Social a Familias (PASAF), con un criterio de descentralización que colocaría en los estados y municipios un gran poder de decisión y gestión.<sup>22</sup> Así, por ejemplo, estos últimos programas atendieron en el 2001 a 2.5 millones de niños y a 1.6 millones de familias, de los cuales 34% y 50%, respectivamente, correspondieron a las entidades de alta y muy alta marginación sentido de lograr una acumulación de normas y redes de autoayuda civil, se ven seriamente acotadas en el diseño y operación de estos programas. Muy probablemente, el diseño de la política social de combate a la pobreza extrema signifique negar la gestión social de los programas alimentarios. No obstante, la acción colectiva y las posibilidades de desarrollar un

---

<sup>22</sup> El PASAF Tiene como finalidad atender a la población de menores recursos y se han definido como criterios para la selección las familias cuyo gasto en alimentos represente más del 60% de su ingreso familiar, y con carencia de servicios básicos: agua potable, luz eléctrica, infraestructura sanitaria, acceso a servicios de salud. Como segunda prioridad se considera a la población marginada que han sufrido sequías y pérdida de cosecha, así como atención a familias víctimas de siniestros. De esta manera su objetivo es fortalecer el nivel nutricional y apoyar el gasto familiar de las familias en situación de vulnerabilidad, fomentar hábitos de consumo en la población, establecer una orientación alimentaria y fomentar la producción de alimentos para autoconsumo. Se benefician de este programa niños menores de 5 años, mujeres embarazadas, madres en período de lactancia, personas de la tercera edad y personas con discapacidad (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 2009).

capital social<sup>23</sup>, en el Abastecimiento a Zonas Marginadas han contribuido a solidificar el capital social de la sociedad civil en el México rural.

Pérez, (2005), indicó que los planteamientos de Sen se hacen presentes en los lineamientos generales para la operación de OPORTUNIDADES, en particular en el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que promueve en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional. Por otra parte, la descentralización de los nuevos programas sociales es importante para avanzar en el fortalecimiento de los estados y municipios, así como en la equidad regional. De igual forma indica, que el concepto de pobreza que se adopta para el diseño y ejecución de los programas se limita a la población de más bajos recursos que habitan las zonas de mayor marginalidad.

Por consiguiente este autor señaló, que existe un amplio sector de hogares e individuos que aun cuando no se encuentren en una situación formal de pobreza, de acuerdo con las líneas admitidas por la política oficial, tiene estas condiciones, debido a ocupaciones eventuales, ingreso precario y dependencia de un solo proveedor, que podría sumirlas en esa situación en un futuro inmediato. De esta manera es necesario de reflexionar sobre la función del Estado y la sociedad en las políticas alimentarias y nutricionales. Las políticas en este rubro alcanzan sólo de manera limitada los objetivos de incorporar la participación social. Las políticas sociales que se

---

23 EL CAPITAL SOCIAL trata fundamentalmente sobre aquellas redes y relaciones sociales que facilitan la acción colectiva. Se trata de un conjunto de vínculos entre actores y como tal, constituye un recurso para superar los distintos obstáculos, intra e intergrupales, que enfrenta la acción colectiva. La teoría de la acción colectiva establece que el capital social formado mediante redes de reciprocidad, cooperación voluntaria y compromiso, contribuye con la formación de la comunidad. Estos vínculos son especialmente valiosos para grupos sociales pocos representados y que fuera de su capacidad para actuar colectivamente cuentan con muy pocos recursos de poder. Asimismo incorpora el término capital social a las ciencias sociales, identificándolo con la capacidad de las personas para trabajar en grupos, en base a un conjunto de normas y valores compartidos. De esta manera los valores del capital social se presentan en el plano individual, fortaleciendo la capacidad personal para relacionarse mediante redes de contactos sociales que se fundamentan en expectativas de reciprocidad y comportamiento confiable que, en conjunto, mejoran la eficiencia individual (Fox, 2001).

desarrollan bajo este aspecto son transferencias estatales que tienen por objetivo garantizar mínimos de consumo en el caso de las políticas alimentarias y nutricionales de algún básico para grupos sociales que no pueden proveérselos a través del mercado.

Palma y Urzua (2005), han indicado que desde el punto de vista de las teorías del capital humano, la función de las políticas sociales tendría por objetivo preservar la protección social para las familias en extrema pobreza que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Este sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (enfermedades, accidentes, cesantía, entre otros). Su objetivo es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado.

Este autor, además ha precisado que una vez seleccionadas las familias son contactadas e invitadas a participar al Sistema. Aquellas que aceptan la invitación firman un Contrato Familiar de mejoramiento de las condiciones de vida, en el cual se establece un compromiso entre el Gobierno, que asume la responsabilidad de poner al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos, y la familia, que se compromete a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local le ofrece.

De igual modo el Banco Mundial (1998), establece que las redes de protección social pueden combinarse con programas de promoción del capital humano a largo plazo y de transferencia de bienes a los pobres, lo que mejora el potencial de crecimiento. Las redes sociales se visualizan como sistemas de vínculos entre personas, o grupos de personas, orientados hacia el intercambio de apoyos sociales. Por tanto, se trata de sistemas de interacción donde prevalece la colaboración y cooperación mutua. Según los ámbitos en que operan las redes, éstas pueden ser de distintos tipos: redes que funcionan en el ámbito comunitario, que tienden a aglutinar organizaciones, grupos o

instancias colectivas de carácter informal áreas o redes que operan en el ámbito institucional y que articulan diferentes organizaciones o instituciones formales públicas o privadas.

En el contexto de las iniciativas de superación de la pobreza, las redes institucionales y sociales se perciben como un recurso estratégico porque desarrollarían un efecto sinérgico, al abordar un problema multidimensional, en este caso la pobreza, de manera articulada, lo que permitiría generar un mayor impacto y eficiencia en el uso de los recursos, en lugar de hacerlo de manera segmentada o parcial, lo cual constituye uno de los supuestos centrales de una estrategia de intervención integral. Es así, como las redes que articulan distintas instituciones, organizaciones e intermediarios pueden constituirse en un instrumento para la gestión coordinada, ya sea de distintos ámbitos de intervención o sectores y/o a distintos niveles, bien sea local, regional o nacional. Por tanto podría contribuir a eliminar la acción segmentada con que generalmente se interviene. En este contexto, la red se visualiza como un mecanismo de gestión integral y de coordinación intersectorial (Sánchez de Buglio, 2003).

### ***II.5.3- Programa Oportunidades en México***

El Programa “Progresá” fue creado por el gobierno federal mexicano en 1997 y en sus inicios se estableció como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el año 2001, durante la administración del presidente Fox, el programa pasó a llamarse “Oportunidades” y constituye uno de los casos más analizados y mejor evaluados en cuanto a los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, y representa un cambio significativo, por su diseño innovador, en la aplicación de servicios sociales en México. El objetivo de “Oportunidades” es la promoción del desarrollo del capital humano: mejorar el nivel educativo, de salud y estado nutricional de familias pobres, especialmente de los niños y las madres, combinando apoyos en las áreas de educación, salud, alimentación e ingresos.

Estos apoyos se conceptualizan como subsidios al capital humano focalizados en localidades y hogares pobres. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. Las fortalezas del programa se basan en la corresponsabilidad, lo cual es un factor importante, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo (SEDESOL, 2009)

La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos. Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos. “Oportunidades” tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad, por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes. En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo. Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución. Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar. El Programa “Oportunidades” ha tenido un crecimiento significativo a partir de su creación en 1997, donde se atendían 300.000 familias, en la actualidad para el 2008 se atienden 5 millones de familias (SEDESOL, 2009).

Este programa es uno de los principales instrumentos que en el marco de una política social integral que desarrolla acciones intersectoriales para promover el

bienestar general de las familias que viven en pobreza extrema. Su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y alimentación. De esta manera, se espera que en corto plazo estos recursos mejoren las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y a mediano plazo impulsen el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela por parte de la población beneficiaria.

### ***II.5.3.1.- Principales Características del Programa***

#### ***a) Identificación de beneficiarios.***

Se aplica un riguroso sistema de selección de beneficiarios aplicando una encuesta socioeconómica y demográfica. De esta manera se logra que las familias que participan están por su condición de pobreza extrema, al igual que su permanencia está determinada por el cumplimiento de sus corresponsabilidades como lo son su asistencia de manera regular a los servicios de salud y educación. Es así como una adecuada focalización del programa ha permitido ampliar su cobertura a un mayor número de familias y concentrar esfuerzos en las entidades donde hay mayor índice de marginación y menores posibilidades de desarrollo humano. La unidad de intervención es la familia. El programa utiliza un mecanismo de focalización en tres etapas: primero focaliza localidades, luego familias y luego examina con la comunidad, de acuerdo a la siguiente secuencia: 1) Selección de localidades pobres de acuerdo con 7 variables: a) Proporción de analfabetismo adulto. b) Viviendas sin agua, c) Viviendas sin descarga sanitaria, d) Viviendas sin electricidad e) Cantidad promedio de ocupantes por habitación, f) Viviendas con piso de tierra, g) Población que trabaja en sector primario y en las que haya una escuela primaria, una escuela secundaria y un consultorio de salud. g) Selección de las familias que cumplen con los requisitos de ingreso per cápita dentro de las localidades, se contrasta este ejercicio con algunas variables no relacionadas con ingresos. h) Se realizan reuniones locales para determinar a las familias que califican y verificar el proceso de selección (Serrano, 2005).

**b) Apoyo que reciben los beneficiarios:**

**1.- Apoyo Monetario Bimestral:** Se entregan generalmente a las madres de familia con el propósito de mejorar la cantidad, calidad y diversidad de alimentación de los miembros núcleo familiar y con ello elevar su estado nutricional.

**2.- Becas Educativas:** para niñas, niños y jóvenes a partir del tercer grado de primaria y hasta el último grado de educación media superior.

**3.- Apoyo económico para Jóvenes:** este beneficio se realiza a través de “Jóvenes con Oportunidades”, este beneficio sólo lo obtienen aquellos que concluyen su educación media superior antes de los 22 años.

**4.- Apoyo Monetario para Adquirir Útiles Escolares:** se le brinda esta ayuda a los becarios de primaria al inicio del año escolar.

**5.- Paquete Básico Garantizado de Salud:** así mismo talleres de capacitación para el autocuidado de la salud, dirigido a los integrantes de la familia de 15 años o más y a los becarios de la educación media superior.

**6.- Complementos Alimenticios:** para niños y niñas entre 6 y 23 meses, niñas y niños con desnutrición entre 2 y 5 años y para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

**7.- Apoyo para Adultos:** los mayores de 70 años que vivan en localidades de más de 10.000 habitantes y que pertenezca a una familia beneficiaria.

**8.- Apoyo Gastos de Energía:** compensación en gastos realizados en el consumo de fuentes de energía.

**9.- Apoyo alimentario “Vivir Mejor”:** las familias beneficiarias reciben el apoyo alimentario “Vivir Mejor”, como compensación para proteger su economía ante el incremento internacional de los precios de los alimentos.

Oportunidades ha sido ampliamente evaluado por organismos internacionales y nacionales resultando que los niños y jóvenes beneficiarios de oportunidades asisten regularmente a la escuela, mantienen dietas más balanceadas, reciben con mayor regularidad asistencia médica y están conscientes de que su futuro puede ser distinto a generaciones pasadas. De igual forma se ha evidenciado que Oportunidades, está contribuyendo a modificar el deficiente acceso a los servicios de salud de las familias

beneficiarias que viven en condiciones de pobreza extrema, asociado a la recurrencia de enfermedades y a su propia vulnerabilidad (SEDESOL, 2008).

### ***c) Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres***

Los programas sociales alimentarios se han clasificado dentro de una categoría mayor denominada Programas de Apoyo al Consumo Alimentario de las Familias Pobres, que agrupa todos los programas que atienden a las familias en condiciones de pobreza alimentaria<sup>24</sup>. Incluye los programas: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (componente alimentario); Apoyo Alimentario, Abastecimiento Social de Leche, Programa Tortilla. A cargo de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) son los siguientes: Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, Asistencia Social Alimentaria a Familias; y Programa de Desayunos Escolares (Flores y Barrera, 2008).

#### ***II.5.4.- El plan nacional de asistencia alimentaria en Argentina (PNSA).***

En los últimos años, los programas de transferencias condicionadas han cobrado particular fuerza como herramienta de política social en distintos países de América Latina, entre los cuales se encuentra Argentina. Estos programas se caracterizan por asistir directamente a una población objetivo compuesta por familias en situación de alta vulnerabilidad económica y social. En la mayoría de los casos, la ayuda que brindan consiste en un subsidio monetario que busca sostener el ingreso familiar, aunque algunos de estos programas otorgan además suplementos alimentarios, medicamentos, atención sanitaria y apoyo educacional, entre otros. Estos programas además plantean determinadas contraprestaciones o condicionalidades a sus beneficiarios para su asignación. El objetivo de combinar transferencias y condicionalidades es el de aliviar la pobreza tanto en el corto como en el largo plazo.

---

<sup>24</sup> La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza cuya metodología define líneas para identificar a la población por su ingreso, entre ellas el Umbral de Pobreza Alimentaria: donde se ubican hogares cuyo ingreso por persona es menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. (SEDESOL, 2009).

De esta manera se establece una red de protección social, con medidas de corte asistencialistas, al igual que programas que permitan la formación de capital humano a partir de las exigencias necesarias para calificar como beneficiario de cada programa y las condicionalidades que estos imponen a sus perceptores es posible avanzar en forma complementaria hacia varios de estos objetivos. Por ejemplo, estableciendo como condicionalidad que los hijos de los beneficiarios asistan a la escuela de forma regular, este tipo de programa promueve lograr la enseñanza primaria universal. En algunos casos, los programas incluso proveen una beca o ingreso complementario como incentivo para que las familias envíen sus hijos a la escuela. Al mismo tiempo, muchos programas establecen que la titular del beneficio sea la mujer, lo que apunta a fortalecer su rol como perceptora de ingresos dentro del hogar (Cruces y Guardia, 2008).

A partir de la década del noventa, en Argentina las políticas alimentarias cobran un papel protagónico en el escenario de atención de lo social. Es así como millones de personas que no pueden cubrir sus requerimientos mínimos de alimentación son beneficiarias de programas alimentarios en sus diferentes modalidades. La FAO (2008), ha señalado que la crisis económica, social y política de Argentina, que tuvo su origen en una recesión iniciada en 1998 y que se profundizó en el año 2000, produjo efectos severos en las condiciones sociales del país, especialmente un aumento del desempleo, un incremento de la pobreza, un deterioro de los servicios de educación y salud, y el efecto combinado de todos estos factores ha producido una situación social muy conflictiva, con altos niveles de delitos, violencia y diversidad de protestas. Argentina tiene aproximadamente 38,2 millones de habitantes, de los cuales el 88% vive en zonas urbanas.

En mayo de 2003<sup>25</sup>, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó que el 54,7% de la población urbana es pobre, mientras que el 26,3% estaba en el nivel de indigencia. Es decir, que más de la mitad de la población urbana no

---

<sup>25</sup> El enfoque actual conecta a los programas alimentarios de Argentina con la pobreza y la exclusión social, esta discusión se profundiza a partir de la emergencia social y alimentaria que se inició en enero de 2002 y que marca un nuevo hito en la historia de los programas sociales y alimentarios en Argentina ( Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003).

tiene los ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de bienes y servicios, mientras que el 26,3% no logra satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. Una característica distintiva de la crisis reciente es el incremento en los precios relativos de alimentos, particularmente los más consumidos por hogares pobres. En los 22 meses desde que se produjera la devaluación del peso y el regreso del proceso inflacionario, los precios generales de los bienes experimentaron un aumento del 44,5%, mientras que la inflación de alimentos fue de 69%. La primera reacción del Gobierno, en 2002, fue la declaración de la Emergencia Sanitaria y Alimentaria y en ese contexto, la reorientación de fondos presupuestarios a reforzar programas sociales, de salud y alimentarios (FAO, 2008).

El gobierno argentino lanza en julio de 2003 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), “Hambre Más Urgente<sup>26</sup>”. Desde su puesta en marcha se constituyó en una política de Estado en materia alimentaria, más allá de la emergencia, porque tiende a elevar la calidad de vida de toda la población y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, los objetivos a ser alcanzados son el brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes de apoyo, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. Los beneficiados de este plan son las familias con niños menores de 14 años, las mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional, donde se evidencia una clara modalidad focalizadora (FAO, 2008).

---

<sup>26</sup> Este plan es un intento de articular los programas existentes, avanzar hacia la conformación de una base única de beneficiarios, transferir fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas y fortalecer la capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales. Es dirigido a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional ( FAO, 2008)

#### ***II.5.4.1.- Objetivos establecidos para el PNSA***

Los objetivos del PNSA de acuerdo a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2009) señalan lo siguiente:

El objetivo principal es el de contribuir a asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente, y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Los Objetivos Específicos del PNSA son:

- 1.- Brindar asistencia alimentaria a las familias en situación de vulnerabilidad social.
- 2.- Facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes que prestan servicios (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros).
- 3.- Fortalecer la gestión descentralizando fondos y asistiendo técnicamente a las jurisdicciones.
- 4.- Impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector.
- 5.- Realizar acciones integrales en materia de Educación Alimentaria Nutricional,
- 6.- Cuidado de la Salud y Fortalecimiento de las familias en sus responsabilidades esenciales, involucrando a todos los actores sociales.
- 7.- Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo.
- 8.- Se desarrollan además acciones para asistir a la población con mayores necesidades y se trabaja activamente en identificar la complementariedad actual y potencial, para evitar las superposiciones y coordinar recursos y acciones para un abordaje integral de la problemática alimentaria.

El PNSA se implementó gradualmente desde el segundo semestre del año 2003 a través de una red de prestaciones mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos comunitarios, en beneficio de la protección social. El PNSA ha sido creado bajo un sistema de carácter federal, donde el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias establecen la modalidad de

ejecución (centralizada, descentralizada y mixta) según el tipo de prestación a implementar.

El indicador utilizado para la asignación del presupuesto a las provincias es: el 55% por coparticipación federal, el 35% por la línea de indigencia, y el 10% por mortalidad infantil. El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) del Gobierno de Argentina ha solicitado la asistencia técnica de FAO para realizar la evaluación del PNSA con el objetivo de optimizar los recursos del gobierno y evaluar su desempeño y de sus componentes específicos, en particular el proceso de implementación, la relevancia de sus impactos y eficiencia de la focalización. De lo que se trata es de asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente, y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país (FAO, 2008).

El Programa Nacional de Seguridad Alimentaria implementado por el gobierno argentino, está enmarcado dentro del modelo focalizador, en la búsqueda de beneficiar a los grupos sociales más vulnerables, mediante el uso eficiente de los recursos. De esta manera el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2009) ha establecido como principales estrategias:

**a) *Cooperación Técnica y Capacitación:*** Se han conformado equipos de trabajo a nivel nacional que, en coordinación con los del ámbito territorial, apoyan y fortalecen la gestión fundamentalmente en lo que respecta a la coordinación intersectorial y la conformación de los Consejos Consultivos. En cuanto a la capacitación, la propuesta está centrada en la familia. De acuerdo a los objetivos del Plan, se impulsa una concepción integral que enlace la alimentación y nutrición con la atención temprana del desarrollo infantil y humano en el ámbito familiar y comunitario, y que favorezca la construcción de capital social con eje en el ejercicio de sus derechos. Desde los espacios comunitarios convocantes de la comunidad, se invita a las familias a participar en actividades concretas y sostenidas, con periodicidad establecida y destinadas al intercambio de saberes en temas cotidianos que las involucren. Por ejemplo, con la idea de dar de comer, dar de leer, se incorpora

una concepción integral de nutrición, comprendiendo no sólo el aspecto alimentario sino también otras dimensiones de la persona.

**b) La Prevención.** No resulta menos importante el fortalecer las redes de servicios (salud, educación y sociales, entre otras) para ofrecer oportunidades a las personas, sus familias y la comunidad, facilitando las interacciones en aprendizajes mutuos y la accesibilidad para satisfacer sus necesidades básicas y el autosostenimiento. En este sentido, las principales acciones que se abordan son: 1.- Cuidado de la embarazada y el niño sano a través del Plan Materno Infantil. 2.- Promoción del desarrollo infantil y respaldo a las familias en la crianza de sus hijos. 3.- Promoción de la salud de la población a través de efectores capacitados 4.-Impulso a la culminación de la escolaridad básica en las madres. 5.- Educación alimentaria nutricional para las familias. 6.- Cuidado de los aspectos sanitarios y bromatológicos de los alimentos.

**c) Políticas Compensatorias:** Paralelamente se desarrollan acciones directas de asistencia alimentaria a la población de menores recursos, en particular a familias con niños de hasta 14 años, desnutridos, discapacitados, embarazadas, ancianos sin cobertura social y a las comunidades aborígenes. También se tiende a favorecer el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias para la gestión de emprendimientos sustentables orientados a la inclusión social y la equidad. Estas acciones son: 1.- Promover el desarrollo local desde programas de producción (huertas, granjas, elaboración de productos alimenticios o cría de animales. 2.- Fortalecer las capacidades de los actores locales (puericultores, agentes sanitarios, cuidadores domiciliarios y promotores entre otros. 3.- Brindar capacitación para la gestión de proyectos familiares o comunitarios. 4.- Se desarrollan también políticas de incentivos, con experiencias exitosas, destinando recursos especiales para facilitar su crecimiento y expansión.

**d) Modalidades de Intervención:** Se transfieren recursos y se financian proyectos en las provincias. Dichos proyectos deben incluir acuerdos con los municipios y la sociedad civil, para prestaciones en el territorio sobre: 1.-Atención del niño sano y a la embarazada con entrega de leche fortificada. 2.- Asistencia Alimentaria: módulos alimentarios para las familias, comedores escolares, infantiles y comunitarios. 3.-

Autoproducción de alimentos para el consumo familiar y comunitario: huertas, granjas, elaboración de alimentos. 4.- Tickets alimentarios. 5.- Promoción comunitaria, capacitación, educación alimentaria nutricional.

*e) Transferencias para Revertir Situaciones Críticas en Localidades.* También se transfieren recursos y financiamiento a organismos gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos destinados a revertir situaciones críticas detectadas en grupos poblacionales localizados, que tienen que ver con: 1.- Atención integral del niño desnutrido con acciones coordinadas de las áreas de Salud y Desarrollo Social. 2.- Acciones integrales específicas para poblaciones aborígenes. 3.- Comedores comunitarios, refuerzo nutricional en comedores escolares en zonas críticas, huertas, granjas y autoproducción de alimentos (Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, 2009).

#### ***II.5.5.- Programas de Asistencia Alimentaria en Perú***

El gobierno peruano definió la carta social 2001-2006, en la cual estableció los lineamientos básicos de política social para este periodo e identificó como grupos prioritarios a los niños menores de cinco años, a las madres gestantes y lactantes, a las mujeres en edad fértil, a los niños en edad escolar y a la población ubicadas en áreas caracterizadas como de extrema pobreza. El marco normativo de la Carta Social implementada por el Estado peruano, establece el desarrollo de capacidades como aspecto fundamental, tanto para el logro de una calidad de vida adecuada, como para el desarrollo económico. Los servicios de salud, y educación básica deben estar efectivamente al alcance de todos los peruanos, salvándose las barreras de género, económicas, geográficas, culturales e interculturales que impiden su acceso, que se convertirá de esa manera en un derecho universal

Lograr condiciones para un adecuado desarrollo del capital humano incluirá consideraciones relativas al entorno de las personas, tanto en los medios rurales como urbanos, preservando la integralidad de la formación del mismo. Resulta fundamental también que a las zonas rurales y a los pobres lleguen servicios de calidad, adaptados a sus necesidades y realidades culturales. En relación a la problemática nutricional, el

gobierno peruano ha señalado que las prioridades estuvieron en desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición, alimentación y salud, que permitiera acciones en control y capacitación de las madres y escolares para que mejoraran sus prácticas de higiene y alimentación y promover una red de protección social dirigida a los más pobres, en función de los programas que transfieran alimento.

La distribución geográfica de la ayuda alimentaria se realiza de acuerdo con los objetivos y priorización de cada institución. En este sentido, todos los programas analizados, excepto el PACFO, tienen un alcance a nivel nacional. Sin embargo, solamente el Vaso de Leche se ejecuta a través de todas los municipios del país; mientras que los otros se localizan en zonas de extrema pobreza. Asimismo, la mayoría de éstos emplean herramientas tales como mapas de pobreza y tasas de desnutrición, para lograr la mejor focalización geográfica (Gobierno de la República del Perú, 2002).

#### ***II.5.5.1.-Programas Asistenciales:***

Los principales programas asistenciales para mejorar la situación alimentaria y nutricional en el Perú son administrados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONOAA)<sup>27</sup>, que es una Unidad Ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social cuya finalidad es contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en pobreza crítica así como coadyuvar a la seguridad alimentaria (Gómez y La Serna, 2005) son los siguientes:

***a) Comedores Infantiles:*** Este programa tiene como objetivo contribuir con el estado nutricional de la población menor de seis años, mediante asistencia alimentaria y de adiestramiento a las madres y educadores. Los niños son beneficiados por 312 días

---

<sup>27</sup> PRONOAA: viene desarrollando un conjunto de procesos destacando la descentralización de los programas sociales a gobiernos regionales, fusión y rediseño de los programas alimentarios y nutricionales, refocalización de los recursos hacia los quintiles de ingresos más pobres de la población y la promoción de la participación de las organizaciones sociales de base en la gestión del programa (Gobierno de la República del Perú, 2002).

del año, obteniendo una ración diaria de 237 grs de alimentos, repartidos durante el desayuno y el almuerzo.

**b) *Programas de Desayunos Escolares (PDE)***: tiene como principal objetivo mejorar la nutrición de la población escolar de 4 a 13 años de edad, en las etapas de educación inicial, especial y primaria, focalizados en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y de extrema pobreza. Los beneficiarios reciben raciones diarias de desayunos durante 138 días al año.

**c) *Programas de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor riesgo (PACFO)***: cumple con el propósito de prevenir la desnutrición en niños entre los 6 a 36 meses de edad focalizados en regiones con mayor pobreza, mediante entrega durante 216 días al año de raciones de alimentos.

**d) *Programas de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo (PANFAR)***: El objetivo principal del programa es el de mejorar la salud y la nutrición de niños menores de 36 meses y de sus madres que viven en zonas de extrema pobreza, mediante el apoyo alimentario, atención integral en salud y la educación en nutrición y salud. El programa permite entregar diariamente raciones alimenticias crudas de 674 grs.

**e) *Programa de Alimentos y Nutrición dirigido al Menor en estado de Abandono (PROMARN)***: Este programa entrega subsidios mediante almuerzo, con el propósito de contribuir con la dieta alimentaria de niños y adolescentes que estudian o trabajan y que se encuentran en condiciones de abandono, de riesgo moral o de riesgo de salud. De esta manera ofrece durante 312 días por año raciones alimenticias de 190 grs que cubren 35% y 69% de los requerimientos calóricos y proteicos respectivamente.

**f) *Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia (PANTBC)***: Su objetivo es ofrecer atención alimentaria a la población focalizada en áreas de pobreza extrema y que padecen de tuberculosis.

**g) *Programa de Comedores Populares***: Este posee dos componentes: *a.- Atención a Comedores*: Tiene como principal propósito mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de grupos vulnerables en alto riesgo nutricional, que residen en áreas

urbanas y rurales en estado de marginalidad, mediante el apoyo a comedores organizados por la comunidad con productos perecederos destinados a la preparación de raciones diarias en el ámbito nacional. b.- Subsidios a Comedores: se suministra apoyo económico en dinero a comedores de Lima y Callao, para la obtención de los productos perecederos, requeridos en la preparación de raciones alimenticias diarias.

**h) Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW):** Permite la atención integral a la infancia temprana, mediante el cuidado diurno para niñas y niños menores de cuatro años, pero especialmente en situación de riesgo y en condición de pobreza o pobreza extrema. Este programa atiende a 40.000 niños en todo el país, a través de 4600 Wawa Wasis, recibiendo atención alimentaria, promoción nutricional, aprendizaje infantil temprano y salud preventivo-promocional.

**i) Programa del Vaso de Leche (PVL):** Este programa busca atacar la malnutrición entre los grupos de alto riesgo, promover la lactancia de pecho. La población objetivo son los niños menores de 7 años y las mujeres embarazadas y en periodo en lactancia. Se extienden estos beneficios a los escolares hasta los 13 años, los pacientes con tuberculosis y los ancianos.

**j) Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB):** La población objetivo se estableció en niños menores de 3 años y mujeres en condiciones de fertilidad. El propósito fundamental es mejorar el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria, a través del incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y nutrición (Gómez y La Serna, 2005).

#### **II. 5.5.2.- Programas de Infraestructura y Apoyo Productivo:**

**a) Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES):** El propósito es mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atender las necesidades básicas de la población, crear empleo y promover la participación de la población pobre en la gestión de su propio desarrollo, mediante el financiamiento en zonas rurales, altoandinas y de la selva obras de salud, educación, saneamiento e

infraestructura básica, así como proyectos productivos. Su funcionamiento es a través de núcleos ejecutores, que son entes representativos de cada comunidad beneficiada y organizada que les permite administrar los recursos asignados.

**b) Alimentos por Trabajo:** Beneficia a familias rurales y peri urbanas: a través de la entrega de alimentos en compensación por la contribución de mano de obra no calificada en la construcción de obras destinadas a beneficiar a la colectividad.

**c) Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS):** La misión principal de este programa es promover el manejo sostenible de los recursos agua, suelo y vegetación con el enfoque de cuencas, que permita mejorar la capacidad productiva y las condiciones de vida de la población andina. Interviene en la Región Sierra del país, que se encuentra sobre 2.500 msnm y su población objetivo son los agricultores en situación de pobreza y extrema pobreza.

**d) Programa de Caminos Rurales:** el propósito es el de mejorar el acceso de las poblaciones rurales, que viven en pobreza y pobreza extrema a servicios económicos básicos, así como promover actividades que les permita obtener ingresos (Gómez y La Serna, 2005).

## **II. 5.6.- Chile solidario.**

La acción social del Estado en Chile estuvo orientada a políticas que regulaban las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, las remuneraciones, las políticas de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social, con una clara orientación universalista, al buscar mejorar los niveles de bienestar de la población permitiendo a todos el acceso a los derechos sociales garantizados por las normas legales. Sin embargo, el universalismo terminó siendo un universalismo estratificado, es decir, una universalización de los sistemas de seguridad social y una fuerte estratificación en los beneficios, las condiciones de acceso y el rango de protección en materia de seguridad social. El modelo neoliberal adoptado por la Junta de Gobierno Militar al poco tiempo de tomar el poder exigía disminuir el gasto social.

El traspaso de una parte importante de los servicios de seguridad social desde el gobierno al sector privado llegó a ser una condición necesaria. Ella se veía reforzada por las señales de crisis del estado benefactor que denunciaron diversos estudios. Al mismo tiempo, se empezó a dar prioridad a la focalización del gasto social sobre los programas universales, a la creación de programas compensatorios contra la pobreza y a descentralizar la entrega por el sector público de servicios sociales contra la extrema pobreza (Palma y Urzúa, 2005).

Las políticas sociales puesta en acción por los gobiernos democráticos han buscado el logro de dos objetivos principales. El primero de ellos corresponde a las políticas que permitan asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, que otorgue igualdad de oportunidades. El segundo es el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables, para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que ofrece la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo. De esta manera, los gobiernos elegidos desde 1990, han procurado mantener tanto el carácter universalista de las políticas sociales como la focalización de políticas y programas específicos orientados a eliminar la pobreza y a establecer igualdad de oportunidades para todos. Aunque, como ya vimos, la focalización fue introducida por el gobierno militar, su aplicación por los gobiernos democráticos permite incorporar nuevos grupos destinatarios, en función de sus particulares situaciones de discriminación y exclusión social. Para todos estos grupos prioritarios se formularon políticas y programas multisectoriales integrados (Palma y Urzúa, 2005).

El Programa Chile Solidario<sup>28</sup> es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación

---

<sup>28</sup> La mayor parte de la información del Programa Chile Solidario desarrollada en este trabajo fue consultada de la página web del Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile: <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>.

de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.

El Gobierno ha ratificado la importancia de contar con instrumentos de política que contribuyan a la plena realización de los derechos de las personas, en particular, revirtiendo inequidades que afectan a quienes se ven afectados por diversas situaciones que impactan de manera negativa sobre su bienestar presente y sus posibilidades futuras. Es por esto que la agenda social del Gobierno se ha orientado con mucha determinación, a la generación y fortalecimiento de iniciativas que permitan asegurar condiciones básicas de bienestar a toda la población, desde la gestación hasta la vejez. En ese sentido, Chile Solidario forma parte de una política de protección social mucho más amplia, donde la perspectiva de derechos se implementa a través de áreas tan centrales de la política social como educación, salud, alimentación y seguridad social.

En lo práctico, Chile Solidario es un modelo de gestión, representado en la Secretaría Ejecutiva radicada en el Ministerio de Planificación y de las Secretarías Regionales Ministeriales, ambas instancias dedicadas a coordinar a las instituciones responsables de entregar prestaciones sociales, para que funcionen como red de protección social. El sistema genera recursos específicos para aquellos ámbitos de necesidad de sus usuarios que la oferta regular no cubre, mediante la ampliación de los programas sociales vigentes o a través de la generación de programas nuevos para la atención de demandas no cubiertas ( MIDEPLAN, 2009)

En su operación, es un sistema descentralizado que funciona en estrecho vínculo con los gobiernos locales, las municipalidades, quienes son responsables de las principales funciones de la protección social. De esta forma, Chile Solidario complementa y fortalece su tarea, aportando recursos técnicos, metodológicos y financieros que aseguren la atención oportuna y de calidad de las familias y personas más vulnerables de los territorios. Además, tiene un marco legal que rige el

funcionamiento del sistema, establece la forma de operación de sus componentes y regula el régimen de garantías.

Este marco define los principios de operación del sistema, sus alcances y modalidades y, sobre todo, consagra aquellos beneficios que deben ser asignados a las personas por derecho, cuestión que hace distintivo este sistema en relación a la forma tradicionalmente utilizada para asignar beneficios por postulación y espera. Para cumplir con su propósito de contactar a las familias y personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, Chile Solidario trabaja con la Ficha de Protección Social, pero además, genera dispositivos de vinculación y acompañamiento para que la incorporación de los usuarios a la red de protección social, redunde en un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias. (MIDEPLAN, 2009).

A comienzos del 2000, y pese a los avances en la instalación de la política social, se constató que existía un núcleo de pobreza extrema, que se estimó alrededor del 5%, en el cual las políticas tenían escaso efecto (Palma y Urzúa, 2005). Para esto, Chile Solidario trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas, que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento. Se trata de servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social.

#### ***II.5.6.1.-Principales programas***

***a) El Programa Puente:*** dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Se establece como un mecanismo de enlace de los ciudadanos a sus derechos, y que da cuenta de una búsqueda por responder a las especificidades de las personas que viven en situación de extrema pobreza. Este programa se nutre de tres enfoques: capital social, redes e intervención en crisis que se adopta es el de las redes sociales. El fondo de solidaridad e inversión

social (FOSIS), el cual forma parte del ministerio de planificación encargado de las políticas sociales en Chile, es el encargado de llevar a cabo esta iniciativa, la cual se comenzó a implementar a partir del año 2002 (Robles, 2009).

**b) El Programa Vínculos:** orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

**c) El Programa Calle :** orientado al trabajo con adultos que se encuentran en situación de indigencia. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG's y su administración y asistencia técnica está a cargo de MIDEPLAN.

**d) El Programa Caminos:** dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo de MIDEPLAN.

Para cumplir con su propósito de generar condiciones para que las personas que tienen necesidades de apoyo y asistencia, tengan acceso efectivo a los recursos que les permitan sostener un nivel básico de bienestar, junto con identificar contextos de vulnerabilidad de las personas a través de La Ficha de Protección Social y, con generar estrategias de vinculación acordes al perfil de cada grupo, mediante sus programas de apoyo psicosocial, Chile Solidario habilita el otorgamiento de prestaciones monetarias como garantía, a quienes cumplen requisitos para ello. Entre las principales se encuentran el Subsidio Único Familiar (SUF), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), el Subsidio a la Cédula de Identidad y la Pensión Básica Solidaria (PBS).

Chile Solidario complementa este sistema de selección de personas, asignación de beneficios e intervención socioeducativa y de acompañamiento psicosocial, con la generación de facilidades y preferencias en el acceso a la red de programas y servicios sociales de la red institucional local, muchos de ellos en convenio directo con Chile Solidario. Con este esquema de articulación, se aumentan las posibilidades de las que las personas pueden hacer uso para asegurar un mejor nivel de bienestar y

participar con mayor autonomía de la vida familiar, social y productiva (Gobierno de Chile, 2009).

La FAO (2004), ha señalado que Chile Solidario presenta un diseño sumamente innovador, que lo diferencia claramente de los esquemas tradicionales de política social, tanto a nivel nacional como de toda América Latina. Un elemento a destacar es que operacionaliza la concepción multicausal de la extrema pobreza, con el objetivo de lograr una solución integral y sustentable del problema a través de un programa social. El enfoque utilizado se fundamenta en la perspectiva de los derechos sociales. Con ello, la solución de los problemas sociales y económicos es un imperativo ético y no una variable de ajuste. Otro elemento clave del modelo es la participación de los beneficiarios, que son agentes activos y no meros demandantes.

El logro de los objetivos depende de que se cumplan los compromisos establecidos, que suponen movilizar sus capacidades para buscar soluciones y no sólo solicitar ayuda. Elemento que, de acuerdo a la opinión de éstos, está dando resultados claramente favorables. Asimismo, la planificación del sistema de protección social Chile Solidario se define como un conjunto de normas, objetivos, y metas que permiten racionalizar programas, regular la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado, en los aspectos socio cultural, económico y financiero, físico-territorial o jurídicos, con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de vida e impulsar el desarrollo de la comunidad de base (MIDEPLAN, 2009)

La planificación del sistema de protección social Chile solidario supone concertar, coordinar e integrar intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales y regionales. Es de destacar que la FAO la cual monitorea el progreso de los países en la lucha contra el hambre, cuya meta principal, establecida durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, realizada en 1996, es la reducción a la mitad del número de personas subnutridas para el año 2015, tomando como período base los años 1990-1992, enfatiza que los resultados obtenidos por Chile en la reducción de la inseguridad alimentaria en los últimos 10 años, puede y debe servir de ejemplo para

otros países de América Latina y el Caribe que, por motivos diferentes, aún no fueron capaces de reducir el hambre y la pobreza en sus territorios (FAO, 2004).

### ***II.5.7.- El programa Hambre Cero en Brasil***

El Programa Hambre Cero implementado por el gobierno brasileño en el 2003, parte del principio de que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a las necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de la salud. La garantía de este derecho es una condición para que se alcance la ciudadanía y para que una nación pueda considerarse civilizada. Combina políticas estructurales que abordan las causas profundas del hambre con políticas asistenciales de emergencia para atender a las familias carenciadas y políticas locales implementadas por cada municipio de acuerdo con su realidad particular (FAO 2006)

La ejecución del programa resulta a partir de tres bases: 1) La implementación de Políticas Públicas para alterar las causas que generan la pobreza y la desigualdad. Esas políticas son desarrolladas prácticamente por todos los ministerios y en las tres esferas del Gobierno (Federal, Estatal y Municipal); 2) La construcción participativa de la sociedad en la formulación, ejecución y acompañamiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional, tomando como máxima expresión el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, el CONSEA, relacionado directamente al Presidente de la República y compuesto por 2/3 de la sociedad civil y 1/3 de representantes gubernamentales; 3) El “Mutirão” (movilización) contra el hambre es un gran movimiento nacional de solidaridad, volcado hacia aquellos que pasan necesidad diariamente por no tener que comer y no poder esperar por los resultados de los cambios profundos en la estructura económica y social del país. El “Mutirão” incorpora al Gobierno y a la sociedad (Congreso Bolivariano, 2008).

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional<sup>29</sup> desarrollado en Brasil es considerado como objetivo estratégico y permanente de las políticas públicas subordinadas a los principios del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA) y de la Soberanía Alimentaria. El compromiso del Gobierno de Lula con este tema fue comprobado con la creación del programa “Hambre Cero” en 2003, que tiene como principales propuestas: acciones que aumenten el acceso a la alimentación de las personas con bajos ingresos (transferencia en dinero, alimentación escolar, restaurantes públicos, etc.), ayudadas por la recuperación del salario mínimo y del empleo, fortalecimiento de la agricultura familiar, que hace la mayor parte de los locales de producción agrícola, y la responsable por garantizar el suministro de alimentos al mercado local (CONSEA, 2009)

De esta manera el programa define cuatro ejes de trabajo: Ampliación del acceso a alimentación, Fortalecimiento de la agricultura familiar, Promoción de procesos de generación de renta, Articulación, movilización y control social.

#### ***II.5.7.1.- Principales Características del Programa Hambre Cero.***

“Hambre Cero” es un programa focalizado, que permite a programas como “Bolsa Familia” disponer de una cuenta con un catastro único de los beneficiarios de todos los programas de transferencia de renta preexistentes y utiliza una carta magnética unificada para la entrega de los beneficios. Son beneficiarias todas aquellas familias en situación de pobreza, basándose en la renta per cápita. Asimismo es necesario señalar que la magnitud del programa “Hambre Cero”, se debe al nivel de pobreza de la población brasileña, de esta manera 11.1 millones de familias pobres del Brasil, alrededor de 45 millones de personas o 25% del total de población del país reciben

---

<sup>29</sup> El enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil le asigna el estatuto de un objetivo de política pública, estratégica y permanente, por lo que califica entre las categorías esenciales en la planificación de su desarrollo. Reúne además de las dimensiones alimentaria y nutricional, la de disponibilidad y calidad. El enfoque intenta promover la intersectorialidad de las acciones y programas, con la implementación de acciones integradas, así como incluye mecanismos de coordinación con participación social en la forma de consejos de seguridad alimentaria y nutricional (CONSEA, 2009)

ahora a través del programa “Bolsa Familia” una transferencia de ingreso de alrededor de R\$ 60 (US\$ 30) mensuales (Betto, 2004).

*a) El Programa “Bolsa Familia”:* En el primer eje, ampliación del acceso a alimentación se ubica “Bolsa Familia”, programa que se inicia el año 2003 con el propósito de unificar a todos los programas de transferencia directa de renta iniciados durante el gobierno de predecesor: Bono Escolar, Bono alimentación, Tarjeta alimentación y Auxilio Gas. “Bolsa Familia” es un programa de transferencia de renta con condicionalidades que consisten en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a todos los niños en edad escolar en la escuela y asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno.

En este sentido Betto (2004) ha señalado, que la transferencia es entregada a las madres para asegurar que todos los miembros de la familia tengan lo suficiente para comer. Alrededor del 73% de los beneficiarios están en el quintil de ingresos más bajos de la población y un 94% pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos. Las transferencias han aumentado, en promedio, en 21% los ingresos totales de sus beneficiarios Asimismo, los beneficiarios de “Bolsa Familia” están gastando alrededor del 76% de la transferencia en compra de alimentos y que cada vez, un número mayor de familias ha mejorado la frecuencia de las comidas y su contenido nutricional.

Haciendo comparaciones entre familias que no reciben y que reciben “Bolsa Familia”, han sido encontradas evidencias de que éstas últimas tienen un 62% menos de probabilidades de que infantes, entre 6 y 11 meses, sufran de desnutrición crónica<sup>30</sup>. Ahora bien, la familia para obtener este beneficio debe cumplir tres condiciones, que son deberes básicos: primero, no puede tener analfabetos; si tiene analfabetos tiene que ir a un curso de alfabetización y se tiene que dentro de “Hambre

---

<sup>30</sup> Estos indicadores permiten concluir que el programa está teniendo un elevado impacto nutricional como factor de protección contra la desnutrición crónica. Parece evidente que el aumento sustancial en el flujo de recursos del “Bolsa Familia” hacia las comunidades pobres debe estar induciendo el crecimiento económico a nivel local donde más se necesita. (Betto, 2004)

cero”, una campaña nacional de alfabetización; la segunda condición es, que todos los hijos tienen que estar en la escuela, hasta los quince años de edad; la tercera, seguir un programa de salud.

Si la familia tiene hijos en edad escolar, tiene derecho a cinco dólares más por hijo, hasta un máximo de tres hijos por familia. Y cuando se hace sociedad con el gobierno del Estado y el gobierno municipal, ellos también añaden alguna cuota más de dinero, de modo que hay poblaciones “Hambre cero” que reciben alrededor de ochenta dólares (casi un salario mínimo completo) porque ahí hay una participación más efectiva de los poderes locales. Todas las personas que tienen más de sesenta y cinco años de edad y viven en la zona rural, tienen derecho a un salario mínimo por mes (Betto, 2004).

**b) Programa Nacional de Alimentación Escolar:** todos los niños, niñas y adolescentes brasileños que estudian en las escuelas públicas, un total de 36.3 millones, han mejorado su acceso a una ración diaria de alimentos nutritivos en su guardería, preescolar o escuela primaria. Habiéndose casi duplicado los recursos financieros asignados por participante, el que amplió las oportunidades para mejorar la calidad de la alimentación. Es importante destacar los esfuerzos realizados, con el propósito de que la alimentación escolar sea provista con alimentos comprados localmente a pequeños agricultores, de incorporar la educación nutricional en el currículum de la enseñanza básica, así como habersele dado especial atención a las necesidades de la dieta alimentaria de los indígenas, respetando sus hábitos alimentarios, con el objetivo de ampliar su impacto social (FAO, 2006).

**c) Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF):** Un programa que se ha orientado particularmente en el área rural y que ha tenido rápido crecimiento y la combinación de una significativa participación de los agricultores en la gestión del programa, junto con el fortalecimiento de la asistencia técnica y el rápido crecimiento del crédito, está contribuyendo a un importante aumento de la producción y de los ingresos de las unidades familiares rurales y de acuerdo con estudios recientes, también en la dinamización del crecimiento de las economías locales (Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, 2010). Alrededor de 2 millones de pequeños

agricultores agrícolas, incluyendo beneficiarios de la Reforma Agraria, han tenido acceso al crédito, incluyendo a 700,000 que lo reciben por primera vez.

Los recursos canalizados a través del crédito han aumentado rápidamente a partir del 2003, superando los R\$ 9,000 millones (US\$ 4.5 millones) en 2006, con un significativo aporte de recursos extrapresupuestarios. Así, en el inicio del programa “Hambre Cero” fue establecido un Plan de Cosecha específico para esa categoría de agricultores, que abarca, por un lado, la ampliación del programa de crédito, que ya existía, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Ese programa de crédito es exclusivamente para ese tipo de agricultura y apoya, en su mayoría, la producción de alimentos. Su reciente ampliación resultó en casi dos millones de contratos de créditos en la cosecha de 2008/2009, con la estimativa de aplicación de R\$ 13 mil millones (US\$ 7.64 mil millones).

El 60% de todas sus operaciones fortalece familias pobres de zonas rurales, comunidades tradicionales, indígenas y colonos con tierras. También han sido modificados y ampliada la escala de los seguros agrícolas para la agricultura familiar. Los pequeños agricultores también han sido beneficiados por la rápida expansión de los programas de compra de alimentos, hechas por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), destinados a satisfacer las necesidades de los programas alimentarios de emergencia, beneficiando con ello tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos (CONSEA,2009)

**d) Acceso de Familias Rurales al Agua:** desde 2003, alrededor de 150.000 familias que residen en zonas afectadas constantemente por sequías construyeron cisternas para almacenamiento de agua de lluvia, mediante un Programa promovido por el Gobierno Federal y ejecutado por una red de ONGs parcialmente financiado con donaciones privadas. El acceso a agua potable contribuyó al mejoramiento de la nutrición y a la reducción de la mortalidad infantil, liberando fuerza de trabajo al reducir el tiempo gastado en la recolección de agua y reduciendo la dependencia económica y política en los proveedores de la misma. Han sido implementados programas urbanos orientados a mejorar los patrones nutricionales entre los más necesitados, a través de alianzas con autoridades locales, ONGs y el sector privado.

Ellos incluyen: restaurantes populares subsidiados, cocinas comunitarias, bancos de alimentos y agricultura urbana (FAO, 2006).

e) *Atención básica de salud*: mediante el Sistema Único de Salud revierte una serie de recursos a los municipios que son obligados a invertir en la asistencia básica, acompañamiento de médicos de la familia, control de los índices de nutrición, programas materno-infantiles, asistencia odontológica, psicológica etc. Este sistema viene recibiendo una atención especial del Gobierno y significa un fuerte equipo en el combate al Hambre y desnutrición. La frecuencia al puesto de salud es una contrapartida que la familia atendida por el programa de transferencia de renta debe dar. Sin lugar a dudas que el Programa “Hambre Cero” tiene un factor dominante en lo alimentario como consecuencia del alto nivel de pobreza existente en Brasil y la necesidad de asistir alimentariamente a este sector de la población, sin embargo este programa también tiene un componente en el área educativa y de salud, como expresión de la necesidad de ofrecer una atención más integral a éste segmento de la sociedad y proporcionales de esta manera mayores oportunidades futuras (FAO, 2006).

A manera de conclusión se puede afirmar que los programas sociales analizados en los casos de México, Argentina, Chile, Perú y Brasil presentan semejanzas en cuanto al propósito de los mismos como lo es el alivio y superación de la pobreza y pobreza extrema y con ello mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Asimismo, se evidencia cambio en políticas universales asociadas a los gobiernos de corte populista que prevalecieron en la región hacia un modelo de políticas focalizadas que integran además del aspecto alimentario, atención a la familia en relación principalmente a la educación y salud, en la búsqueda de fortalecer el capital humano, para lo cual se estructuran programas de transferencia condicionada que permite a su vez aportar un ingreso de inclusión social para hacer frente a necesidades básicas de la familia, siendo las mujeres las receptoras de las transferencias con el propósito de que se haga un uso adecuado de los recursos asignados.

Estos programas están diseñados en diversas particularidades bajo la modalidad de focalización y se ejecutan bajo redes de protección social que el Estado ha delineado y que permiten apoyar a las familias que se encuentran en niveles de vulnerabilidad o riesgo social. En definitiva los programas sociales de asistencia alimentaria están inmersos dentro de un modelo que permite beneficiar a la población en pobreza o pobreza extrema en la búsqueda de satisfacer sus necesidades básicas inmediatas, sin embargo estos programas han sido diseñados igualmente en la búsqueda de alcanzar mayores niveles de satisfacción para la población más vulnerable, mediante la inversión en capital humano que permita ampliar los beneficios en cuanto a educación y salud a la población más joven y de esta manera en un mediano plazo romper con las limitaciones sociales que impide superar los niveles de pobreza presentes.

Es necesario señalar que el Programa “Hambre Cero”, tiene una magnitud mayor que la de los otros programas analizados, por el número de familias pobres presentes hoy día en la sociedad brasileña y donde el aspecto alimentario tiene predominio debido a los altos niveles de pobreza extrema, de igual manera tienen cobertura significativa los programas sociales de México y Argentina debido igualmente a los niveles de pobreza existentes en estos países.

## ***II.6.- POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN VENEZUELA.***

Las políticas macroeconómicas repercuten directamente en la seguridad alimentaria afectando los precios y el poder de compra y por lo tanto el acceso a los alimentos. Los principales macro precios: el salario, la tasa de interés y el tipo de cambio son determinantes para alcanzar la seguridad alimentaria, la política macroeconómica o la decisión de modificar algunos parámetros macroeconómicos esenciales pueden repercutir directamente en el suministro alimentario de un país e influir en los incentivos de precios a los productores nacionales.

Thomson y Metz (1999), afirmaron que la política fiscal mediante una reducción del gasto público puede afectar a varios servicios de apoyo a la agricultura,

como los servicios de extensión o el financiamiento de las actividades de investigación del sector público, que pueden contribuir al desarrollo de variedades de cultivos mejorados y de técnicas de producción más eficaces. La política cambiaria determina los precios relativos de los bienes transables en relación a los bienes no transables. Un tipo de cambio sobrevalorado tiende a favorecer el aumento de los precios de los bienes no transables.

Además indicaron, que el tipo de cambio también influirá en el precio de los insumos agrícolas como fertilizantes, plaguicidas y combustible para los tractores. La política monetaria puede afectar la disponibilidad de créditos para financiar la producción alimentaria y la compra y el almacenamiento de la cosecha anual. Una política monetaria restrictiva puede limitar con graves consecuencias el acceso al crédito en el sector agrícola. Sin embargo, una política monetaria suficientemente flexible como para favorecer niveles elevados de inflación, también puede tener repercusiones negativas a largo plazo en el suministro interno de alimentos.

Al respecto Gutiérrez (2005), señaló que mediante la política monetaria y cambiaria se afecta las tasas de interés y el precio de la moneda extranjera en términos de la moneda nacional, es decir el tipo de cambio. El carácter de la política monetaria, bien sea expansiva o restrictiva de la oferta monetaria, afectará también los precios domésticos, entre ellos los de los alimentos y de las materias primas agrícolas. Una política monetaria expansiva ejercerá presiones inflacionarias al estimular la demanda de bienes y servicios. La política cambiaria afecta el precio en moneda nacional de las importaciones y de las exportaciones. Un tipo de cambio real depreciado disminuirá las importaciones agroalimentarias al encarecerlas, necesitando más unidades de moneda nacional para obtener una unidad de moneda extranjera y estimulará las exportaciones agroalimentarias debido a su abaratamiento en el exterior, a la par que le permite a los exportadores obtener más unidades de moneda nacional por cada unidad de moneda extranjera recibida al exportar. Por el contrario, la apreciación del tipo de cambio real tendrá el efecto opuesto al abaratar las importaciones mientras que encarece la producción nacional.

Este autor indico igualmente, que mediante la política fiscal el gobierno resuelve la aplicación de impuestos y sus prioridades al asignar recursos para diferentes programas sectoriales como financiamiento, subsidios y apoyo a los productores agrícolas, infraestructura, capacitación y transferencia de tecnología, subsidios a consumidores, entre otros. La política fiscal si es de carácter expansivo también puede afectar la oferta monetaria incrementándola y por esta vía ejercer presiones inflacionarias. Si el gobierno central requiere de financiamiento para cubrir el déficit fiscal puede aumentar la demanda de créditos o de dinero de los bancos y por esta vía aumentar las tasas de interés, lo que afecta negativamente las inversiones del sector privado de la economía.

La política comercial define las acciones del Estado para incidir sobre los flujos de comercio exterior. Esto repercute sobre los precios de las importaciones y exportaciones y consecuentemente en la disponibilidad doméstica de bienes y servicios agroalimentarios. La política comercial se expresa mediante la fijación de aranceles a las importaciones y exportaciones, cuotas-contingentes de importación, subsidios a importaciones y exportaciones y otras medidas. Una política que restrinja las importaciones permite mejorar los precios de la producción nacional al reducir la competencia de los bienes importados. Por el contrario, una política de mayor libertad para importar permite ampliar la oferta de bienes y ejercer presión a la baja de los precios (Gutiérrez, 2005).

Es del interés de esta investigación establecer con claridad lo correspondiente al concepto de populismo económico, que de acuerdo a Dornbusch y Edwards (1992) lo definen como:

Un enfoque de la economía que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado. El propósito de la descripción de este paradigma no es una afirmación moralista de la economía conservadora, sino una advertencia de que las políticas populistas fracasan en última instancia, y su fracaso tiene siempre un costo terrible para los mismos grupos que supuestamente se quiere favorecer. Postulamos aquí la tesis fundamental de que la macroeconomía de diversas experiencias es muy similar, aunque la política difiere grandemente (p. 17).

Este planteamiento es explícito al señalar que las políticas populistas han afectado negativamente las economías donde se han aplicado, causando graves desequilibrios macroeconómicos donde destaca la inflación. En este contexto el desarrollo de políticas sociales universales con un fuerte carácter clientelar son guiadas por la idea de garantizar equidad sacrificando eficiencia. Estas políticas no son sustentables (Barret, 2002) y su viabilidad y eficiencia dependen de ingresos crecientes por parte del estado, en la medida que las políticas macroeconómicas de ajuste que persiguen reducir el déficit fiscal y controlar la inflación, las políticas universales son dejadas a un lado y las políticas de asistencia alimentaria se orientan a políticas focalizadas en búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del gasto social.

### ***II.7.- CAPITALISMO RENTÍSTICO.***

Los países petroleros presentan condiciones particulares en su economía, por esta razón en el presente estudio se desarrollará aspectos fundamentales sobre las economías petroleras y en particular sobre el comportamiento del tipo de cambio. Venezuela es un país petrolero, cuyo funcionamiento económico tiene alto grado de dependencia de las exportaciones petroleras. Estas han representado por mucho tiempo un porcentaje mayoritario de las exportaciones totales. La evolución socioeconómica de Venezuela sólo puede ser comprendida aclarando su particular forma de generar y distribuir riqueza y su inserción en el sistema internacional. Numerosos estudios han llevado a caracterizarla como un tipo especial de desarrollo, basado en una renta inyectada desde el exterior.

La forma económica adoptada se ha denominado capitalismo rentístico o rentismo. Se entiende por capitalismo rentístico un sistema capitalista, basado en la propiedad privada de los medios de producción, la iniciativa privada en la economía y regulado por el mercado, pero a su vez es rentista debido a los ingresos que recibe desde el exterior, no generado por su propia actividad productiva, los países ricos en recursos naturales no son los más desarrollados. Podrán tener grandes ingresos o un alto PIB per cápita, pero casi siempre carecen de instituciones sólidas y niveles de vida

adecuados para toda la población (Domingo, Fargier, Mora, Rojas, Tonella, Capacho, Melcher, Orlandoni, Ramírez y Rivas, 1999).

El virus de la "enfermedad holandesa"<sup>31</sup>, la distorsión en la asignación interna de los recursos y la consolidación de una mentalidad rentista son algunas de las causas de esta aparente paradoja, que afecta particularmente a los países latinoamericanos productores de petróleo (Schuldt, y Acosta, 2006.).

Palacios (2002), ha establecido que en aquellos países donde el Estado se conformó bajo el impacto petrolero, se tiende a producir una estructura institucional que la literatura especializada denomina Petro-Estados. Esta se caracterizaría por que los ingresos externos petroleros se transmiten a la sociedad vía el Estado y al mismo tiempo, estos ingresos serían un soporte básico para el funcionamiento del Estado. El Estado, en medida importante, no depende de los ingresos domésticos sino de los ingresos externos que provee el petróleo. Ello tendería a extender las atribuciones del Estado y su rol en la sociedad, sin que ello sea soportado por impuestos domésticos que permitiesen estimular los mecanismos de contrapeso y control al Estado por parte de la sociedad. Como consecuencia de esta asimetría se manifiesta una tendencia importante a la ineficacia, discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de los recursos, subsidios generalizados, comportamiento acentuado de búsqueda de renta (y simple corrupción); así como a acentuar las luchas por el poder político (el control del poder económico y potenciales acceso a la percepción de renta).

De igual modo señaló, que los Petro-Estados tienen elementos rentísticos, intrínsecos y en cierta manera es una de sus características económicas centrales. Son

---

<sup>31</sup> ENFERMEDAD HOLANDESA: El término se refiere al hallazgo de gas natural en los Países Bajos en los años setenta, que provocó la apreciación del tipo de cambio real. Ello acabó con la competitividad de la industria local al aumentar el costo de los factores de producción nacional y abaratare relativamente las importaciones. Es definida, como el proceso conforme al cual una economía percibe una inundación súbita de recursos financieros proveniente de un recurso natural, la cual causa una expansión exagerada en la generación de bienes y servicios no transables como: gasto público, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios financieros y seguros, a expensas de los sectores productores de bienes transables como la agricultura, minería, e industria manufacturera, por la sobrevaluación de la moneda y por la conversión de las divisas en moneda local a una tasa superior a la capacidad de absorción del aparato productivo (ONU, 2006).

los principales países exportadores de petróleo (excluyendo a Indonesia), los miembros de la OPEP exportan el 80% del total de las exportaciones netas del mundo. Por factores ligados al hecho de que tienen por mucho la mayor parte de las reservas naturales de petróleo, bajos costos de producción (con alta capacidad ociosa en forma global) y la conformación del *cartel* de la OPEP; poseen un poder de mercado importante que les permite extraer una renta económica significativa del mercado internacional del petróleo.

Desde 1920, la economía venezolana descansa sobre una estructura cuyo principal determinante es la renta del petróleo o capitalismo rentístico. Con el apoyo primario de una definición operativa de la renta petrolera que permite la introducción de un nuevo concepto contable, el producto interno bruto no rentístico, aquí se busca darle su caracterización cuantitativa en términos de ciertos indicadores especialmente relevantes, a saber: la relación entre el ingreso nacional y el producto interno neto, el tamaño relativo del empleo público, el desenvolvimiento de la tasa real de cambio, la relación consumo-ingreso, entre otros. De particular significación es la medida del desequilibrio en la crítica relación capital-producto, que marca el colapso del capitalismo rentístico (Baptista, 2005).

Lo que se podría calificar de política económica rentista tendría tres características centrales. Primero, buscar elevados ingresos petroleros basándose en altos precios, controlando o restringiendo la dinámica de la oferta. Segundo, expansionismo fiscal exagerado (una política fiscal fuertemente pro-cíclica) en presencia del auge de los precios del petróleo, algo análogo a la llamada voracidad fiscal y tercero, la utilización del marco institucional para ampliar de las atribuciones del Estado en la vida económica y dotar de mayor poder a la élite gobernante. Una situación donde el auge petrolero se conjuga con la utilización de la estructura político-institucional para permitir que parte del ingreso externo pueda ser captado en forma de rentas por los agentes económicos domésticos, incluyendo los grupos en el poder y sus satélites. La condición ideal para aplicar la política rentista es la situación de auge de demanda petrolera y un marco institucional doméstico donde el ingreso externo por exportaciones petroleras es manejado directamente por el Ejecutivo (Palacios, 2006)

Domingo (2005), ha señalado al respecto que un punto básico de esta economía es que esa renta petrolera entra exclusivamente al gobierno y en forma de divisas, es decir, de capacidad de importar. El dueño de recurso petrolero sería el pueblo de la nación y el producto obtenido por él debe ser administrado por el gobierno que lo representa. Desde la nacionalización petrolera se ha discutido si una parte de esa renta le corresponde distribuirla a la empresa que lo extrae. Ésta, gracias a su eficiente organización y superior conocimiento, se independizó mucho del estado accionista y se convirtió en un nuevo centro de reparto.

En este orden de ideas, este autor señaló además que la práctica la administración de todos nuestros gobiernos ha sido un reparto de la renta petrolera misma y de los impuestos al trabajo nacional privado, cuyo mantenimiento depende fuertemente de la capacidad de importar y de las subvenciones directas e indirectas generadas por aquella renta. Este sistema, denominado rentismo distribucionista ha pasado por varias modalidades dependiendo de los gobiernos de turno hasta llegar al régimen actual señalado como militar populista centralizado. Este último gobierno ha llegado a controlar totalmente a la empresa petrolera y la distribución de divisas, potencialmente, a toda la economía y ha elevado al máximo el reparto de la renta.

Domingo, et al. (1999), señalaron que se han dado muchos casos históricos de procesos rentísticos de mayor o menor intensidad o duración. Los ingresos pueden provenir de ayudas financieras internacionales, pago de deudas de guerra, o, como en el caso de Venezuela, de la producción y exportación de un bien ligado al territorio nacional o regional. Este bien proporciona ingresos extraordinarios, muy por encima de la ganancia media en otras empresas nacionales o internacionales en otros sectores.

Asimismo, estos autores establecieron que los ingresos pueden ser recibidos fundamentalmente por agentes económicos privados o por el gobierno, o bien pueden repartirse entre ambos. El gobierno, cuando lo recibe, distribuye estos ingresos extraordinarios en diversas formas de gasto público y, a través de ese gasto, funciona la economía capitalista, que es productiva pero dependiente de esa renta para

poder funcionar, conociéndose como distribucionismo<sup>32</sup> a tal sistema de reparto de la renta. En un sistema democrático, cuando una gran parte de esa renta es recibida por el gobierno, es frecuente utilizar ese reparto para captar apoyo político. Es decir el distribucionismo puede estar asociado al clientelismo (Domingo, et al., 1999).

Igualmente indicaron, que la renta petrolera, en el caso venezolano se ha distribuido históricamente, utilizando como mecanismos principales la presión a la baja de los precios internos gracias a las importaciones y a la sobrevaluación del tipo de cambio, el gasto público corriente y de inversión y el bajo nivel impositivo. Ello permitió el crecimiento acelerado del consumo y de la inversión a tasas por encima de las que se hubieran dado sin la existencia de la renta. Una de las características del capitalismo rentístico es su elevada capacidad para importar, en tanto que la renta es un excedente que se capta en el exterior, lo que se traduce en un incremento en la entrada de divisas y del poder de compra internacional del país.

Existe de hecho un paralelismo entre la DCH calórica y proteínica y las calorías y proteínas de procedencia importada que se destaca en contraposición con lo que sucede entre la DCH calórica y proteínica y las calorías y proteínas de procedencia nacional. Existe por lo tanto una alta correlación entre la disponibilidad de alimentos para consumo humano y las calorías de procedencia importada. Ello ratifica la extremada dependencia de la DCH calórica y proteínica de las importaciones de alimentos (Gutiérrez, 2000).

En los primeros años de la actual gestión el gobierno desplegó una política social basada en programas focalizados, de corte asistencialista, y en un marco signado por fuertes tensiones políticas e importantes restricciones económicas. Desde 2003, sin embargo, el aumento acelerado de la renta de origen petrolero permitió desarrollar nuevos programas de mayor amplitud, las misiones, e implementados mediante

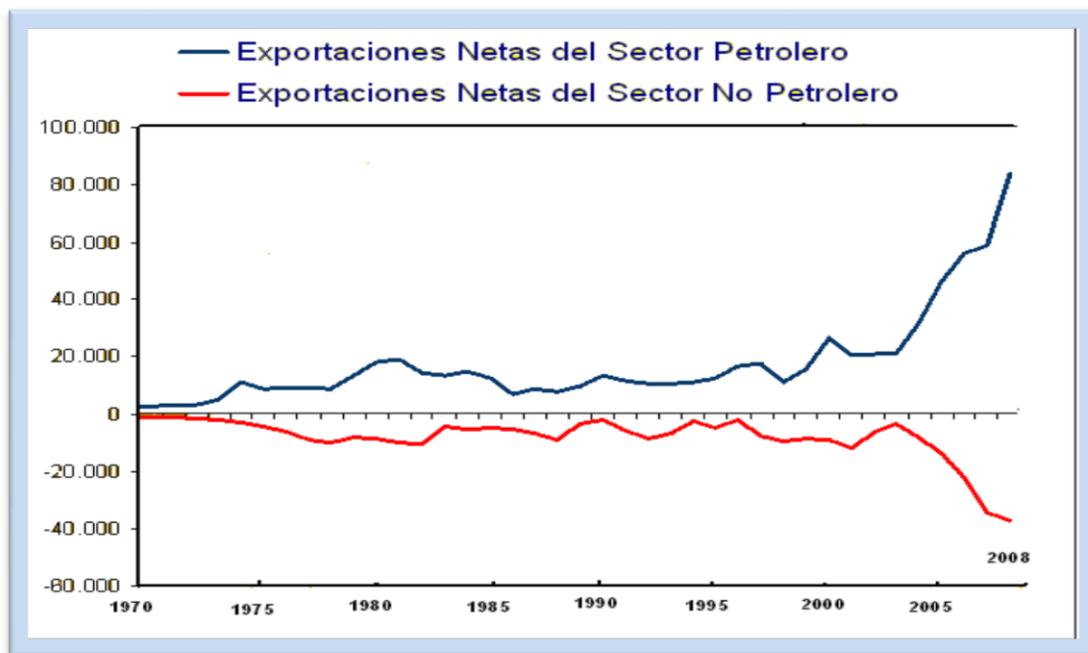
---

<sup>32</sup> La distribución toma formas directas (transferencias, subvenciones, compra de bienes, contrato de obras públicas) e indirectas (servicios públicos de bajo costo, bajos impuestos, sobrevaluación de la moneda, etc.). La distribución puede ser realizada por distintos tipos de gobierno y en diversas formas y esto tiene diversas consecuencias económicas, sociales y políticas. Por otra parte, tal distribución o, más exactamente, su efecto sobre la riqueza, es desigual, favoreciendo a ciertos grupos. Esta desigualdad hace posible la inversión privada y se amplifica por la actividad privada misma, apoyada por la renta. (Domingo, et al, 1999).

mecanismos extrainstitucionales. Uno de los objetivos del gobierno es articular esta nueva política social con los esfuerzos por consolidar una economía social basada en nuevas formas de organización empresarial, como las cooperativas y las empresas de producción social. Este sería el soporte de un diferente modelo de desarrollo (Vera, 2008).

Una de las distorsiones que conlleva el boom petrolero es la profundización de las consecuencias de la enfermedad holandesa, se manifiestan en la dependencia cada vez mayor con respecto a la exportación del petróleo como alternativa casi única de obtener las divisas requeridas para cubrir las importaciones crecientes del país estimuladas por un tipo de cambio real sobrevaluado. En el gráfico 1 se evidencia la creciente dependencia del petróleo.

**Gráfico 1**  
**Valor de las exportaciones netas del sector petrolero y no petrolero**  
**(Millones de US\$)**



Fuente: Toro Hardy, 2009

Una de las principales políticas instrumentadas por el gobierno nacional es el anclaje cambiario como estrategia fundamental antiinflacionaria, con lo cual ha restado

competitividad a los productos nacionales, promoviendo una mayor dependencia de importación de bienes en general, incluyendo el sector agroalimentario. Este tipo de situaciones son características de los modelos de capitalismo rentístico y son comunes en países con abundantes riquezas naturales. Los precios del petróleo son volátiles y con habitual frecuencia la renta petrolera cae al disminuir los precios del petróleo en los mercados internacionales, poniéndose en evidencia la fragilidad del modelo rentista, mientras que los problemas sociales que temporalmente habían quedado enmascarados, se muestran en toda su dimensión. Las razones antes expuestas permiten afirmar que el capitalismo rentístico es un modelo no viable, al propiciar el desequilibrio entre el proceso de acumulación y la capacidad del mercado para absorber la mayor capacidad productiva, conduciendo esto a la disminución de la tasa de ganancia produciendo una crisis en el modelo rentístico (Toro Hardy, 2009).

Grisanti (2007), indicó que los países petroleros excepto Noruega, no lograron un desarrollo sustentable pese a la bonanza de ingresos de los años 70. Muchos, incluyendo Venezuela, no sólo mostraron marcados desequilibrios económicos, sino que se hundieron en difíciles crisis sociales y políticas por la acentuación de la pobreza y la desigualdad, la descomposición institucional del Estado, el resquebrajamiento de la fibra ética de la sociedad y de las instituciones y el deterioro de los servicios públicos. Noruega detectó en forma temprana las consecuencias perniciosas que podría tener la explotación petrolera después de los grandes descubrimientos de hidrocarburos en los años 70.

Este autor, manifestó que sin detener el crecimiento de la producción petrolera, Noruega aplicó políticas fiscales y monetarias conservadoras, evitando la inundación de capital. Creó un gran fondo para represar los ingentes ingresos petroleros y esterilizó su conversión masiva en moneda local. Con visión a largo plazo, los gobernantes y técnicos noruegos diseñaron políticas de formación de capital nacional que permitieron desarrollar una gran industria de servicios petroleros mientras se inyectaban recursos a la economía en forma gradual y principalmente para proyectos de inversión pública y privada, sin desarticular la liquidez monetaria ni desorbitar las finanzas públicas. La nación escandinava, de sólo 5 millones de habitantes, tiene hoy

uno de los ingresos por habitante más altos del mundo, una industria manufacturera avanzada, no desplazó los sectores tradicionales de la economía como la pesca y goza de una bajísima inflación y un alto empleo.

Al respecto Rodríguez Rojas (2005), señaló que el comportamiento del tipo de cambio en la economía petrolera ha sido origen de importantes desequilibrios, en particular durante el incremento significativo de los precios petroleros ocurrido en la década de 1970. La industria petrolera confiere a las economías que se sustentan sobre la exportación de sus productos, una especificidad que genera, en los diferentes países petroleros, una extraordinaria semejanza en los problemas enfrentados, la cual es causada por el efecto estructuralmente deformante que la actividad petrolera genera al influenciar de manera determinante la conducta de las variables macroeconómicas. La elevada productividad del sector petrolero presiona el tipo de cambio impulsándolo a una apreciación perjudicial para los restantes sectores de la economía de menor productividad.

Una fuerte expansión del sector extractivo de la economía genera un proceso de apreciación del tipo de cambio que se traduce en un deterioro de la balanza comercial. El efecto del boom petrolero de la década de 1970 sobre la economía petrolera y el sector agroalimentario se ve reflejado en el caso de Nigeria, donde ocurrió un fuerte incremento de las importaciones entre 1972 y 1981 generado por el efecto conjunto del fuerte crecimiento de los ingresos y de la apreciación cambiaria. Las masivas importaciones de alimentos que generó en Nigeria el boom de los ingresos petroleros de la década de 1970 se realizó, como era de esperar, en detrimento de la producción doméstica. El caso de Nigeria lejos de ser una excepción es un caso representativo de lo sucedido en la mayoría de los países petroleros en los años señalados (Rodríguez R, 2005).

De igual forma, se estima que en Nigeria el petróleo representa un 37% del PIB y un 63% de los ingresos consolidados del gobierno. Como cabría esperar, el gasto público desenfrenado que siempre acompaña a los períodos de auge ha creado situaciones de gran inestabilidad macroeconómica, seguidas normalmente de ajustes forzosos y dolorosos. A diferencia de Nigeria, Indonesia empleó los ingresos del

petróleo con fines productivos. Los tecnócratas que dirigieron la economía a comienzos de la presidencia de Suharto se concentraron en la seguridad alimentaria, la estabilización macroeconómica y la reforma del sector financiero. Los recursos se utilizaron para mejorar la infraestructura económica, mientras que las abundantes reservas de gas natural del país se encauzaron al suministro de insumos agrícolas a bajo costo para complementar la introducción de variedades de arroz de alto rendimiento. Por lo tanto, a diferencia de Nigeria, a Indonesia le benefició el hecho de contar con agentes moderadores eficaces en los primeros tiempos de bonanza económica como consecuencia del petróleo (Benn, Alan y Nils, 2002).

A nivel macroeconómico, las repercusiones de la subida de los precios del petróleo son muy distintas para los países importadores que para los países exportadores de petróleo. En los países exportadores de petróleo, los ingresos petroleros han aumentado significativamente a niveles sin precedentes, generando grandes cantidades de beneficios extraordinarios. En 2004 y 2005, los beneficios extraordinarios obtenidos por los gobiernos de nueve países africanos exportadores de petróleo fueron superiores a 15.000 millones de dólares. En un estudio llevado a cabo por el Instituto de Desarrollo de Ultramar se estima que los excedentes generados por los ocho exportadores de petróleo más importantes de África alcanzarán los 22.000 millones de dólares en 2006, y aumentarán hasta 35.000 millones de dólares en el año 2015. En los países africanos y países menos adelantados exportadores de petróleo, la corriente de ingresos resultante del aumento de los precios del petróleo ha provocado una apreciación de los tipos de cambio reales. Esto puede debilitar la competitividad de las demás exportaciones del país y reducir su sector de exportaciones tradicionales. Ese efecto se ha descrito como el mal holandés (ONU, 2006).

Durante el período de ingresos extraordinarios del petróleo la autonomía de los sistemas alimentarios se ve igualmente deteriorada, produciéndose un agudo incremento de la apreciación de la moneda nacional en términos reales, lo que alteró la estructura de precios relativos del SAV, incentivando de esta manera la competitividad de los circuitos estrechamente ligados a la importación, sobre el

particular Rodríguez R (2005, p 114), señaló que “ los alimentos generados por estos circuitos sustituyen progresivamente a los alimentos con menor componente importado. Ello generó un fuerte deterioro de la autonomía del SAV, variable cuyos valores descendieron a niveles críticos.”

## ***CAPÍTULO III***

### ***MARCO METODOLÓGICO.***

La presente investigación establece como aspecto fundamental analizar los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto sobre el Sistema Alimentario Venezolano, en relación a los períodos 1994-1998 y 1999-2007, la misma se realizó en el Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. En lo relativo a los aspectos metodológicos, la investigación se desarrolló de la siguiente manera:

#### ***III.1.- RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN***

La información recabada está delimitada fundamentalmente en dos tipos de variables: macroeconómicas y agroalimentarias. La fuente de información es secundaria<sup>33</sup>, proveniente directamente de organismos públicos como: Banco Central de Venezuela (BCV), Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Nacional de Nutrición (INN), Universidad de los Andes (ULA), Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) Ministerio de Alimentación (MINPPAL), Ministerio de Finanzas (MF), Ministerio de Planificación (MP), MERCAL, etc., Asimismo se obtuvo información de centros de investigación, instituciones financieras, entre otros. De esta manera tenemos:

***Variables macroeconómicas:*** Producto Interno Bruto, Producto Interno Bruto Petrolero y No Petrolero, Producto Interno Bruto Rentístico y No Rentístico, Tasa de Cambio Normativa y Real, Índice de Precios al Consumidor(General), Ingreso

---

<sup>33</sup> Cuando las fuentes documentales aportan datos secundarios, éstas a su vez se clasifican en fuentes documentales primarias: Documentos originales, y fuentes documentales secundarias: cuando se hace referencia a la obra de un autor (Arias, 2006).

Petrolero, Gasto Público, Índice de salarios reales, Cesta Petrolera venezolana (precios promedios), Tasa de Desempleo, Pobreza, Tasa de Interés

**Variables agroalimentarias:** Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), Disponibilidad para Consumo Humano Calórica y Proteínica , Índice de Precios al Consumidor (Alimentos), Canasta Normativa de Alimentos, Producción Nacional Agroalimentaria, Importaciones Agroalimentarias, Exportaciones Agroalimentarias, Balanza Comercial Agroalimentaria.

Los objetivos propuestos se alcanzaron mediante el siguiente procedimiento:

1.- Revisión de la literatura existente sobre Políticas de Seguridad Alimentaria en América Latina con énfasis en casos como los de Brasil, Chile, México, Argentina, Perú donde se consultaron fuentes como: FAO, Comunidad Andina de Naciones, Universidad de los Andes, Fundación Polar, CEPAL, Banco Mundial, entre otros.

2.- Revisión de literatura existente sobre Políticas Macroeconómicas, donde se hizo especial énfasis en las que son características de las Economías Petroleras y su comportamiento en relación a la Seguridad Alimentaria; así como lo concerniente al capitalismo rentístico.

3.- Elaboración de un inventario y análisis preliminar sobre las principales Políticas de Seguridad Alimentaria en Venezuela en los periodos en estudio, mediante la revisión de memorias e informes del Ministerio de Agricultura y Tierras, Ministerio de la Alimentación, MERCAL, Instituto Nacional de Nutrición, Comunidad Andina de Naciones, entre otros.

4.- Elaboración de un inventario y análisis preliminar sobre las principales Políticas Macroeconómicas en los períodos en estudio, mediante la revisión de anuarios, memorias e informes del Banco Central de Venezuela, Ministerio de Finanzas, entre otros.

5.- Recolección de la información estadística requerida (variables macroeconómicas y agroalimentarias), de los organismos públicos correspondientes y de Bases de Datos Agroalimentaria de instituciones como CIAAL, FEDEAGRO, INNOVA, entre otros.

6.- Diseño de los indicadores a utilizar para determinar los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los cambios de las políticas de seguridad alimentaria y su impacto sobre el sistema agroalimentario venezolano, entre los períodos en estudio.

7.- Procesamiento de la información recabada.

8.- Análisis e interpretación de los datos.

9.- Redacción del documento final (Tesis de Grado).

### ***III.2.- PROCEDIMIENTO PARA EL ANÁLISIS.***

La información recabada se analizó mediante la siguiente metodología:

1.- Los períodos comprendidos en la presente investigación se dividieron a su vez en subperíodos para su estudio. El período gubernamental 1994-1998 donde se desarrolló el PROAL, comprende el subperíodo 1994-1996 durante el cual la política macroeconómica tuvo una clara orientación populista. Un segundo subperíodo entre 1996 y 1998 que significó una reorientación de las políticas macroeconómicas con la implementación de la Agenda Venezuela. El período que se inicia en 1999 y durante el cual se desarrolló el programa MERCAL, quedó comprendido por los subperíodos 1999-2003 y 2004-2007 y cuya división tiene que ver fundamentalmente con el comportamiento del entorno macroeconómico a consecuencia del boom petrolero.

2.- Se realizó un análisis en cada período en lo que respecta al entorno macroeconómico y los programas de seguridad alimentaria, con el propósito de evaluar el impacto de las políticas de seguridad alimentaria en el Sistema Alimentario Venezolano y así poder delimitar adecuadamente el comportamiento de las variables macroeconómicas y agroalimentarias en cada período estudiado

3.- Se efectuó la comparación entre los períodos estudiados, para conocer el comportamiento del Sistema Alimentario Venezolano, evaluando dos de las áreas funcionales del Sistema Alimentario Venezolano, como lo son el Abastecimiento y el Consumo Alimentario, respectivamente

4. Se construyeron series de tiempo de indicadores que permitió establecer el efecto de las políticas macroeconómicas sobre los cambios de las políticas de seguridad alimentaria, entre los períodos estudiados.

5- Se realizó un Análisis Agregado del Sistema Agroalimentario Venezolano, haciendo énfasis en los siguientes indicadores: Disponibilidad, Adecuación, Importación, Exportación, Balanza Comercial, Producción Agrícola, entre otros.

6.- Se desarrolló en base a la metodología propuesta por Gutiérrez (2000) modelos econométricos, para estudiar el colapso del capitalismo rentístico y los cambios alimentarios en Venezuela. La base de datos utilizada correspondió a estadísticas del Banco Central de Venezuela, de las Hojas de Balance de Alimentos publicadas por el Instituto Nacional de Nutrición, Fundación Polar y el Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), de las Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana de Baptista (2002), Producto Interno Bruto Rentístico y No Rentístico período 1970-2007 base 1997 = 100 (sin publicar) de Baptista (2010a) e Índice de Gini (sin publicar) de Baptista (2010b).

Para establecer las relaciones empíricas se organizó una base de datos con series de tiempo para los períodos 1970-2007 y 1975-2007. Los modelos econométricos estimados, se desarrollaron en la forma lineal y doble log con el propósito de conocer la magnitud, dirección y significación estadística de las variables en estudio.

Las variables utilizadas en los modelos son las siguiente: La demanda de calorías percapita en el año  $t$ , se midió mediante la DCH(calorías/persona/día), que se expresa como una función del precio real de los alimentos ( $PRA_t$ ); medido por: la relación entre el índice del precios (IPC) del grupo de alimentos, bebidas, y tabaco y el IPC general; del PIB rentístico per cápita ( $PIBRPC_t$ ), del PIB no rentístico per cápita ( $PIBNRPC_t$ ), de la demanda de energía alimentaria en el año inmediato anterior ( $DCH_{t-1}$ )<sup>34</sup> y del grado de concentración del ingreso en Venezuela mediante el coeficiente de GINI (IG) (Anido y Gutiérrez, 1998). Adicionalmente se agrega una variable dummy, asociada a momentos críticos de política cambiaria y/o procesos

---

<sup>34</sup> Bajo el supuesto de que el consumo de alimentos en el período actual se encuentra influenciado por el consumo de alimentos del período anterior (efecto costumbre). De esta manera, al disminuir el consumo de ciertos alimentos, éstos pueden ser sustituidos por otros que proporcionen a los consumidores cantidades de energía similares (re-localización del gasto alimentario), intentando mantener similares niveles de utilidad en la alimentación, en este caso, como señalan Subramanian y Deaton (1996, p. 134)

inflacionarios ocurridos en la economía venezolana durante los períodos en estudio, con el propósito de determinar su efecto sobre el consumo de alimentos.

Para establecer la existencia o no de estacionariedad de las series de tiempo se utilizó el test de raíz unitaria ampliado de Dickey y Fuller y para determinar la relación de largo plazo entre las variables se aplicó de igual forma el test de raíz unitaria a los residuos (análisis de cointegración) de los modelos estimados. Para el procesamiento de la información se utilizó el programa estadístico Eviews en su versión 5.1. Asimismo, en aquellos modelos en los que se utilizó la variable retardada  $DHC_{t-1}$ , se aplicó la prueba h de Durbin con el propósito de conocer si existía o no correlación. Se realizó el análisis económico de acuerdo a los postulados de la teoría económica y en particular los de ley de la demanda. Se calculó la elasticidad de las variables PRA, PIBNRPC, PIBRPC y Gini en los diferentes modelos estimados.

7.- Adicionalmente se realizó un análisis de regresión simple para conocer la relación entre la adecuación calórica y proteínica y la procedencia (nacional o importada) de las calorías y proteínas. Este análisis se realizó durante el período 1980-200, es decir, una vez iniciada la fase del colapso del capitalismo rentístico, incluyendo los años de los ingresos extraordinarios del petróleo, al final del mismo.

## ***CAPÍTULO IV***

### ***ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO VENEZOLANO EN EL PERÍODO 1994-1998.***

Las políticas macroeconómicas tienen como principal objetivo equilibrar y dinamizar la economía de los países, por lo que afectan de manera determinante las políticas de seguridad alimentaria que se implementan en la búsqueda de garantizar una alimentación adecuada a la población y en especial a la de menores recursos. Es así, como mediante la política monetaria y cambiaria, la política fiscal y la política comercial, el gobierno afecta los precios relativos de los alimentos y por lo tanto el poder de compra alimentario. De esta manera en el presente capítulo se realiza un análisis del entorno, y de las políticas macroeconómicas, al igual que de las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el SAV en el período 1994-1998.

#### ***IV.1.- ENTORNO MACROECONÓMICO***

El nuevo gobierno que inicia a partir de 1989 lleva a cabo un programa de ajuste macroeconómico «Ortodoxo» sujeto al condicionamiento del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Gutiérrez et al., 1994) orientado a corregir los desequilibrios que enfrenta el país como: creciente déficit de la balanza comercial incentivada por una apreciación cambiaria acumulada en los años previos, creciente déficit público y por último una inflación que en los últimos años oscilaba entre 35 y 40% anual (Rodríguez R, 1996). En el período 1994-1998, el nuevo gobierno llega con un discurso enmarcado en el populismo, señalando la necesidad de atender a las clases sociales más desposeídas, manifestando entonces una gran preocupación social y distanciándose de cualquier política que pudiera asociar al nuevo gobierno a las políticas diseñadas por el Fondo Monetario Internacional, y anunciando su propósito de firmar una carta de intención con el pueblo venezolano, dejando claro que no

haría lo mismo que el gobierno predecesor a comienzos de su mandato, quien suscribió la llamada Carta de Intención con el FMI, a objeto de recuperar las reservas internacionales y que causó serios enfrentamientos con el sector de la población más empobrecida. Durante los primeros meses de gobierno, se persistió en las preocupaciones sociales y contrarias al FMI, manteniéndose una significativa inquietud debido a la situación fiscal, tratando de evitar que los costos de la reforma económica sigan siendo repartidos en forma desigual e inequitativa.

Dado el rechazo de la población al aumento del IVA y de la gasolina, el nuevo gobierno busca fórmulas impositivas alternativas y satisfactorias, es decir, que cumplan con el requisito de la equidad y bajen el déficit fiscal al 2% del PIB (Salamanca, 1994). Con la llegada del nuevo gobierno en 1994 se inicia el período de contra-reforma al implementarse políticas económicas fundamentadas en la intervención del Estado mediante políticas de controles de corte populistas, originando graves desequilibrios macroeconómicos. Se produjo una fuerte crisis del sistema financiero, que se intentó solventar inyectando dinero a los bancos en problemas, causando la expansión monetaria mayor presión sobre los precios, generándose mayor inflación, lo que obligó implementar una política de anclaje del tipo de cambio.

La difícil situación económica forzó a mitad del período a modificar la política económica mediante un programa de ajuste que se le denominó “Agenda Venezuela” con medidas económicas similares al del período gubernamental anterior y el cual contempló una serie de programas sociales compensatorios dirigidos a la población más empobrecida. En base a estas dos situaciones de política económica y social se subdivide el período para su estudio.

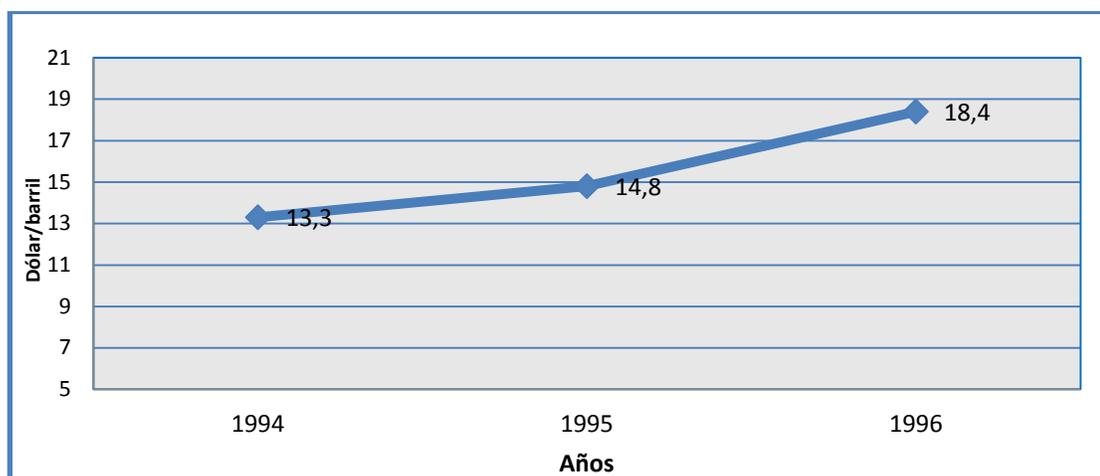
#### ***IV.1.1- Subperíodo 1994-1996.***

El modelo de economía seguido por el gobierno del Presidente Rafael Caldera, entre 1994 y 1996<sup>35</sup>, se caracterizó por una política de controles (control de cambio y el control de precios) y por el congelamiento de la mayor parte de las medidas que se habían introducido en la economía en el período anterior (López A, Guerra y López, 2007), iniciándose la etapa de la contra-reforma. Estas políticas crearon un clima de incertidumbre y desconfianza en el país que fueron deteriorando la economía, produciéndose un aumento considerable de las importaciones a pesar del control cambiario, la secuela de la crisis financiera de ese mismo año afectó seriamente a las cuentas fiscales; los precios del petróleo se mantuvieron en unos niveles muy bajos, ubicándose por debajo de los 15 dólares por barril durante los años 95 y 96, afectando por supuesto las finanzas públicas (Ver gráfico 2). Los niveles de pobreza eran muy elevados (INE, 2009) y en definitiva toda esta situación contribuyó a generar un clima de incertidumbre y desconfianza en la economía que produjo una masiva fuga de capitales, presión al alza del precio del dólar y agudización de la inflación

---

<sup>35</sup> El gobierno de Rafael Caldera se caracterizó por dos períodos bien definidos, de acuerdo a las políticas macroeconómicas desarrolladas, el primero comprendido entre el inicio de su gobierno en 1994 y el mes de abril de 1996, donde se implementaron políticas de corte populistas y el segundo entre abril de 1996 y 1998, donde se aplicó la “Agenda Venezuela” mediante acuerdos con el FMI y el Banco Mundial.

**Gráfico 2**  
**Evolución precios cesta de petróleo venezolano, 1994-1996**



Fuente: INNOVA, 2009; Ministerio de Energía y Petróleo, 2008

Las principales políticas desarrolladas en los ámbitos: cambiario, precios, fiscal y monetario que fueron aplicadas y que influyeron de manera significativa en las políticas de seguridad alimentaria en el subperíodo 1994-1996 fueron las siguientes:

**a.- Política cambiaria.**

Al inicio de este subperíodo se mantuvo el esquema cambiario de minidevaluaciones que se había adoptado en el período anterior, el cual tuvo que ser modificado debido a la emergencia financiera, por lo cual el BCV intervino el mercado bancario mediante el sistema de subasta y después de un cierre temporal del mercado cambiario se adoptó un régimen integral de control cambiario. En abril del año 1995 se implementó el régimen dual mediante la venta de títulos de la deuda externa en dólares o Bonos Brady, originándose un tipo de cambio paralelo, los cuales podían ser adquiridos en la Bolsa de Valores (BCV, Varios años).

**b.- Política de precios**

En este subperíodo se mantuvo un régimen de control y administración de precios donde inicialmente por decreto se estableció la congelación de precios de un grupo de productos (harina de maíz, leche en polvo, azúcar, pan y pasta alimenticia, entre otros). Posteriormente también por decreto se definieron como productos de primera necesidad un número importante de productos de la canasta de consumo

alimentario que utiliza el BCV para el cálculo del IPC, tales como: arroz, harina de maíz, harina de trigo, pastas, azúcar, hortalizas y frutas, carne de pollo y de res, pescados y mariscos, huevo, leche, grasas y aceites, café. Asimismo se implementó el subsidio de alimentación y transporte equivalente al 2% de salario mínimo mensual (BCV, Varios años).

***c.- Política fiscal***

Debido a los bajos precios petroleros se incrementó la presión tributaria mediante la creación del impuesto al consumo suntuario y las ventas al mayor, impuesto al débito bancario, asimismo sufrieron reformas el código orgánico tributario y la ley de impuesto sobre la renta y regímenes impositivos de timbres fiscales (BCV, Varios años).

***d.- Política monetaria***

En este subperíodo destaca el financiamiento del BCV otorgado a FOGADE para que concediera auxilios a los bancos con dificultades. Se acentuaron las operaciones de mercado abierto a través de los bonos cero cupón en la subasta semanal. Se mantuvo la desconfianza en el sistema financiero nacional lo cual incrementó los retiros de depósitos obligando al BCV a incrementar la asistencia financiera (BCV, Varios años).

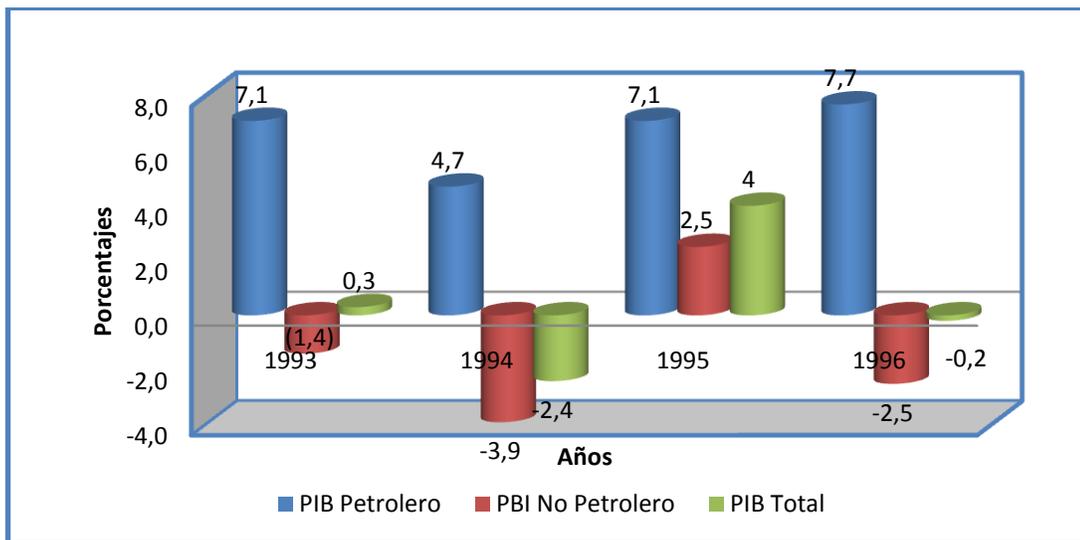
***e.- Resultados macroeconómicos.***

Durante este período, específicamente en el año 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) del sector petrolero tuvo un menor crecimiento en relación al último año del período previo, también se presentó un decrecimiento del PIB no petrolero y de la actividad económica en general durante este año, que se tradujo en una contracción del PIB en un -2,4% . En el comportamiento del PIB durante este año influyeron los efectos restrictivos sobre la producción interna, a consecuencia de las limitaciones al financiamiento producto de la crisis bancaria, así como las restricciones a las compras externas impuestas a partir de la adopción del control de cambio.

Para el año 1995 el desenvolvimiento de la actividad económica frenó la tendencia recesiva que venía registrando en los últimos dos años, al tiempo que se observó una desaceleración de la tasa de inflación y el PIB tuvo un crecimiento de 4% (Gutiérrez,

2001). Las cifras del sector petrolero para este año se apreció un comportamiento particularmente favorable, reflejado en un crecimiento del PIB petrolero de 7,1 %, superior al registrado el año anterior, este crecimiento del sector petrolero se le atribuye en parte a la eficiencia de la industria petrolera que continuamente realizaba inversiones para favorecer la exploración de nuevas áreas y recuperación de yacimientos marginales o inactivos, esta situación de prosperidad presente permitió que en sectores políticos se calificara a PDVSA como un Estado dentro del Estado y que los resultados de crecimiento de la industria no se traducían en prosperidad para la población. En 1996 el PIB petrolero continuó su crecimiento en contraste con el PIB no petrolero y PIB total que resultaron negativos con un comportamiento similar al inicio del período (Ver gráfico 3).

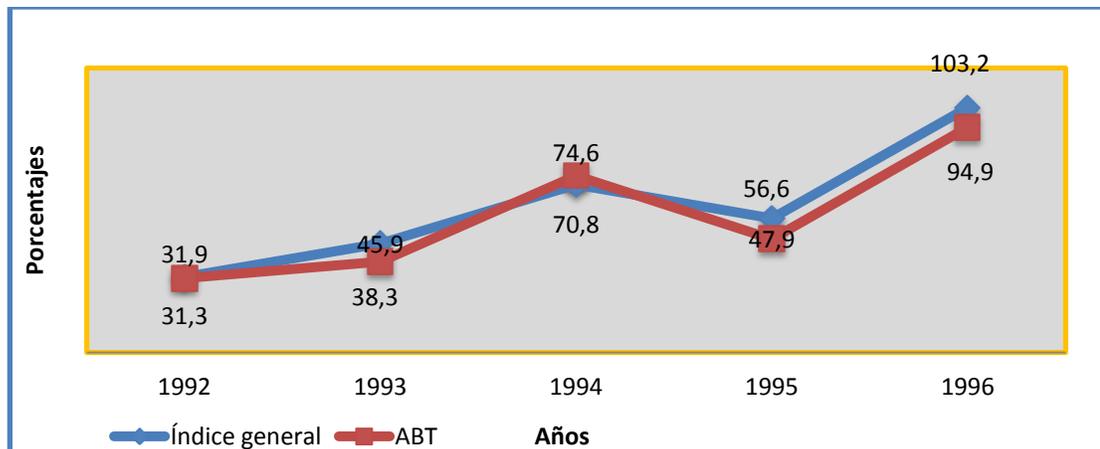
**Gráfico 3**  
**PIB, PIB petrolero y no petrolero 1993-1996**  
**(Var. porcentual)**



Fuente: BCV, 2009

En este subperíodo el gobierno nacional con la aplicación de políticas populistas no logra reducir los niveles de inflación. Como se observa en el gráfico 4 el IPC General y de ABT es significativamente mayor en este lapso que en los últimos años del periodo anterior, como consecuencia de la política de controles aplicada desde inicios de este período y donde la inflación acumulada y la variación acumulada de

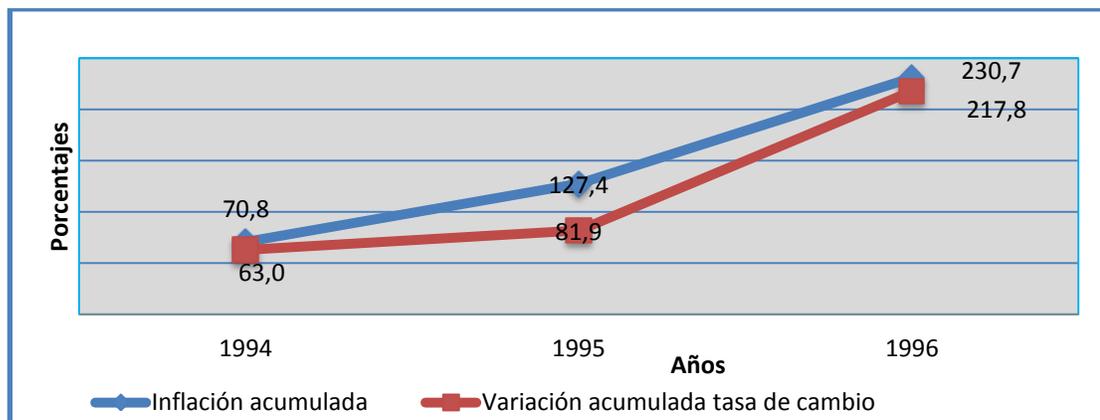
**Gráfico 4**  
**Variaciones acumuladas IPC general y de alimentos, bebidas y tabaco, 1992-1996**



Fuente: BCV, 2009; INNOVA, 2009

la tasa de cambio, tienden a igualarse al final del subperíodo (Ver gráfico 5), lo cual permitiría mayor competitividad al sector productivo nacional frente los productos importados, para lo cual se perseguía mantener una política monetaria y cambiaria ajustada a la realidad del mercado y de esta manera se iniciaba a partir de este momento una nueva perspectiva económica mediante la aplicación de la “Agenda Venezuela”.

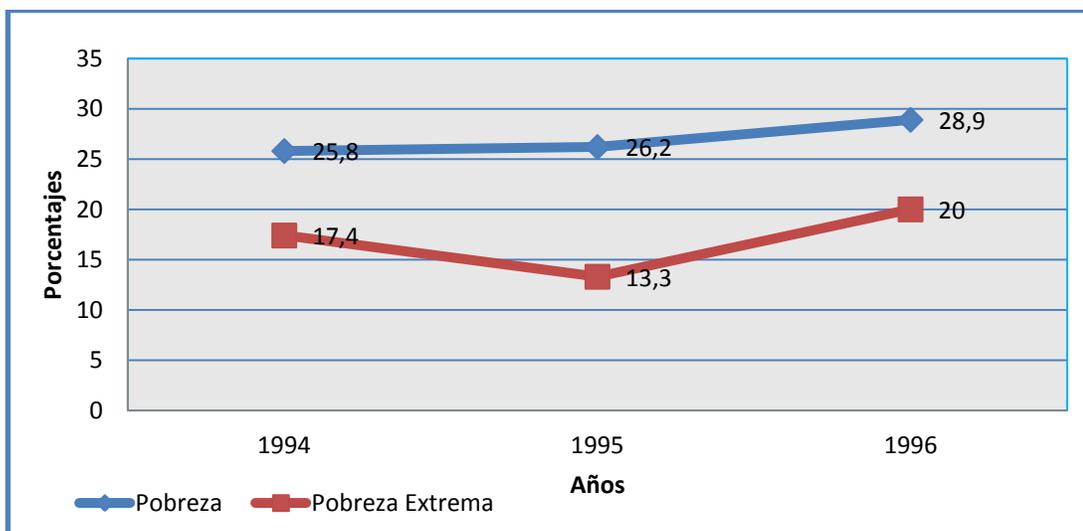
**Gráfico 5**  
**Inflación acumulada y variación acumulada tasa de cambio 1994-1996**



Fuente: BCV, 2009; INNOVA, 2009

Al inicio de este subperíodo con la llegada del nuevo gobierno nacional los niveles de pobreza y pobreza extrema eran significativos, logrando reducir los niveles de pobreza extrema para el primer año, no así los niveles de pobreza que seguían incluso incrementándose, y para 1996 los niveles de pobreza y de pobreza extrema se incrementan aun mas alcanzando niveles alarmantes, ubicándose alrededor de 29% y 20% respectivamente, lo cual afectaba un importante sector de la población y con ello su seguridad alimentaria (Ver gráfico 6).

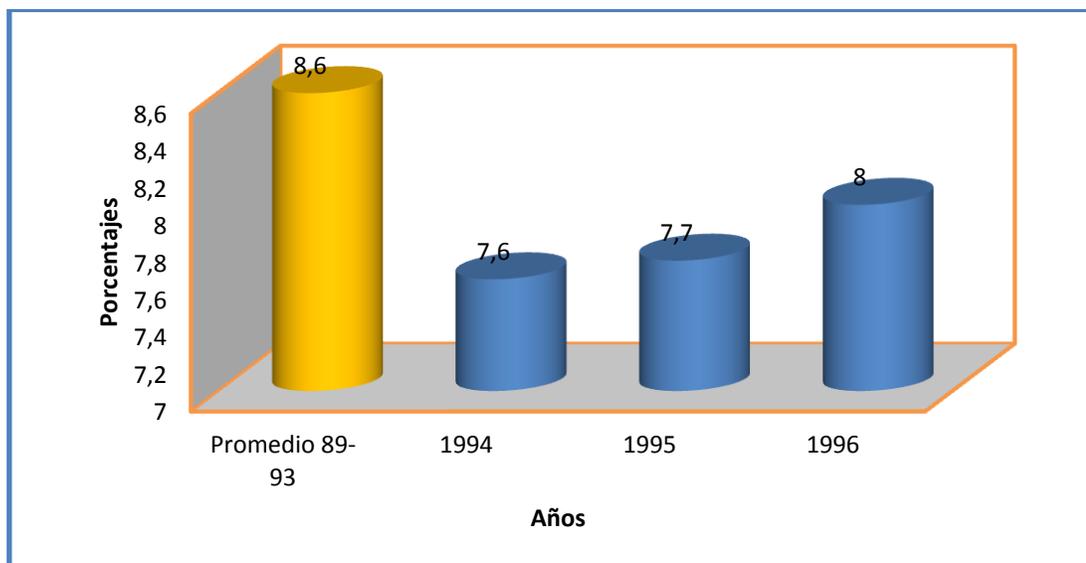
**Gráfico 6**  
**Venezuela: pobreza y pobreza extrema, 1994-1996**



Fuente: INE, 2009.

Es importante señalar que a pesar del esfuerzo realizado por el gobierno nacional para compensar al sector de la población más empobrecida, durante el subperíodo 94-96, se mantuvo por debajo del gasto social en relación al PIB del periodo anterior (89-93) que fue en promedio de 8,6%, incrementándose significativamente a consecuencia de la conflictividad social y política que se vivió durante ese periodo, que obligó al gobierno de turno a destinar mayores recursos a la política social. Sin embargo en este subperíodo y a pesar de la reducción de los precios del petróleo, el gasto social se mantuvo relativamente estable en los dos últimos años (Ver gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Gasto social como porcentaje del PIB, 1994-1996**



Fuente: SISOV, 2009

En líneas generales el subperíodo 1994 – 1996 se caracterizó por una agudización de la crisis económica, declinación de la actividad económica no petrolera, aumento del desempleo, incremento de la inflación, con niveles importantes de pobreza, acentuándose la crisis social, en este contexto el poder de compra alimentario estaba fuertemente comprometido y con ello la seguridad alimentaria de la población. Esta situación en su conjunto llevó a aplicar un programa de ajuste macroeconómico durante el mes de abril del año 1996, que se conoció como la “Agenda Venezuela”.

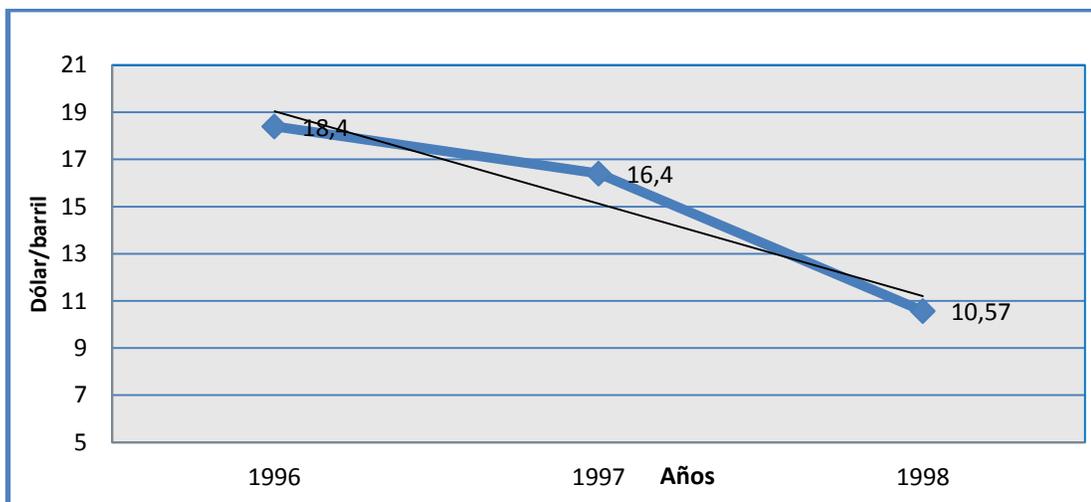
#### **IV.1.2.- Subperíodo 1996-1998.**

El programa económico de corte populista, basado en los controles no dio el resultado esperado, y en consecuencia, en abril de 1996, el gobierno nacional explorando salidas a la crisis, se pone en ejecución el programa de estabilización macroeconómica, establecido siguiendo las recomendaciones del FMI. Dentro de las llamadas líneas maestras del IX Plan de la Nación, se pueden mencionar un grupo de políticas que en el corto y mediano plazo crearían condiciones favorables para el

crecimiento auto sustentable de la economía y el programa fiscal, monetario y cambiario que conduciría a la disminución del proceso inflacionario.

En este subperíodo los precios del petróleo se derrumban a niveles históricos lo cual afectó seriamente la aplicación de los programas sociales de la “Agenda Venezuela” y en general la economía se vio seriamente afectada, por ser Venezuela un país altamente dependiente de la renta petrolera, razón por la cual los ingresos de la nación se redujeron drásticamente (Ver gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Evolución de precios. Cesta de petróleo venezolano, 1996-1998**



Fuente: INNOVA, 2009; Ministerio de Energía y Petróleo, 2008

Las principales políticas desarrolladas en el ámbito cambiario, precios, fiscal y monetario que fueron aplicadas y que influyeron de manera significativa el entorno macroeconómico en el subperíodo 1996-1998 fueron las siguientes:

**a.- Política cambiaria.**

Hasta el mes abril de año 96 se mantuvo el control de cambio, éste fue modificado restableciendo la libre convertibilidad de la moneda, estableciéndose inicialmente la flotación del tipo de cambio para luego adoptar el sistema de bandas manteniendo este sistema hasta el final de este período. Su adopción tuvo como

propósito fundamental el de reducir la inflación, la cual se había incrementado significativamente los primeros años de gobierno (BCV, varios años).

***b.- Política de precios***

En este subperíodo se inició el desmontaje progresivo del control de precios reduciéndose el número de productos bajo este régimen. Con el inicio del programa de ajuste también se autorizó el aumento del combustible, se estableció un incremento al subsidio de alimentación y transporte y se decretó un aumento de sueldos como medidas para compensar el ajuste de la economía (BCV, Varios años)

***c.- Política fiscal***

El gobierno nacional se estableció como meta iniciar el proceso de privatización de empresas públicas con el propósito de redimensionar el Estado. Se incrementó el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, se inició el proceso de avance petrolero y se instrumentaron medidas para financiar el déficit fiscal debido a la reducción de los precios petroleros (Varios años).

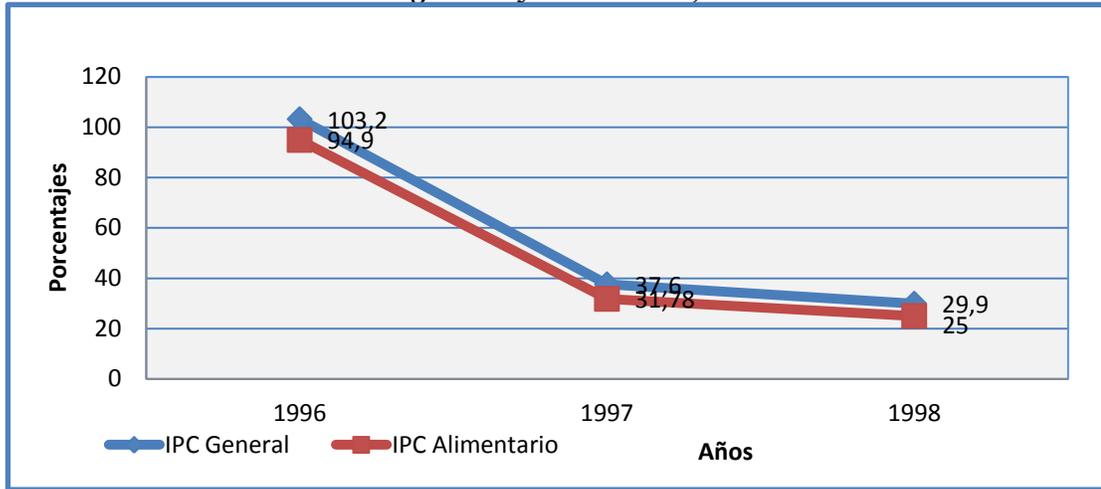
***d.- Política monetaria***

En este subperíodo se liberaron las tasas de interés del sistema financiero suprimiendo los niveles máximo y mínimo para las tasas activas y pasivas. Los títulos emitidos por el BCV estimularon el alza de los intereses del mercado financiero desestimulando la salida de capitales (BCV, Varios años).

***e.- Resultados macroeconómicos.***

Durante los años 1996 y 1998, se observa como las políticas aplicadas logran reducir la inflación, que al inicio de este subperíodo se incrementó sensiblemente a consecuencia de la implementación del programa de ajuste macroeconómico, conocido como la Agenda Venezuela. Durante este subperíodo la inflación general es mayor que la inflación de alimentos pero la diferencia entre ellas se reduce en los años 97 y 98, lo cual afectó el acceso a los alimentos a la población de menores ingresos (Ver gráfico 9).

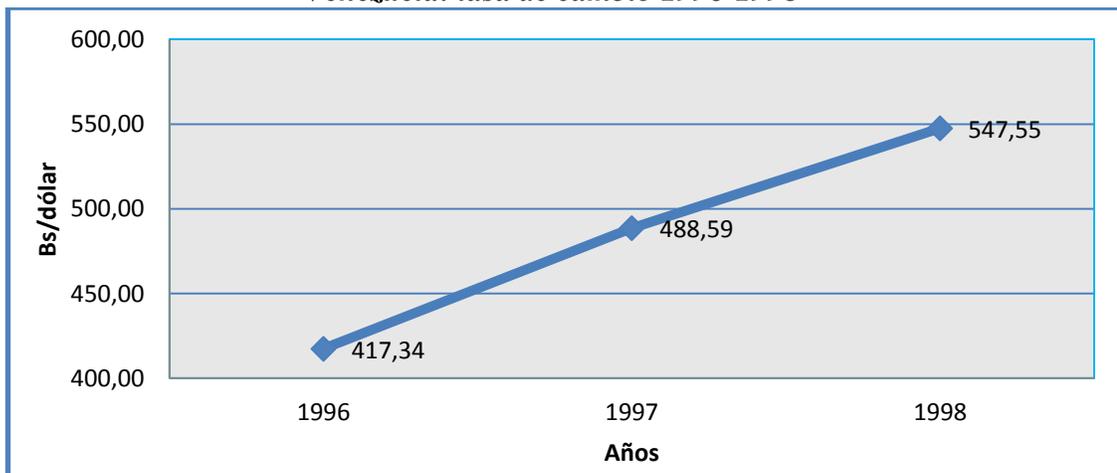
**Gráfico 9**  
**IPC general y alimentario, 1996-1998**



Fuente: BCV, 2008; INNOVA, 2009.

La aplicación de la Agenda Venezuela significó también una modificación en el régimen cambiario, estableciéndose un régimen de libre convertibilidad y luego en el sistema de bandas con una devaluación de acuerdo a parámetros establecidos por el BCV, lo cual permitió ir ajustando el valor de la moneda nacional en relación al dólar, permitiendo que el bolívar se devaluara en un 4,47% entre los años 96 -97 y en un 12,01% entre los años 97-98 (Ver gráfico10).

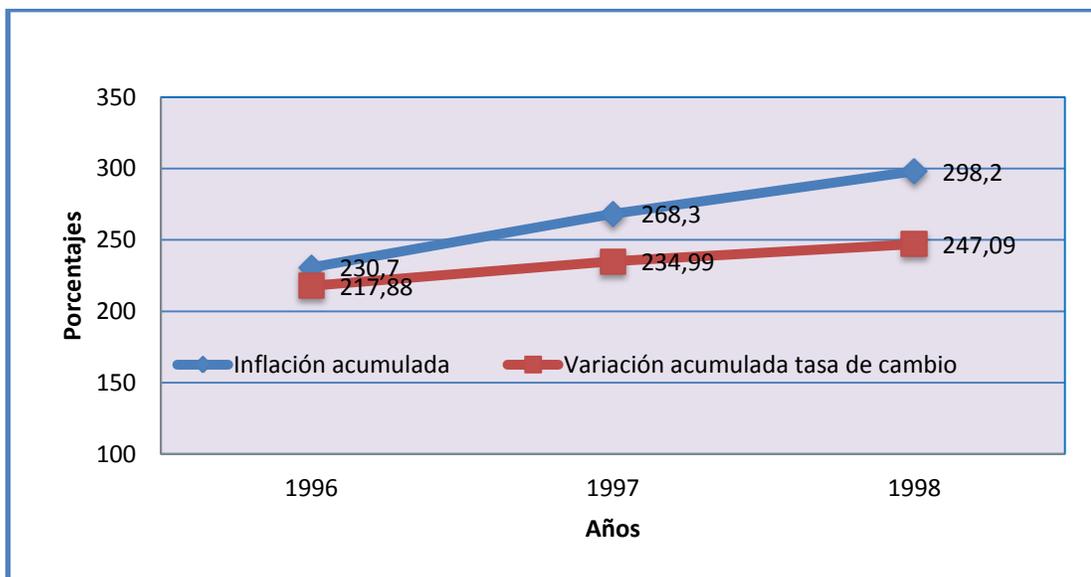
**Gráfico 10**  
**Venezuela: tasa de cambio 1996-1998**



Fuente: BCV, 2008; Cálculos propios

La inflación acumulada para este subperíodo es consecuencia de la nueva estrategia económica que se modifica mediante el programa de ajuste, observándose como la inflación siempre fue moderadamente superior a la tasa de cambio, incrementándose la diferencia entre ellas progresivamente hasta el final del subperíodo (Ver gráfico 11), viéndose afectando con ello, la producción nacional al perder competitividad frente a los productos importados, siendo un efecto no deseable después de la aplicación de un programa de ajuste económico.

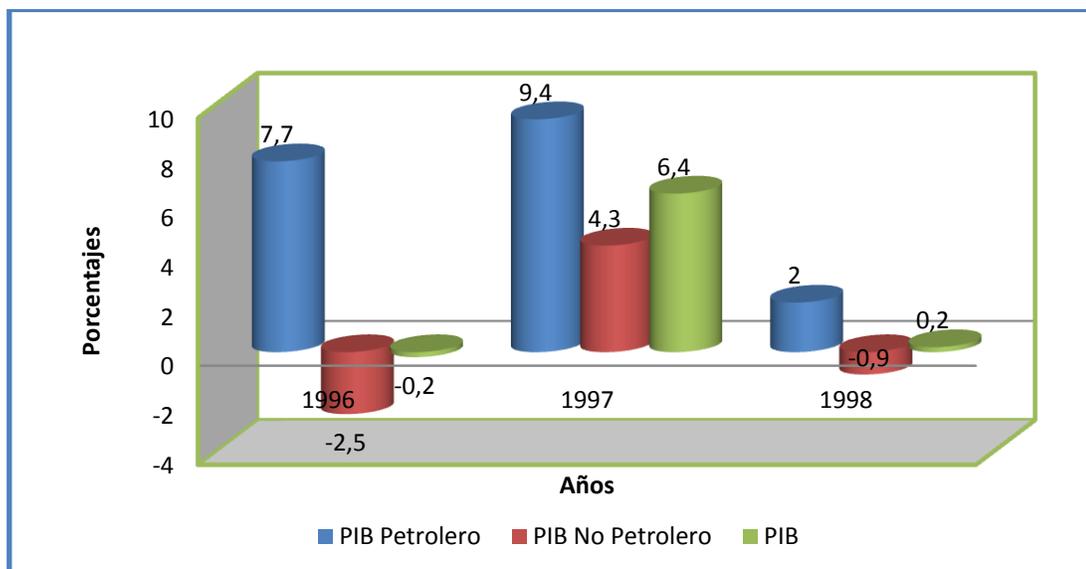
**Gráfico 11**  
***Inflación acumulada y variación acumulada tasa de cambio nominal 1996-1998***



Fuente: BCV, 2008; Cálculos propios

Al inicio de este subperíodo el PIB y el PIB No Petrolero habían sufrido un decrecimiento con resultados negativos, lo que reflejaba los problemas que estaba confrontado la actividad económica y solo el PIB petrolero arrojó resultados positivos. Para el año 97 se ve el efecto del programa de ajuste con un crecimiento del PIB, PIB Petrolero y No Petrolero. Sin embargo para el año 98 a consecuencia de los bajos precios petroleros, el PIB y el PIB Petrolero crecieron a un ritmo mucho menor, mientras que el No Petrolero decreció (Ver gráfico 12)

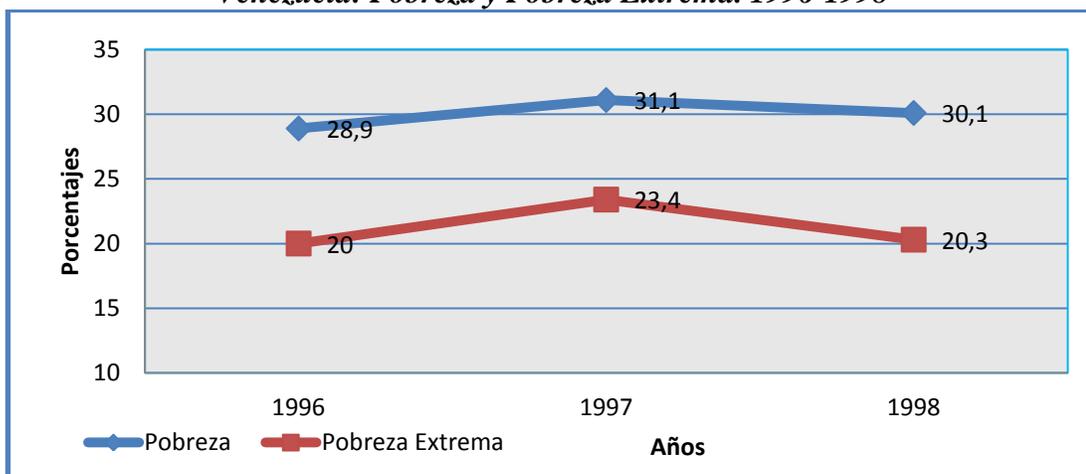
**Gráfico 12**  
**PIB, PIB petrolero y no petrolero, 1996-1998. (Var. Porcentuales)**



Fuente: BCV, 2008.

Durante este subperíodo se caracterizó por niveles altos de pobreza afectando a más del 30% de la población y los niveles de pobreza extrema superaron el 20% (Ver gráfico 13), lo cual es un indicativo que el acceso económico a los alimentos estaba seriamente afectado para un importante sector de la población, los cuales no obtenían los ingresos suficientes para adquirir la cesta básica de alimentos.

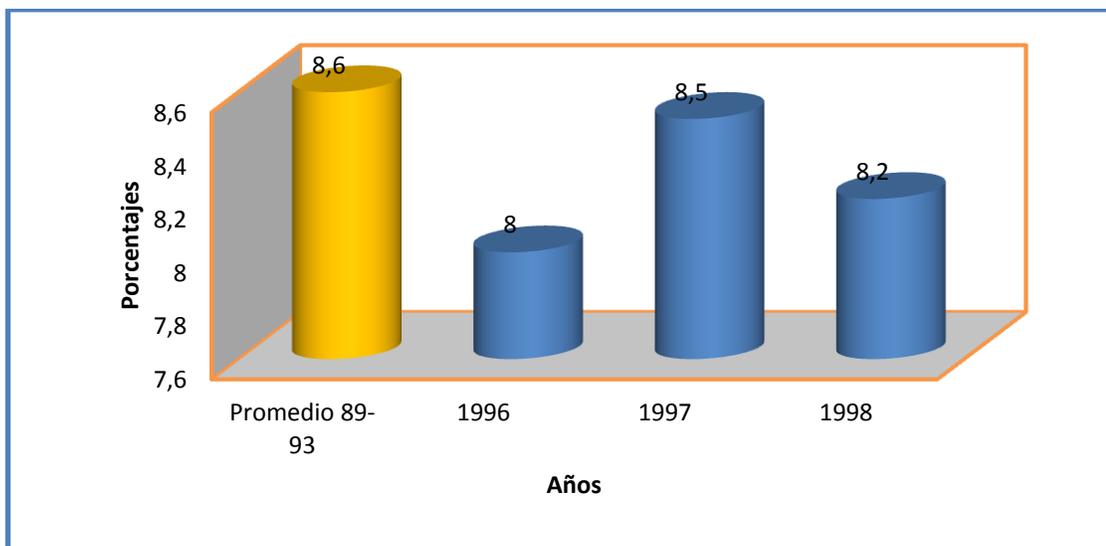
**Gráfico 13**  
**Venezuela: Pobreza y Pobreza Extrema. 1996-1998**



Fuente: INE, 2007

El gasto social en relación al PIB se mantuvo estable durante este subperíodo, a pesar de la reducción de los precios del petróleo que afectaron los ingresos del país, siendo el año 97 el de mayor porcentaje con un 8,5 %, ubicándose a niveles del promedio del periodo anterior (89-93), lo cual era una condición necesaria en vista de los altos niveles de pobreza existentes y cuyo sector de la población requería asistencia por parte del Estado, para alcanzar los niveles de subsistencia mínimos necesarios (Ver gráfico 14)

**Gráfico 14**  
**Gasto social como porcentaje del PIB, 1996-1998**



Fuente: Fuente: SISOV, 2009

En definitiva el desenvolvimiento económico, financiero y monetario de este subperíodo se vio altamente afectado por el fuerte deterioro de los precios petroleros y sus impactos adversos sobre las cuentas fiscales, así como sobre las expectativas de los agentes económicos. Estos acontecimientos determinaron que las decisiones de política durante 1998 se orientaran, en lo esencial, a enfrentar la difícil situación fiscal y manejar las expectativas adversas que prevalecieron en los agentes económicos durante algunos períodos del año. La crítica situación macroeconómica, impuso restricciones para lograr un mayor avance en las reformas estructurales de acuerdo con lo previsto en la “Agenda Venezuela”, en particular, en el proceso de

privatización de las grandes empresas y en la reforma del Estado. Debe destacarse sin embargo, que a pesar de las difíciles circunstancias económicas que caracterizaron el año, la política económica logró resultados acordes con lo programado especialmente en materia de inflación, aunque al costo de una contracción de la actividad económica (BCV, 1998).

#### ***IV.2.- PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS EN VENEZUELA***

A manera de antecedentes a los programas sociales establecidos a partir del año 1994, es necesario señalar que en 1989, con la llegada de Carlos Andrés Pérez por segunda vez al poder, se introducen cambios importantes en la economía, establecidos en el plan del nuevo gobierno denominado el Gran Viraje. De esta manera se diseña el llamado el Programa Económico, anunciado a mediados de febrero de 1989, como resultado de la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los sucesos ocurridos días después, el 27 y 28 de febrero, conocido como el Caracazo, que manifestaban el rechazo de un sector importante de la población a las medidas implementadas, dieron una mayor velocidad al diseño y aplicación de un conjunto de medidas sociales, denominadas programas sociales, para enfrentar los efectos desatados por los anuncios en materia económica.

En este contexto se elaboró el “Plan de Enfrentamiento a la Pobreza” (PEP), el cual perseguía compensar los efectos recesivos que la aplicación de las medidas económicas podía tener en los grupos más vulnerables de la población. Éste programa contenía las bases de política social relacionadas a los programas de ajuste construidas por los actores BM y BID, que establecían compensación, transitoriedad, focalización, privatización, participación, descentralización (Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP), 1989).

Los programas sociales incluidos en el PEP fueron: Beca Alimentaria, Beca Láctea, Bono de Cereales, V Programa Alimentario Materno Infantil, Programa de Atención en Salud, Programa de Atención Comunitaria, Dotación de Uniformes y Útiles Escolares, Ampliación de la Cobertura de los Preescolares, Compensación Socio-Pedagógica y Cultural, Capacitación y Empleo Juvenil, Subsidio al Pasaje

Preferencial Estudiantil, Hogares de Cuidado Diario, Seguro de Paro Forzoso, Programa de Apoyo a la Economía Popular, Programa de Beca Salario, Vivienda Rural, Programa de Mejoramiento Urbano en Barrios y Programa de Inversión Social Local (COPEP, 1989).

En 1994, se diseña el “Plan de Solidaridad Social” (PSS), el cual sustituye al PEP que no modifica significativamente la estructura de los programas antes mencionados. En ese mismo año se da a conocer el Plan de Recuperación y Estabilización Macroeconómica (PERE), que tiene un aparte dedicado al área social, denominado “La Estrategia de Acción Social”, en el cual se incorporan gran parte de los programas sociales del PSS. En 1995 se presenta el IX Plan de la Nación, en el que se mantienen tanto los planteamientos sociales del PSS como los del PERE (Gutiérrez B, 2008).

Asimismo es necesario señalar que a pesar de la fundamentación general que de manera amplia señalaba los objetivos y orientaciones en cuanto a política social, la ejecución de la misma mostró una serie de fallas basadas en su ejecución, que resultó en mantener las principales instituciones que conformaban la red de política social, dándole continuidad a parte de los programas y políticas que se venían ejecutando del gobierno anterior, estableciendo cambios menores en aspectos operativos y procedimentales (Viera, 2004). Durante el lapso 1994-1996, las variables determinantes del consumo de alimentos se caracterizaron por la tendencia a declinar, como el caso de los salarios reales, lo cual se reflejó en la caída del consumo calórico (Abreu y Ablan, 2002).

Para el subperíodo 1996-1998 se implementa la Agenda Venezuela, donde se aplican una serie de programas sociales (Ver cuadro 2), con el objetivo de disminuir el impacto de las medidas económicas establecidas en el programa de ajuste en el sector de la población más vulnerable, destacándose por su magnitud e importancia el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL). Entre los programas sociales se establecieron los dirigidos a alcanzar la seguridad alimentaria, cuya necesidad fue determinada a través de un diagnóstico, el cual fue presentado por el Ministerio de Agricultura y Cría en la convención de gobernadores de 1996, donde se identificó el

deterioro creciente del déficit calórico promedio de la población, vinculando el déficit nutricional con otros dos procesos que se evaluaron como críticos: el deterioro de la autonomía alimentaria, como resultado de las importaciones y los aspectos

**Cuadro 2**  
**Programas sociales Agenda Venezuela**

Programas	Propósito
<b>Programa Materno Infantil( PAMI)</b>	Suministrar leche y lactovisoy para madres embarazadas y lactantes y niños menores de 6 años, ubicados en zonas marginales y rurales con el propósito de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad infantil
<b>Comedor escolar, desayuno y merienda</b>	Suministrar diariamente desayuno, almuerzo o merienda de manera balanceada, con el propósito de proteger nutricionalmente a niños en edades entre 2 y 6 años
<b>Subsidio Familiar</b>	Aporte económico por cada niño escolarizado d educación preescolar o básica en planteles ubicados en zonas de mayor vulnerabilidad
<b>Programa de alimentación escolar</b>	Distribución diaria de comidas balanceadas para niños incorporados al sistema escolar, cuyo propósito además de la alimentación adecuada y sana es garantizar la calidad de la educación.
<b>Programa Alimentario Estratégico(PROAL)</b>	El PROAL se estableció mediante una red de puntos de venta en zonas marginales (bodegas del mercado detallista tradicional) llamadas bodegas solidarias con el propósito de comercializar cinco productos considerados estratégicos desde el punto nutricional
<b>Hogares y Multihogares de cuidado diario</b>	Estos hogares tenían como propósito albergar a niños de edad maternal y preescolar recibiendo alimentación, cuidados, educación y recreación, mientras sus madres trabajan
<b>Capacitación y empleo joven</b>	Su propósito era capacitar a jóvenes que se encontraban excluidos del sistema educativo, que no tuviesen actividad laboral ni capacitación alguna
<b>Subsidio al pasaje estudiantil</b>	Su propósito es el de estimular la asistencia a clases y así evitar la deserción escolar tanto en colegios públicos como privados, mediante el subsidio del 70% del valor del, pasaje público.
<b>Dotación de Útiles y Uniformes Escolares</b>	Esta dotación de útiles y uniformes escolares estaba dirigida a los niños que asisten a las escuelas de zonas marginales o rurales, carentes de recursos económicos.
<b>Programa de Fortalecimiento Social</b>	Su propósito era organizar a los miembros de las comunidades y promover ocupaciones temporales en construcción, mantenimiento, equipamiento y el saneamiento ambiental y desarrollo integral de sus comunidades

Fuente: Cordiplan, 1996.

regresivos de la red de distribución comercial de alimentos y sus efectos sobre el deterioro de la inequitativa distribución del ingreso que caracterizaba el país, de esta manera se planteaba la necesidad de establecer un Plan Alimentario Nacional con carácter estratégico y rector cuyo fin seria al logro de la seguridad alimentaria con criterio de equidad y justicia social (Llambí, 1998). De los catorce (14) principales

programas sociales del Estado venezolano deben destacarse a nivel alimentario, el subsidio familiar o beca alimentaria que beneficiaba a 2 millones 800 mil familias; los hogares y multihogares de cuidado diario cuyo alcance en 1998 llegó a 350 mil niños, el Programa Materno Infantil (PAMI) y el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), base del actual MERCAL, para subsidiar al consumidor de escasos recursos el costo de cinco rubros (arroz, harina de maíz, aceite, sardinas y leguminosas), considerados estratégicos por sus contenidos calóricos y proteicos, con el propósito de mejorar el estado nutricional de la población en estado de pobreza extrema, el cual resultó ser el programa que tuvo más alto impacto, por ser la población objetivo de mayor número y contó con participación directa de las Gobernaciones y Alcaldías, de este modo llegaban a la población más empobrecida mediante puntos de ventas, también conocidos como bodegas solidarias, de esta manera los productos se vendían a un consumidor focalizado en las zonas de mayor pobreza cuyo precio era menor en un 40%. (CORDIPLAN, 1996; Egaña, 2007).

Indudablemente los programas de seguridad alimentaria implementados durante éste período y particularmente en el subperíodo 1996-1998 fueron de corte asistencialistas, focalizados en aquel sector de la población de menores recursos y que requerían apoyo del estado para poder alcanzar una alimentación adecuada, destacándose entre estos PROAL, el cual liderizó los programas alimentarios durante este periodo, y por su importancia se analizará a continuación.

#### ***IV.2.1- Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)***

De acuerdo a lo establecido en el Diseño General y Normas Operativas del Sistema Nacional Integrado del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), éste se definió como un programa concertado social alimentario, dirigido a mejorar el estado nutricional de la población en condiciones de pobreza extrema, facilitando su acceso a un grupo de cinco (5) rubros considerados estratégicos por sus contenidos calóricos y proteicos (Ver cuadro 3), mediante un sistema apoyado tanto en economías operacionales como en subsidios temporales, que garantiza precios en los

puntos de venta afiliados al sistema, significativamente menores que los existentes en otros canales de abastecimiento (PROAL, 1996).

El sistema comprende un conjunto de procedimientos comerciales, financieros y de transporte que se articulan para establecer un flujo de los alimentos seleccionados, desde los centros de producción hasta las localidades donde se encuentra la población objetivo. De esta manera PROAL tiene un componente asistencialista orientado a enfrentar con acciones de corto plazo, un aspecto de lucha contra la desnutrición en la población en pobreza extrema, sin embargo en el diseño original del programa se plantea adicionalmente su concepción como un sistema con visión supra-asistencialista como parte de una lucha integral contra la pobreza, como se puede evidenciar en sus objetivos (PROAL, 1996).

#### ***a) Objetivos de PROAL***

##### ***Objetivo General***

Facilitar a la población en condiciones de pobreza extrema, el acceso a un grupo de cinco rubros alimenticios de altos contenidos calóricos y proteicos, mediante descuentos de precios significativos.

##### ***Objetivos Complementarios***

1.- Contribuir a la estabilización de los precios, particularmente de aquellos referidos a alimentos de la dieta básica de la población en condiciones de pobreza extrema.

2.- Reducir el impacto social de las medidas de ajuste económico.

3.- Estimular la producción nacional de los rubros que conforman el programa, desarrollando planes soportados en las ventajas comparativas del país, que permita incrementar significativamente en el corto plazo la oferta interna de estos rubros.

4.- Conformar una estructura alternativa de distribución y transporte centrada en los 5 rubros componentes del PROAL con capacidad y posibilidad de ampliarse de acuerdo a los requerimientos nacionales.

5.- Favorecer la integración de bodegas y casa bodegas a un sistema de abastecimiento alimentario popular que permita en lo inmediato el objetivo central del programa.

6.- Disponer de un espacio y un circuito de comercialización de alcance nacional con focalización hacia la población más pobre que a la vez tenga condiciones para convertirse en el activador permanente de un sistema de reservas estratégicas con alcances nacional, estatal y local.

***b) Criterios de selección de los productos de PROAL***

La selección de los productos para este programa se estableció siguiendo los criterios de significación del consumo, disponibilidad y facilidad de almacenamiento y manejo, de acuerdo a lo señalado por PROAL (1996) y que se especifica a continuación:

**1.- Significación en el Consumo:** El criterio principal de selección de los rubros utilizados en PROAL (Ver cuadro 3) es su contenido nutricional que les permite suplir el 50% de los requerimientos de calorías y el 40% de requerimientos de proteínas de la población objetivo.

**2.- Disponibilidad:** se tomó en cuenta la capacidad de producción nacional de los productos seleccionados, lo cual permitió contribuir a impulsar la producción nacional y por funcionar como un sistema descentralizado de distribución se garantizaba mercado para los productores ubicados en las regiones del país.

**3.- Facilidad de Almacenamiento y Manejo:** Son productos de larga duración, no requiriendo transporte refrigerado para su traslado y almacenamiento den los centros de acopio local.

**Cuadro 3**  
***Productos que integran PROAL y sus presentaciones***

PRODUCTOS	PRESENTACIÓN
<b>Harina de Maíz Precocida y Enriquecida</b>	Paquete de 1 Kilogramo
<b>Arroz (20% de Granos Partidos)</b>	Paquete 1 kilogramo
<b>Aceite Vegetal (Mezcla)</b>	Envase de 1 Litro
<b>Sardinas</b>	Envase de 170 gramos
<b>Caraotas, frijol o quinchonchos</b>	Paquete de 1 kg.

Fuente: PROAL, 1999

### ***c) Fundamentos nutricionales de los productos de PROAL***

Un análisis realizado por Bengoa (1998), miembro de la comisión nacional de PROAL, explicó los beneficios de cada uno de los alimentos incluidos en el programa al igual que señala las diferentes alternativas que pueden adoptarse para disminuir el déficit alimentario de la población de bajos ingresos. La combinación de alimentos para alcanzar la meta puede variar, y cada familia deberá ajustar las cantidades de acuerdo con su cultura gastronómica y los hábitos tradicionales de su región, en ciertos lugares de Venezuela hay preferencia por los frijoles, en otros por las caraotas negras y en algunas zonas toda comida está acompañada por arroz. En el cuadro 4 se observa el promedio de consumo probable de siete alimentos seleccionados y se señalan cuatro alternativas según la preferencia del consumidor. De esta manera en la alternativa 1 se supone mayor preferencia por los cereales, la alternativa 2 presenta mayor preferencia por leguminosas como caraotas negras, quinchonchos y frijoles, la alternativa 3 se le da mayor preferencia al frijol y la alternativa 4 prevalece el consumo de sardinas.

**Cuadro 4**  
**Variabilidad del consumo potencial de los alimentos estratégicos de PROAL.**

CONSUMO POTENCIAL		ALTERNATIVAS														
		VALOR PROMEDIO			1			2			3			4		
		g/p/día	Kcal	Prot.	g/p/día	Kcal	Prot	g/p/día	Kcal	Prot	g/p/día	Kcal	Prot	g/p/día	Kcal	Prot
Aceite		35	307	-	35	307	-	38	334	-	35	307	-	35	307	-
Arroz Blanco		55	197	3,85	70	250	4,9	35	125	2,45	55	197	3,85	55	197	3,85
Caraotas Negras		15	49	3,45	10	33	2,3	25	82	5,75	15	-	3,45	15	-	3,45
Frijol		20	62	5,34	15	47	4,01	30	93	8,01	35	109	9,35	20	62	5,34
Quinchoncho		5	15	1,05	5	15	1,05	10	31	2,09	5	15	1,05	5	15	1,05
Harina de Maíz		140	511	10,1	170	621	12,2 4	110	402	7,92	140	511	10,1	140	511	10,1
Sardinas		20	38	4,38	20	38	4,98	20	38	4,92	20	38	4,98	30	52	7,17
<b>Total</b>			<b>1179</b>	<b>28,77</b>		<b>1311</b>	<b>29,48</b>		<b>1105</b>	<b>31,2</b>		<b>1226</b>	<b>32,78</b>		<b>1198</b>	<b>31,26</b>
Porcentaje			<b>54</b>	<b>58</b>		<b>60</b>	<b>59</b>		<b>50</b>	<b>62</b>		<b>56</b>	<b>66</b>		<b>54</b>	<b>63</b>

Fuente: Bengoa, 1998.

#### ***d) Incorporación de leche y derivados lácteos al PROAL***

A partir del mes de octubre del año 1998, la leche y derivados lácteos formaron parte del programa de alimentos estratégicos y su presentación incluía distintas formas: como leche en polvo, como leche pasteurizada, y de larga duración, su precio sería de igual forma con un descuento del 40% en relación al precio de mercado y se estableció que la leche y derivados lácteos que se vendiera en los puntos de venta de PROAL sería de origen nacional. Las razones de incorporar este producto en PROAL fue debido a que los venezolanos estaban consumiendo en promedio la mitad de lo recomendado por la OMS, es decir alrededor de unos 60 litros per cápita por año, generando deficiencia proteica en la población y fundamentalmente en la población infantil, así como deficiencia de calcio e incidencia de osteoporosis en la población adulta.

Adicionalmente se consideró la reducción significativa de la producción nacional de leche por la competencia con productos foráneos. De esta manera PROAL se trazó como parte del objeto de incorporar la leche entre sus productos, y contribuir en la búsqueda de incentivos para mejorar la producción nacional (PROAL, 1998b)

#### ***e) Producción de leguminosas***

A inicios de 1999 PROAL había establecido un subprograma de producción de leguminosas que permitiera abastecer sus puntos de ventas a nivel nacional, enmarcados dentro de las políticas establecidas por el MAC hacia el fomento de rubros prioritarios, donde se ubicaban la caraota negra, los frijoles y el quinchoncho y los cuales formaban parte de los alimentos que bajo condiciones de subsidio ofrecía el PROAL a un sector significativo de la población de escasos recursos. Sin embargo parte significativa de lo expendido en los puntos de venta de PROAL era importada (72%) y apenas un 28% eran de producción nacional (PROAL, 1998a). De esta manera consciente de la alta demanda e importancia nutricional de los granos leguminosos y de las ventajas naturales de producción de algunas zonas del territorio nacional para su cultivo, el MAC-PROAL decidió estimular la producción interna de

estos rubros con el objeto de satisfacer una buena parte o la totalidad del abastecimiento ofertado por el PROAL.

***f) Instituciones participantes***

Las instituciones participantes son públicas y privadas (ONG, Comercios, entre otras) a nivel nacional, estatal y local. Dentro de las instituciones no gubernamentales destacaba la iglesia, en virtud de su respetabilidad, de su función social, su capacidad organizativa y de su amplia experiencia en el manejo de programas sociales, asimismo las organizaciones de las comunidades como cooperativas, juntas vecinales y en general voluntariado social.

***g) Distribución de responsabilidades a nivel de las instituciones públicas participantes.***

La descentralización se presentaba como un aspecto necesario a considerar en la planificación de los programas sociales alimentarios y donde las responsabilidades se distribuían entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. De esta manera el PROAL estableció con mucha claridad las responsabilidades entre las instituciones públicas participantes (PROAL, 1996), como se describe a continuación:

**Gobierno Nacional**

- Diseño del Sistema Nacional del Programa
- Coordinación Nacional de la Puesta en marcha
- Coordinación Nacional Operativa.
- Apoyo y asesoría a gobernaciones y alcaldías
- Asignación del subsidio
- Supervisión, control y evaluación nacional

**Gobiernos Estadales y Municipales**

- Aportar capital de Trabajo para la compra de inventarios y gastos de funcionamiento regional y local.
- Proveer instalaciones acondicionadas a las necesidades operativas del sistema en sus niveles respectivos.
- Participar en la designación de instancias regionales de supervisión y control
- Ejecutar estatal y localmente el plan de promoción.

#### ***h) Relación del PROAL con Gobernaciones y Alcaldías.***

El PROAL tenía como parte de su estrategia, una relación directa con las gobernaciones y alcaldías con el propósito de cumplir con el proceso de descentralización y llegar de manera más eficiente a las comunidades que el PROAL había establecido como población objetivo. Como se observa en el cuadro 5 en el año 1996 solo se alcanzó a firmar 3 convenios con gobernaciones, sin embargo ya para el año 1997 se lograron firmar 137 convenios con las gobernaciones, 26 con las alcaldías y 57 con gobernaciones y alcaldías de manera conjunta. En total de convenios para los años de PROAL en el periodo en estudio, fue de 143 con gobernaciones, 35 alcaldías y 81 convenios de manera conjunta con gobernaciones y alcaldías.

***Cuadro 5***  
***Convenios firmados por Gobernaciones y Alcaldías, 1996-1998***

<b>AÑO</b>	<b>P-G</b>	<b>P-A</b>	<b>P-G-A</b>
1996	3	0	0
1997	137	26	57
1998	3	9	24
Total Convenios	143	35	81

P-G: PROAL- Gobernación

P-A: PROAL-Alcaldía

Fuente: PROAL, 1999

Estos acuerdos permitieron llevar adelante el programa como fue establecido y donde las gobernaciones y alcaldías tenían un importante papel, tanto el funcionamiento como en su financiamiento, tal como se puede observar en el cuadro 6 las gobernaciones, alcaldías y concejos municipales en el período 1996-1998, aportaron como capital de trabajo Bs. 8.538.526.624.

**Cuadro 6**  
**Capital de trabajo aportado por gobernaciones, alcaldías y otras fuentes(Bs)**

<b>AÑO</b>	<b>Aporte Gobernaciones</b>	<b>Aporte Alcaldías</b>	<b>Aporte Concejos Municipales</b>	<b>Otras Fuentes</b>	<b>Total Año</b>
<b>1996</b>	209.000.000	-	-	-	209.000.000
<b>1997</b>	2.241.412.947	254.257.322	435.361.000	163.000.000	3.094.031.269
<b>1998</b>	3.220.373.356	-	1.755.199.558	229.922.441	5.205.495.355
<b>Total General</b>	<b>8.538.526.624</b>	<b>254.257.322</b>	<b>2.190.550.558</b>	<b>392.922.441</b>	

Fuente: PROAL, 1999

### *i) Población objetivo*

#### *Definición de la población objetivo*

La población objetivo del programa es la que se encontraba en situación de pobreza extrema y para lo cual tomaron la referencia la definición de la CEPAL: Condición del grupo familiar cuyo ingreso promedio es igual o menor al costo de la canasta normativa concertada de alimentos, es decir, no alcanza ni siquiera para cubrir las necesidades básica de alimentación (PROAL, 1996)

#### *Caracterización de la Población Objetivo.*

**1.- Propensión a la Desnutrición:** Para el año 1996 cuando se diseñó PROAL los indicadores del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nacional (SISVAN, 2003), señalaba tanto una disminución de la disponibilidad de alimentos, como una reducción en el consumo de calorías y proteínas a nivel de las comunidades populares y lo cual se agudizaba producto del crecimiento de los precios de los alimentos en mayor proporción que los ingresos de las familias de los estratos de menores ingresos.

**2.- Espacio Físico donde Habita:** La población objetivo urbana habita fundamentalmente en zonas marginales de difícil acceso para los sistemas de transporte de alimentos. Por su parte la población rural en condiciones de pobreza extrema se encuentra con frecuencia en zonas muy alejadas de las vías de penetración rural. Esta situación dificulta el acceso hasta ellos de los programas asistenciales tradicionales.

**3.- Dificultades para el acceso a operativos especiales tipo mercados a cielo abierto o ferias populares:** Las dificultades de acceso en donde habita la población objetivo, impiden su participación en los mercados de cielo abierto destinados a llevar alimentos baratos a la población de escasos recursos.

**4.- Acceso limitado a otros programas alimentarios actuales:** Para el momento de iniciar actividades PROAL los programas alimentarios existentes eran fundamentalmente canalizados a través de la red de educación y salud, de los cuales un porcentaje importante de la población objetivo se encontraba excluida. La deserción escolar era un fenómeno presente y en constante crecimiento en el área urbana de los sectores populares y en el área rural la situación era más crítica, donde la tasa de analfabetismo era superior al 49% y la deserción escolar alrededor del 61%. De esta manera la alta deserción escolar que presentaba la población objetivo, la imposibilitaba para participar en los programas alimentarios, promovidos mediante el sistema educativo, al igual que no la participación en los sistemas de salud los deja fuera de los programas alimentarios canalizados a través de este sistema.

**5.- Abastecimiento Alimentario Habitual a través de Bodegas:** Sus dificultades de acceso a mercados ubicados en lugares distantes a sus viviendas, los obliga a abastecerse de alimentos en bodegas cercanas pagando por ello precios más elevados.

**6.- Compras Diarias de Alimentos:** La población objetivo se ve obligada a realizar compras diarias de alimentos en pequeñas cantidades y a precios elevados por el bajo nivel e irregularidad de sus ingresos, lo cual afecta su estado nutricional y la economía familiar.

#### ***j) Cobertura geográfica de PROAL***

##### ***Población Estimada y Atendida***

La población atendida tuvo un crecimiento significativo de un 185% durante el lapso 96-97, el período siguiente 97-98 igualmente tuvo un crecimiento de 11%, pero sustancialmente menor. Asimismo se observa que la relación entre la población atendida y estimada fue baja durante los años 1996-1998, siendo la cifra superior en el año 1998 con el 48,70% (Ver cuadro 7). Esto pudo deberse a situaciones de

funcionamiento interno que derivó en ineficiencias que impidieron alcanzar la meta propuesta en relación a la población atendida.

**Cuadro 7**  
**PROAL. Población estimada y atendida, 1996-1998**

<b>AÑOS</b>	<b>POBLACIÓN ESTIMADA</b>	<b>POBLACIÓN ATENDIDA</b>	<b>Variación (%)</b>	<b>Población Atendida/Población Estimada (%)</b>
<b>1996</b>	7.798.510	1.433.495	-	18,38
<b>1997</b>	9.306.376	4.082.549	185	43,86
<b>1998</b>	9.306.376	4.532.559	11	48,70

Fuente: PROAL, 1999. Cálculos propios

La población objetivo estimada por entidad federal se definió tomando como base la población de pobreza extrema, siendo las entidades federales que proporcionalmente representaron mayor proporción de población beneficiada por PROAL : Zulia, Miranda, Lara, Distrito Federal, Carabobo y Anzoátegui, que en conjunto representaron el 56,7 % de la población objetivo estimada para el año 1998 (Ver cuadro 8). Tal situación refleja las características del PROAL en cuanto a la definición de la población objetivo, definida en el segmento de la población en estado de pobreza extrema y que requería por lo tanto mayor atención por parte del gobierno nacional, con el propósito de mejorar su ingesta calórica y proteica.

**Cuadro 8**  
**Cobertura geográfica del PROAL por entidad federal. Población beneficiada. 1998**

<b>ENTIDAD FEDERAL</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>REPRESENTACIÓN DEL TOTAL NACIONAL (%)</b>
AMAZONAS	14.957	0,33
ANZOÁTEGUI	297.336	6,56
APURE	74.787	1,65
ARAGUA	148.215	3,27
BARINAS	88.838	1,96
BOLÍVAR	199.433	4,4
CARABOBO	285.551	6,3
COJEDES	33.994	0,75
DELTA AMACURO	23.569	0,52
DISTRITO FEDERAL	408.837	9,02
FALCÓN	111.048	2,45
GUÁRICO	184.475	4,07
LARA	421.528	9,3
MÉRIDA	105.609	2,33
MIRANDA	477.278	10,53
MONAGAS	116.487	2,57
NUEVA ESPARTA	78.867	1,74
PORTUGUESA	194.900	4,3
SUCRE	198.526	4,38
TÁCHIRA	122.832	2,71
TRUJILLO	138.243	3,05
YARACUY	129.178	2,85
ZULIA	677.618	14,95
<b>TOTAL</b>	<b>4.532.559</b>	<b>100</b>

Fuente: PROAL, 1999; Cálculos propios.

Como se puede observar en el cuadro 9, el PROAL inicia sus actividades en el año 1996, con un bajo número de puntos de venta en todo el territorio nacional que alcanzo a 1.594 bodegas, sin embargo en el año 1997 este número se incrementó significativamente con 11.614 nuevos puntos de venta y en total para 1998 se tenían distribuidas por todas las entidades federales 15.998 bodegas que permitían ofrecer

en las zonas de mayor pobreza, los rubros incluidos en el programa a precios más bajos.

**Cuadro 9**  
**Número de Bodegas Afiliadas a PROAL por Año**

AÑOS	NÚMERO DE BODEGAS
1996	1.594
1997	11.614
1998	2.780
TOTAL	15.988

Fuente: PROAL, 1999

Para inicios del año 1999 el programa de alimentos estratégicos había consolidado un número significativo de puntos de venta (Bodegas) en zonas populares a nivel nacional, así como centros de acopio que les permita abarcar un importante espacio en todo el territorio nacional (Ver Cuadro 10). Asimismo como se puede observar en el gráfico 15 existían nueve (9) Estados ubicados por encima del promedio nacional, destacándose Zulia, Miranda, Lara, Distrito Federal, Sucre, Guárico, Trujillo, Anzoátegui y Monagas, existiendo indistintamente entidades federales con un alto índice de ruralidad y pobreza extrema como es el caso de Guárico, Sucre, Trujillo y entidades como Miranda, Distrito Federal que concentraban una proporción importante de sus pobladores en zonas urbanas, existiendo igualmente aéreas marginales con índices significativos de pobreza extrema. Pareciera que el crecimiento de las bodegas de PROAL estaba muy asociado al interés por desarrollar el programa de los gobernantes regionales y locales, lo cual permitía lograr mayor eficiencia en el sistema.

**Cuadro 10**  
**Red de abastecimiento popular. Bodegas y centros de acopio afiliados al sistema**  
**PROAL, 1999\***

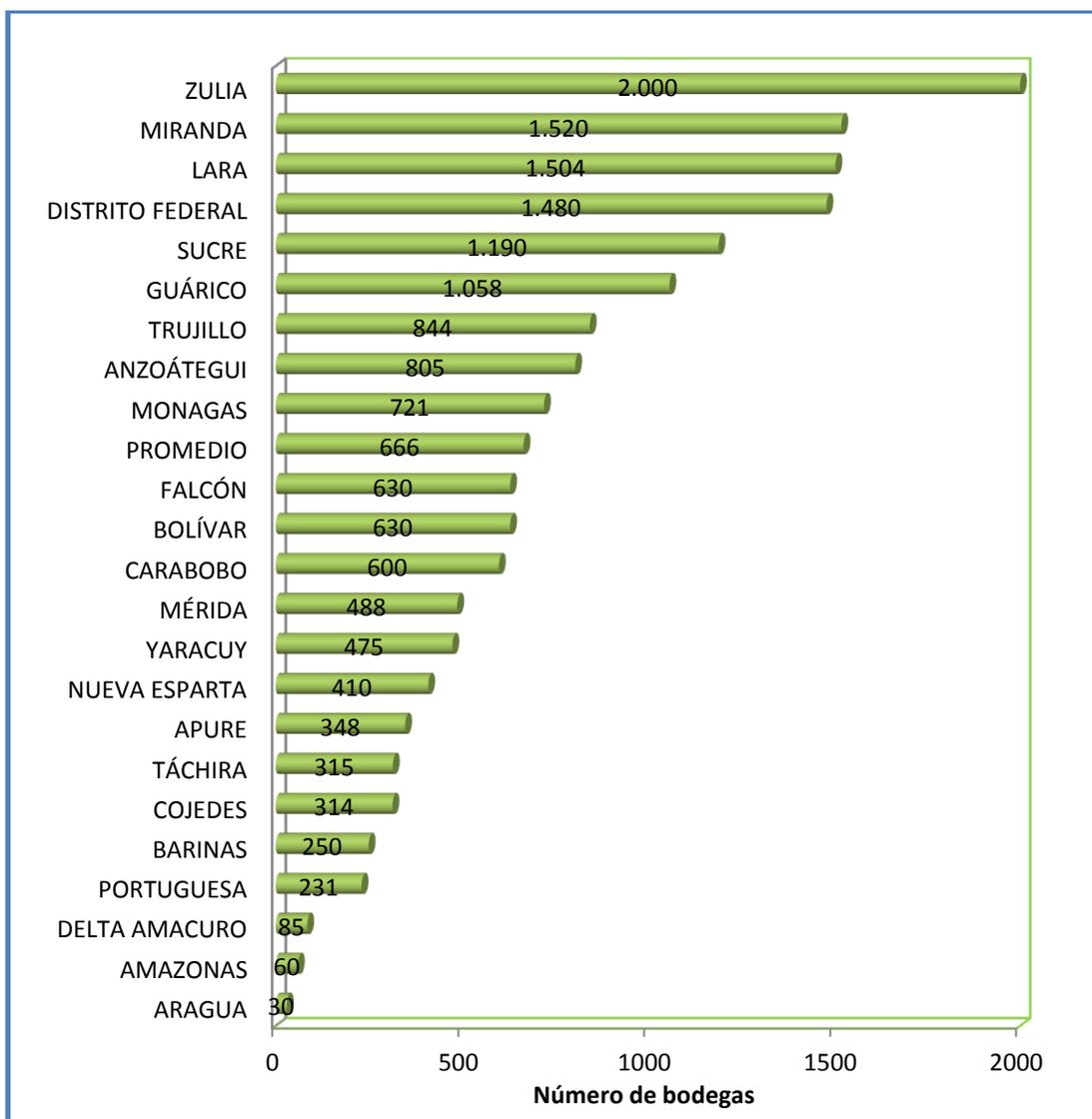
<b>ESTADO</b>	<b>NUMERO DE BODEGAS</b>	<b>CENTROS DE ACOPIO</b>
<b>AMAZONAS</b>	60	1
<b>ANZOÁTEGUI</b>	805	6
<b>APURE</b>	348	6
<b>ARAGUA</b>	30	2
<b>BARINAS</b>	250	2
<b>BOLÍVAR</b>	630	3
<b>CARABOBO</b>	600	6
<b>COJEDES</b>	314	5
<b>DELTA AMACURO</b>	85	1
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	1.480	6
<b>FALCÓN</b>	630	6
<b>GUÁRICO</b>	1.058	12
<b>LARA</b>	1.504	18
<b>MÉRIDA</b>	488	12
<b>MIRANDA</b>	1.520	16
<b>MONAGAS</b>	721	13
<b>NUEVA ESPARTA</b>	410	3
<b>PORTUGUESA</b>	231	3
<b>SUCRE</b>	1.190	15
<b>TÁCHIRA</b>	315	13
<b>TRUJILLO</b>	844	20
<b>YARACUY</b>	475	19
<b>ZULIA</b>	2.000	13
<b>TOTAL</b>	<b>15.988</b>	<b>201</b>

\*Marzo 1999

Fuente: PROAL, 1999

**Gráfico 15**

**Bodegas afiliadas a la red PROAL por Entidad Federal, 1999**

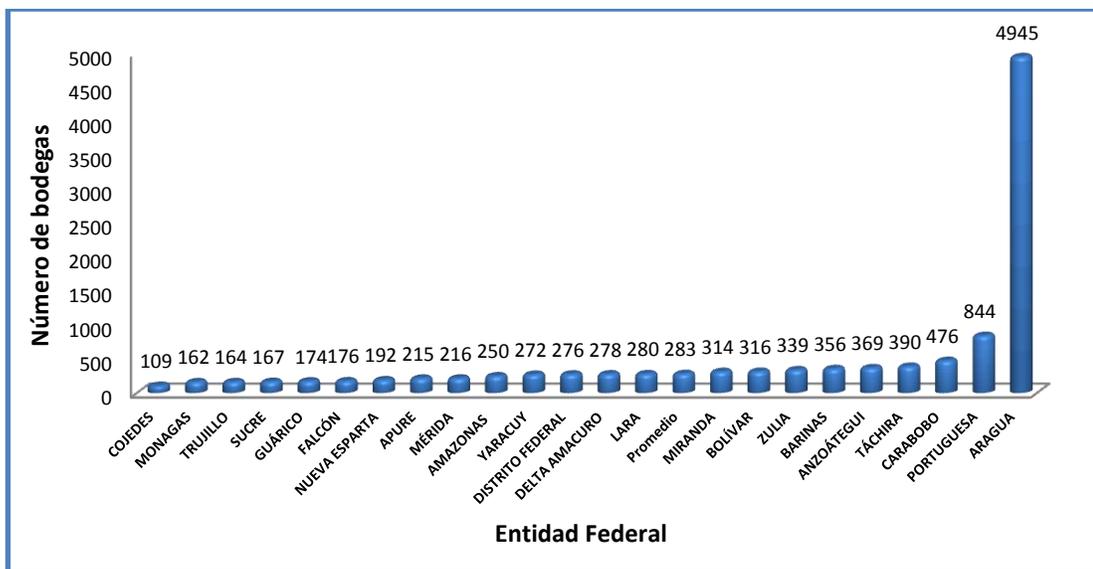


Fuente: PROAL, 1999

Una de las premisas fundamentales de estos programas sociales alimentarios, es poder brindarle al consumidor de menores ingresos, suficientes puntos de venta que le facilite sus compras en cuanto a la distancia para su traslado y el tiempo de compra. Cuando se compara el número de bodegas por entidad federal en relación al número

de beneficiarios se observa que Entidades Federales como Cojedes, Monagas, Trujillo, Sucre, Falcón, Nueve Esparta, Apure, Mérida, Amazonas, Yaracuy, Distrito Federal, Delta Amacuro y Lara, se ubicaron por encima de la media nacional con el menor número de beneficiarios por puntos de venta. Asimismo Estados Zulia, Miranda, Carabobo y Portuguesa con mayor número de bodegas y porcentaje de subsidio se ubicaron con mayor número de beneficiarios por bodega afiliada al PROAL. El estado Aragua fue un caso particular al no tener un numero aceptable de bodegas afiliadas que lo ubicó en un número de beneficiarios extremadamente alto por punto de venta, lo cual pone en evidencia una participación pobre en el PROAL (Ver gráfico 16)

**Gráfico 16**  
**Número de beneficiarios/bodega por Entidad Federal, 1998**

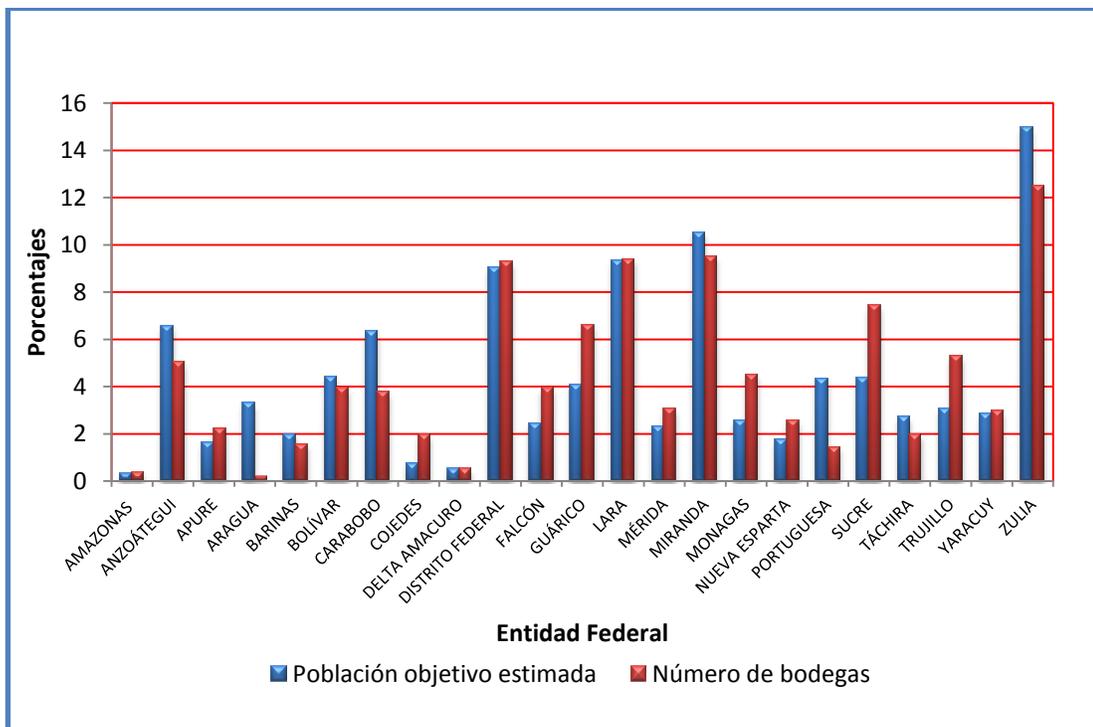


Fuente: PROAL, 1999.

El número de bodegas afiliadas en la mayoría de las entidades federales tuvo en correspondencia con la población objetivo y en estados como Apure, Cojedes, Falcón, Guárico, Mérida, Monagas, Nueva Esparta, Sucre y Trujillo, fue proporcionalmente mayor. Estados como Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Miranda y Zulia por el contrario la población objetivo estimada superó porcentualmente al

número de bodegas afiliadas. Asimismo las entidades federales cuya población objetivo y número de bodegas concentraron más de 50% de PROAL fueron Zulia, Distrito Federal, Miranda, Lara, Carabobo y Anzoátegui (Ver gráfico 17).

**Gráfico 17**  
**Representación porcentual de población objetivo y número de bodegas afiliadas por Entidad 1998**



Fuente: PROAL, 1999

**k) Aspectos económicos.**  
**Cantidades y Montos Concertados.**

Los montos concertados para el funcionamiento del programa se incrementaron sustancialmente alcanzando para el 1997 un aumento de 588% y para el 1998 de 180%, sin embargo se observa que este mayor incremento no se correspondieron con el costo por persona ya que la población beneficiada en los años 97 y 98 se mantuvo en un número similar mientras que el monto concertado creció significativamente lo cual incremento el costo por beneficiario (Ver cuadro 11)

**Cuadro 11**  
**PROAL. Cantidades y montos concertados, 1996-1998**

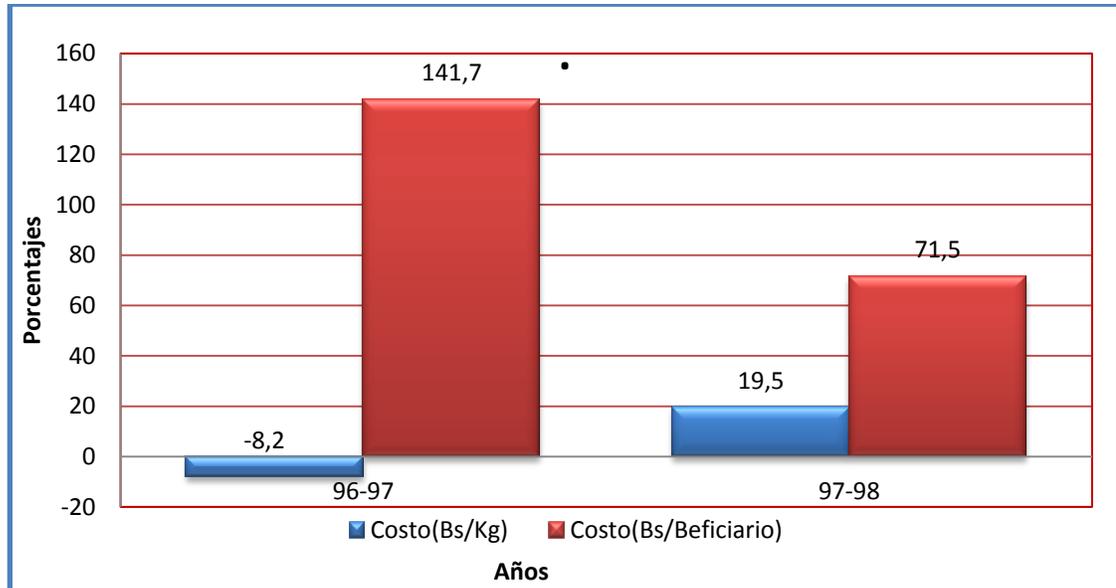
AÑOS	POBLACIÓN ATENDIDA	CANTIDAD (Kg)	Monto (Bs)	Variación (%)	Costo(Bs/Kg)	Costo (Bs/persona)
1996	1.433.495	22.149.581	7.088.195.051	-	320,01	4.945
1997	4.082.549	166.035.292	48.791.897.877	588	293,86	11.951
1998	4.532.559	264.558.548	92.912.606.593	180	351,20	20.499
<b>TOTAL</b>	<b>8.758.503</b>	<b>452.743.421</b>	<b>148.792.699.521</b>		<b>328,65</b>	<b>16.988</b>

Fuente: PROAL, 1999; Cálculos propios

En el informe de entrega al nuevo gobierno el 22 de marzo del año 1999, no se presento un estado demostrativo de ganancias y pérdidas, debido a que la Oficina Coordinadora del Sistema Nacional Integrado del PROAL era una unidad básica del Administración Centralizada del Estado, no produciendo ni ganancias ni perdidas al no generar recursos propios y solo se mostró el comportamiento del presupuesto asignado.

Cuando se relaciona la variación porcentual de los costos por kilogramo de alimento y los costos por beneficiario, se puede observar que en el periodo 1996-1997 los costos/Kg decrece en -8,2%, mientras que los costos por beneficiario se incrementan en un 141,7%, lo cual podría asociarse al incremento de estos en el año 1997, sin embargo para el año 1998 el número de beneficiarios se incrementa en apenas el 11% y mientras los costos por kilogramo de alimentos aumentó en un 19,5% los costos por beneficiario fue de 71,5% (Ver gráfico 18). Este hecho demuestra que parte importante de los costos del programa estaba orientado a otros gastos diferentes a alimentos y que este hecho sería como consecuencia de ineficiencias asociadas al gasto burocrático y un deficiente control administrativo. De los cinco programas, dos fueron calificados como de bajo rendimiento: el Programa Alimentos Estratégicos (PROAL) y el Programa Alimentario Escolar, los cuales tuvieron un desembolso menor al 75% de lo asignado (PROVEA, 1997).

**Gráfico 18**  
**Variación Porcentual Costo (Bs/kg y Bs/Beneficiario) 1996-1998.**



Fuente: PROAL, 1999

Los subsidios que transfería el gobierno nacional al PROAL se fue incrementado significativamente durante el periodo 1996-1998, el cual alcanzó un monto total para estos años de Bs. 33.474.108.867 (Ver Cuadro 12). Asimismo se observa que entidades como Lara, Yaracuy, Miranda, Zulia, Monagas, Guárico, Cojedes, Distrito Federal, Nueva Esparta, Delta Amacuro, tuvieron la mayor cantidad de subsidio por habitante (Ver gráfico 19).

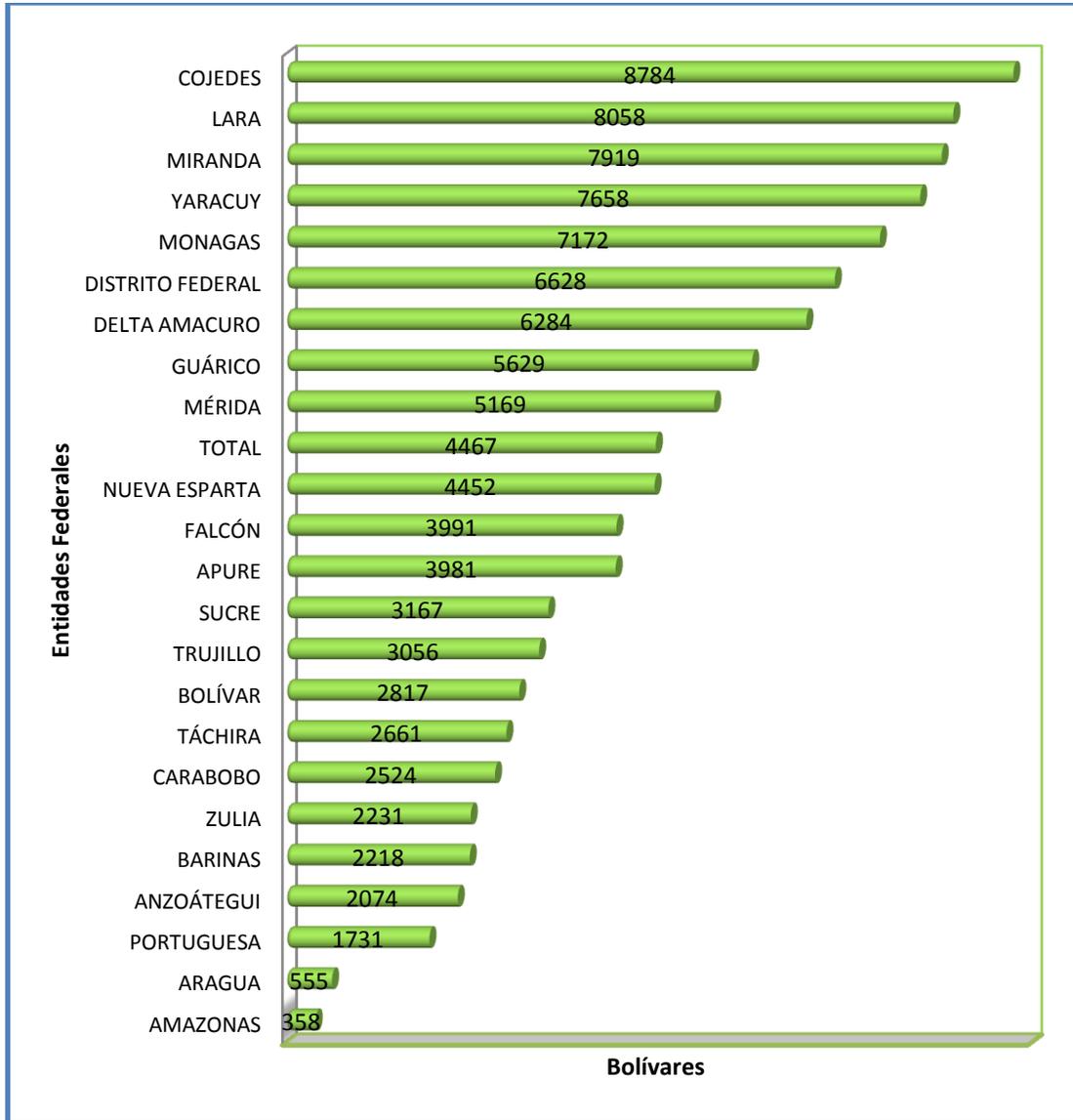
Cuando se analiza la distribución porcentual del subsidio por entidad federal para el periodo se observa que Lara, Miranda, Sucre, Distrito Federal, Yaracuy y Zulia, tuvieron el mejor comportamiento durante el periodo, de esta manera para el primer año, al estado Lara se le otorgó el 50% y a Miranda el 18% del subsidio, con la participación apenas de siete estados, para el segundo año ya se habían incorporado 21 entidades federales y Lara, Miranda, Distrito Federal, Sucre y Zulia (se incorporó al PROAL en al año 97), sumaron más del 50% del subsidio otorgado a PROAL; esta tendencia continuó en año 1998 con un incremento significativo para del Distrito Federal que alcanzó el 13% (Ver gráfico 20).

**Cuadro 12**  
**Subsidios transferidos a Entidades Federales 1996-1998.**

ENTIDAD	1996	1997	1998	Var. 96-97	Var. 97-98
AMAZONAS			5.354.985	0%	
ANZOÁTEGUI		591.980.000	616.563.008	0%	4%
APURE		9.210.000	297.713.159	0%	3132%
ARAGUA		6.300.000	82.256.015	0%	1206%
BARINAS			197.086.383	0%	0%
BOLÍVAR		250.930.000	561.726.998	0%	124%
CARABOBO		581.710.000	<b>720.766.275</b>	0%	24%
COJEDES		169.720.000	298.615.453	0%	76%
DELTA AMACURO		46.400.000	148.111.990	0%	219%
DISTRITO FEDERAL		930.300.000	2.709.642.127	0%	191%
FALCÓN		353990.000	443.244.930	0%	25%
GUÁRICO	28.630.000	750.240.000	1.038.350.905	2520%	38%
LARA	675.750.000	3.079.890.000	3.396.834.103	356%	10%
MÉRIDA		133.460.000	545.942.911	0%	309%
MIRANDA	245.810.000	1.271.670.000	3.779.454.373	417%	197%
MONAGAS	232.040.000	514.990.000	835.460.291	122%	62%
NUEVA ESPARTA		175.410.000	351.093.496	0%	100%
PORTUGUESA		63.000.880.	337.403.791	0%	436%
SUCRE	69.010.000	887.700.000	628.802.116	1186%	-29%
TÁCHIRA		213.900.000	326.912.742	0%	53%
TRUJILLO		4.0026.110	422.483.214	0%	956%
YARACUY	98.610.000	551.830.000.	989.295.900	460%	79%
ZULIA		869.880.000	1.511.643.702	0%	74%
<b>TOTAL</b>	<b>1.349.850.000</b>	<b>11.879.500.000</b>	<b>20.244.758.867</b>	<b>780%</b>	<b>70%</b>

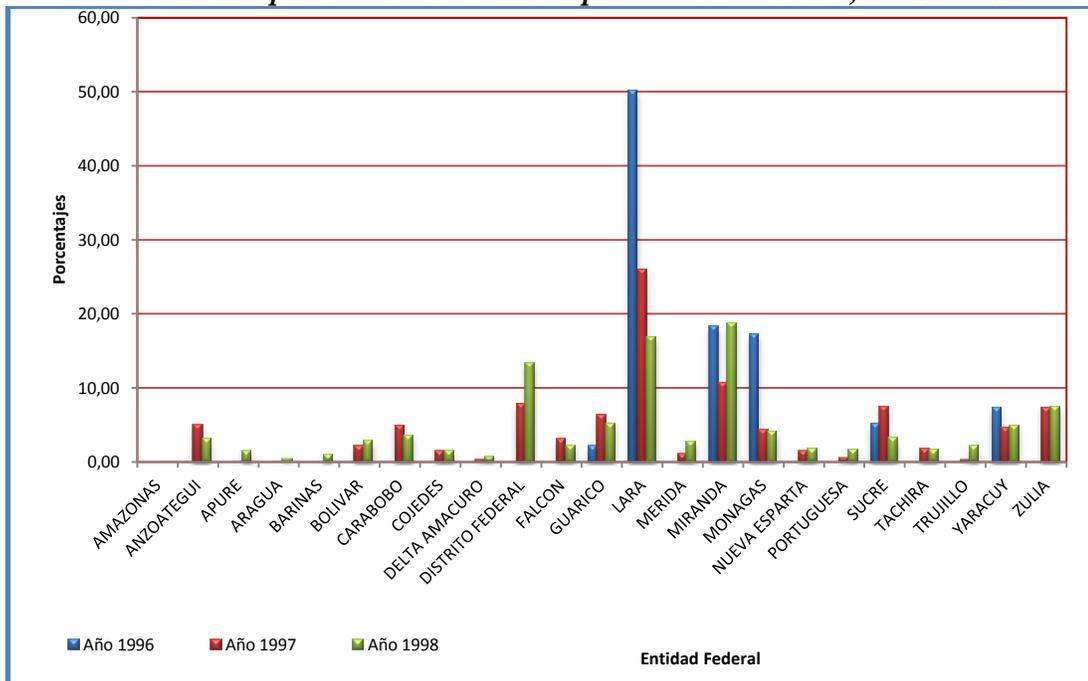
Fuente: PROAL, 1999; Cálculos propios

**Gráfico 19**  
**Relación subsidio/ beneficiario por Entidad Federal, 1998**



Fuente: PROAL, 1999. Cálculos propios

**Gráfico 20**  
**Distribución porcentual del subsidio por Entidad Federal, 1996-1998**



Fuente: PROAL, 1999

#### **IV. 3.- EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO, EN EL PERÍODO 1994-1998**

El objetivo fundamental del Sistema Alimentario Venezolano es el de satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de todos los venezolanos, asimismo, el objetivo principal de la política de seguridad alimentaria, es de hacer posible que el SAV cumpla con la meta propuesta. Durante este período se observó un decrecimiento en la disponibilidad calórica por habitante, lográndose un leve repunte en 1998 pero todavía muy alejado del valor normativo requerido, los programas sociales alimentarios instrumentados en este lapso, donde destacó el PROAL, no lograron detener el deterioro de la ingesta calórica por habitante.

Esta situación es consecuencia de la aplicación de políticas populistas en el marco de la contra-reforma, en un contexto de bajos precios petroleros que dieron como resultado un declinar de la ingesta calórica. Molina (2005) ha señalado que

los países de la comunidad andina de naciones que optaron por las reformas estructurales lograron incrementar la DCH calórica caso contrario al de Venezuela donde declinó. En tal sentido se efectúa para este período una evaluación del impacto de las políticas de seguridad alimentaria en el SAV centrándonos en las áreas de abastecimiento y el consumo (principal componente del sistema) por ser áreas prioritarias de nuestra investigación de acuerdo a los objetivos planteados.

#### ***IV.3.1.-La Producción agrícola y de la industria de alimentos.***

En este período los mercados agrícolas y de alimentos estuvieron enmarcados en el proceso de liberación y eliminación de subsidios, en el caso de insumos y crédito agrícola, con la excepción del lapso comprendido entre junio de 1994 y abril de 1996 donde se instauró un control de precios y de cambio. A inicios del los 90 se había implementado la reforma de la política comercial agrícola, en la cual se planteó menores niveles de protección, utilización del arancel como mecanismo base de protección, eliminación de barreras al libre comercio y estímulos a las exportaciones (Gutiérrez, 2005). Esta se planteó en términos de menores niveles de protección, utilización del arancel como el mecanismo básico de protección, eliminación de barreras al libre comercio y estímulos a las exportaciones.

Se definieron normas para los circuitos considerados sensibles, como alimentos balanceados para animales, cereales de consumo humano, azúcar, leche, oleaginosas y productos derivados, estableciéndose un mecanismo de estabilización de precios agrícolas, mediante las franjas de precios, con el fin de proteger la producción nacional y evitar que las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales se transfirieran al interior de la economía nacional. La nueva política comercial se reforzó con dos factores adicionales. En primer lugar, los compromisos que asumió el país en diferentes acuerdos de integración económica: Comunidad Andina de Naciones (CAN), Grupo de los Tres, Acuerdo de Libre Comercio con Chile, y otros acuerdos de comercio preferencial con países del Caribe, Centroamérica. Dichos compromisos obligaban a una liberación total o parcial de los intercambios comerciales.

En segundo lugar, Venezuela suscribió los acuerdos de la Ronda Uruguay (1994) y es miembro de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) desde 1995, lo que la obligaba a cumplir con reglas en materia de comercio e inversiones (Gutiérrez, 2005). Asimismo el período que comprendió la apertura y la liberalización, la nueva estrategia se dirigió mayormente a la liberalización de la economía, a la disminución de intervención del Estado y a una mayor apertura al comercio exterior, a partir de la liberación de la tasa de cambio, las tasas de interés y una reforma comercial profunda. En el sector agrícola esta política implicó la eliminación de subsidios y programas de apoyo, el debilitamiento de la intervención en los precios agrícolas, y cuando se establecían no estaban realmente garantizados y la eliminación de condiciones de crédito preferenciales, que resultaron perjudiciales sobre la actividad agrícola (Hernández, 2010).

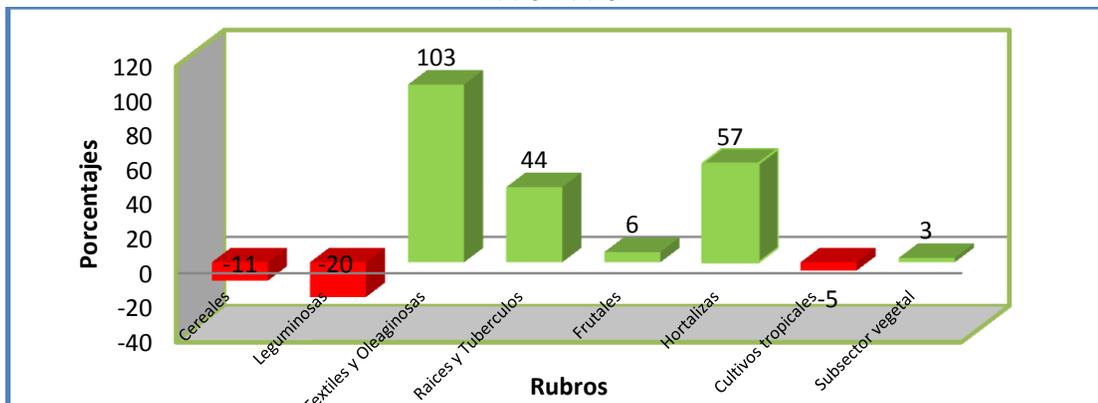
En el sector agrícola durante este período se estableció la fijación de precios mínimos para algunos rubros, al igual que la de diferir la entrega de permisos sanitarios para impedir las importaciones y el refinanciamiento de la deuda agrícola. En 1996, debido a la crisis económica, se efectuó un nuevo programa de ajustes denominado “Agenda Venezuela” similar al aplicado en 1989, implementando un programa de extensión agrícola con financiamiento del Banco Mundial, como parte de los programas complementarios con el propósito de mejorar la competitividad de los productores agrícolas.

En definitiva las principales políticas agrícolas en este período se suscribieron a 1) Armonización del sistema interno de franjas de precios al sistema andino de precios (SAFP), 2) Reanudación de controles de precios a nivel del productor 3) Utilización de para-aranceles para el control de las importaciones 4) Obligación de cartera agrícola al 17,5% y posteriormente eliminada, 5) Subsidio a los combustibles utilizados en la agricultura 6) Subsidio a los precios del sorgo y maíz, 7) Aplicación de licencias no automáticas en cereales forrajeros condicionadas a la absorción de la producción nacional (Calabria, 2003).

Entre 1993 y 1998 el crecimiento de la agricultura fue moderado. El valor de la producción vegetal per cápita se incrementó en sólo 2 % en este periodo. Como

puede observarse en el gráfico 21, el limitado crecimiento obtenido es fruto del aumento fundamentalmente en la producción de Hortalizas, Raíces y Tubérculos, Textiles y Oleaginosas y Frutales. El resto de los rubros tuvo resultados negativos destacan Leguminosas con -20, Cereales con -11% y Cultivos Tropicales con -5%.

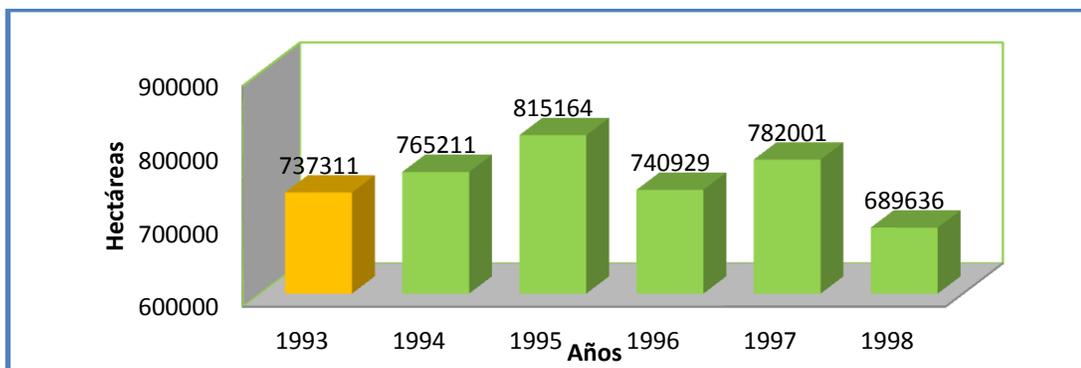
**Gráfico 21**  
*Variación porcentual per cápita del valor de la producción subsector vegetal, 1993-1998*



Fuente: Fedeaagro, 2010; Cálculos propios

La superficie cosechada de cereales tuvo su nivel más bajo hacia finales del período por la política de precios al productor, que no compensaba los incrementos de los costos de producción al igual que una política dirigida a favorecer las importaciones, mediante la política cambiaria que mantenía la sobrevaluación de la moneda (Ver gráfico 22).

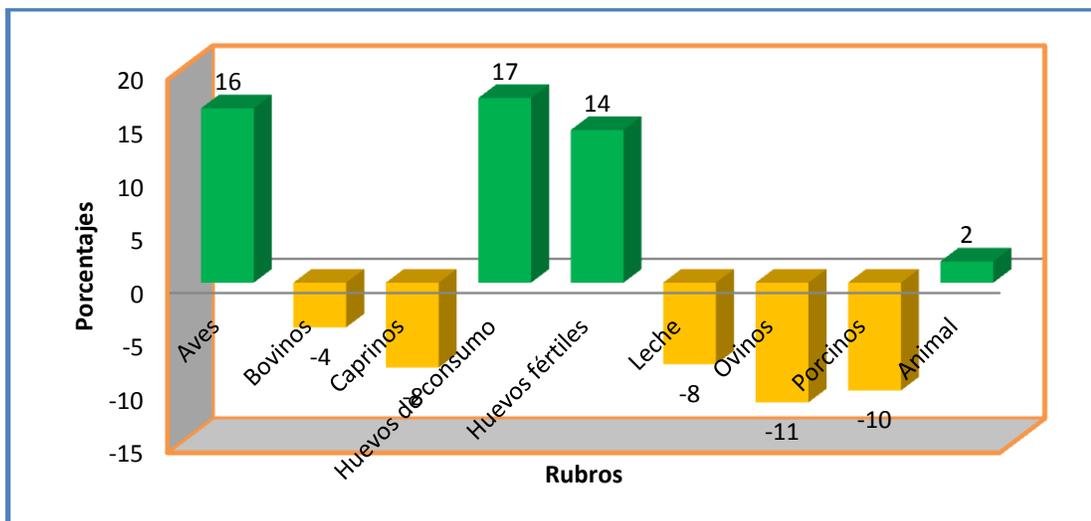
**Gráfico 22**  
*Superficie cosechada de cereales 1993-1998*



Fuente: Fedeaagro; 2010

La variación del valor de la producción tuvo un crecimiento moderado entre 1993 y 1998 con una variación porcentual per cápita de un 2%, este crecimiento se debió fundamentalmente al circuito avícola donde aves alcanzó un 16% y huevos para consumo y fértiles un 17% y 14% respectivamente, sin embargo los demás rubros bovinos, leche, porcinos, ovinos y caprinos decrecieron. Los resultados de este período no fueron los más satisfactorios para el subsector animal siguiendo la tendencia general del sector agrícola que se resintió de las políticas aplicadas tanto en el área económica como de seguridad alimentaria (Ver gráfico 23).

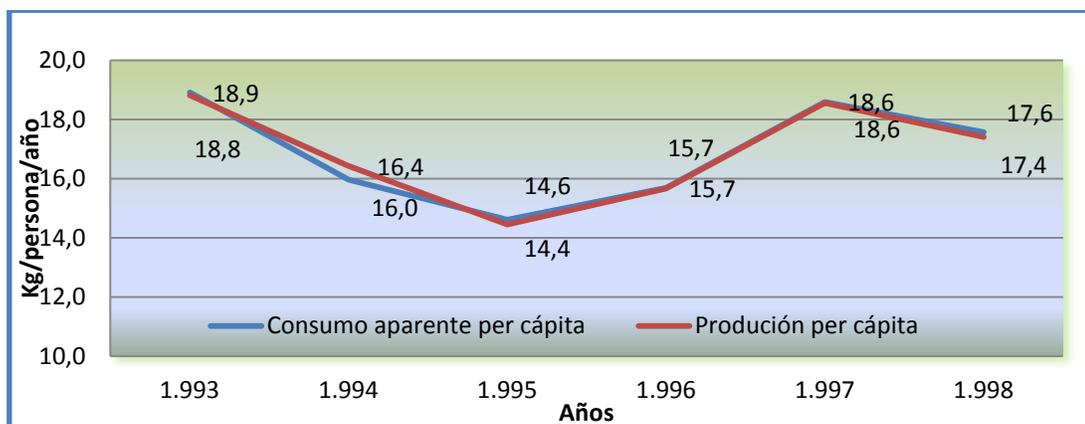
**Gráfico 23**  
**Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector animal 1993-1998**



Fuente: Fedea, 2010; Cálculos propios.

En el gráfico 24 se observa como el consumo aparente y la producción per cápita de carne bovina mantuvo valores muy similares durante todo el período, lo cual es indicativo que la producción nacional abastecía en un alto porcentaje el consumo de carne de la población venezolana. Asimismo se presentó en este período una disminución tanto en el consumo como en la producción interna, lo cual es un reflejo de las políticas económicas aplicadas en el período que afectaron el consumo alimentario (Ver gráfico 24).

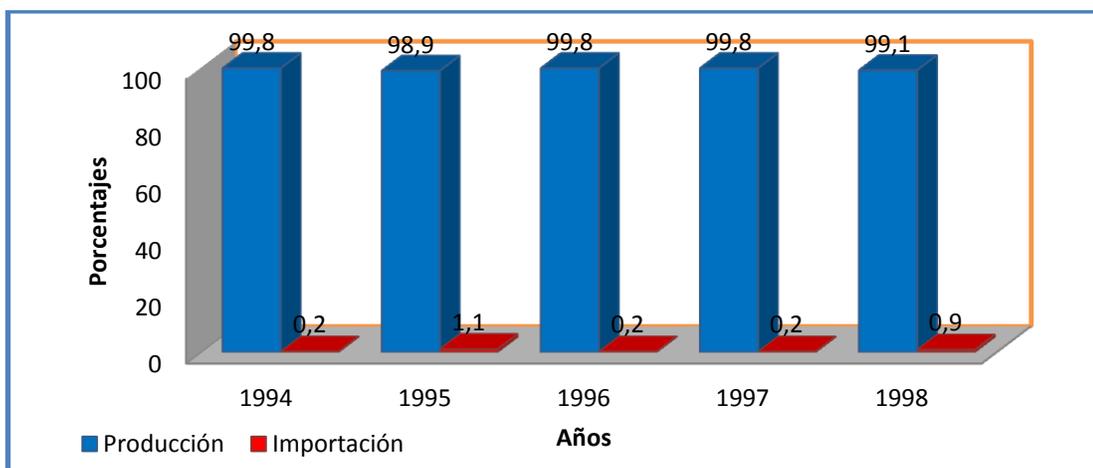
**Gráfico 24**  
**Producción y consumo aparente de carne bovina per cápita 1993-1998**



Fuente: Gaceta Ganadera, 2011.

Igualmente se puede observar en el gráfico 25 como la producción nacional de carne bovina abastecía en más de un 99% los requerimientos de carne de la población. Se evidencia de igual forma, que tanto el consumo aparente como la producción sufrieron un descenso en los primeros años del período para crecer durante los años 1995 y 1996 y luego en el último año disminuir en relación al último año del período anterior, enmarcados dentro de la disminución del consumo que caracterizó este período.

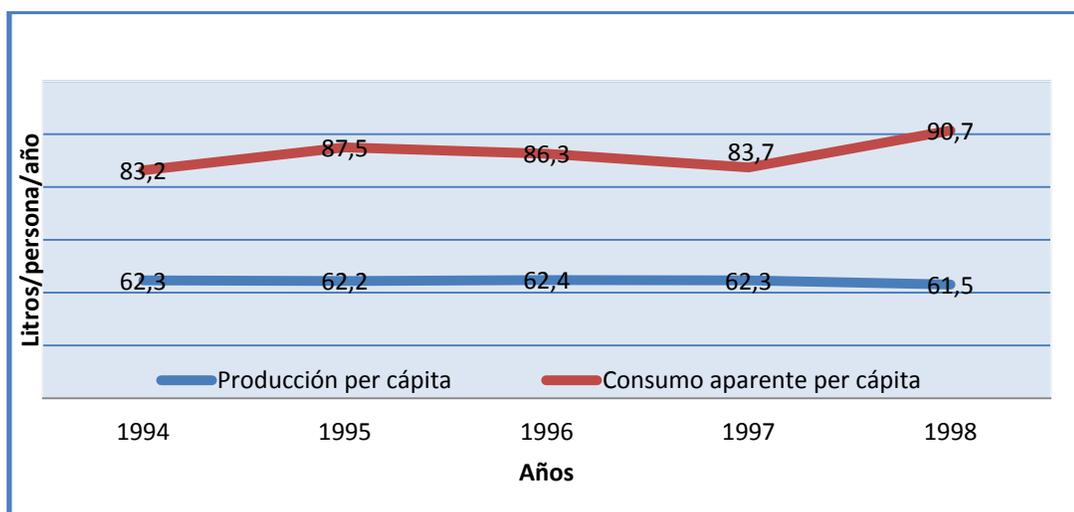
**Gráfico 25**  
**Valor porcentual producción nacional e importación carne de bovinos, 1994-1998**



Fuente: Gaceta Ganadera, 2011. Cálculos propios.

En el gráfico 26 se observa que el consumo aparente per cápita de lácteos para el año 1998, creció en relación al inicio del período alcanzando 90,7 litros/persona/año, sin embargo la producción per cápita se mantiene bastante alejada con un 61,5, lo cual es indicativo que durante el período se privilegió la importación de este rubro con el propósito de satisfacer el consumo desfavoreciendo con ello a la producción nacional.

**Gráfico 26**  
**Consumo aparente y producción per cápita de lácteos, 1994-1998**

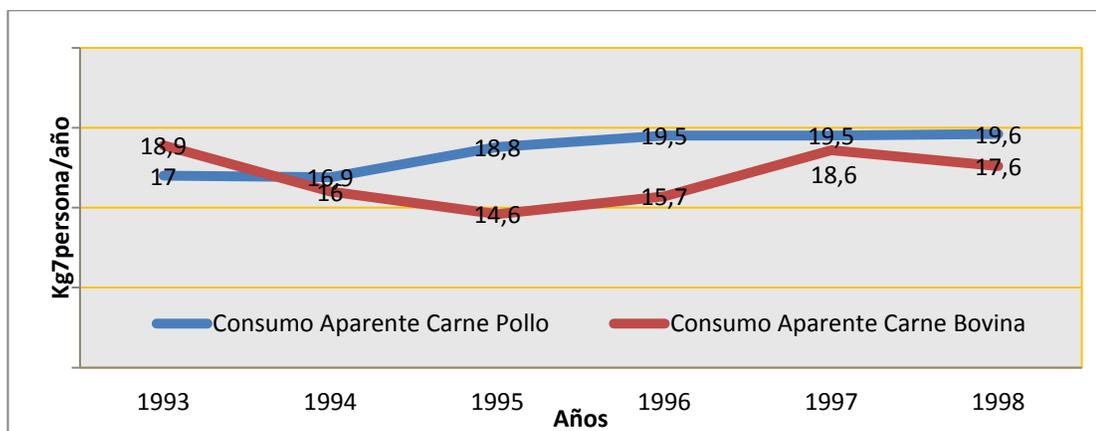


Fuente: Fedeaagro, 2010; Cálculos propios.

La producción nacional abasteció para este período el consumo de carne bovina y de pollo, los cuales mantenían cifras muy similares en relación al consumo per cápita al comienzo de período, al final del mismo se observó un crecimiento mayor en el consumo aparente de la carne de pollo, alcanzando 19,6 kg/persona/año 16% mayor que el año 1994, por su parte el consumo de la carne bovina alcanzó 15,9 Kg/persona/año creciendo en un 6% en relación al inicio del período (Ver gráfico 27).

**Gráfico 27**

**Consumo aparente per cápita carne bovina y de pollo, 1993-1998**



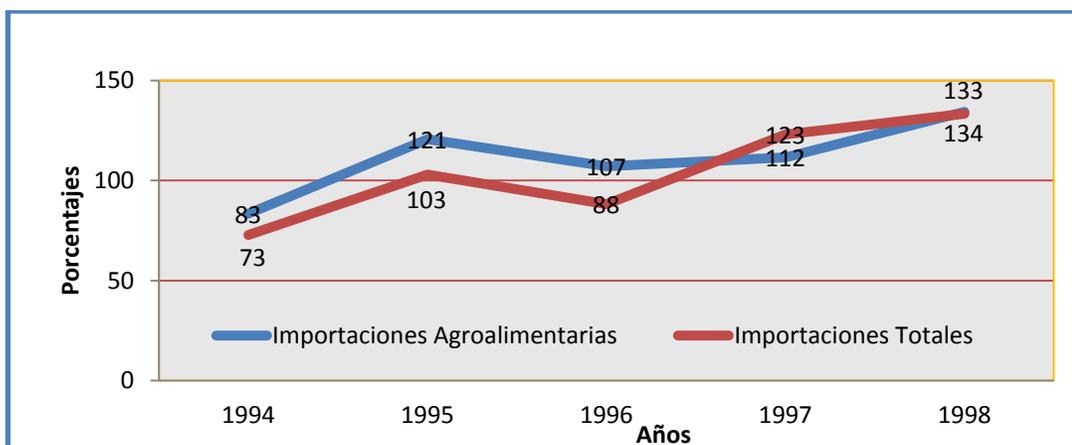
Fuente: Fedeaagro, 2010; Gaceta Granadera, 2011.

Las importaciones agroalimentarias y totales mantuvieron un comportamiento bastante homogéneo durante los años en estudio, con una disminución a la mitad del mismo en correspondencia con la crisis que obligó a realizar un cambio en las políticas macroeconómicas mediante la implementación de la “Agenda Venezuela”, para luego incrementarse al final del período con un comportamiento muy similares para ambos indicadores (Ver gráfico 28).

**Gráfico 28**

**Importaciones Agroalimentarias y Totales 1994-1998**

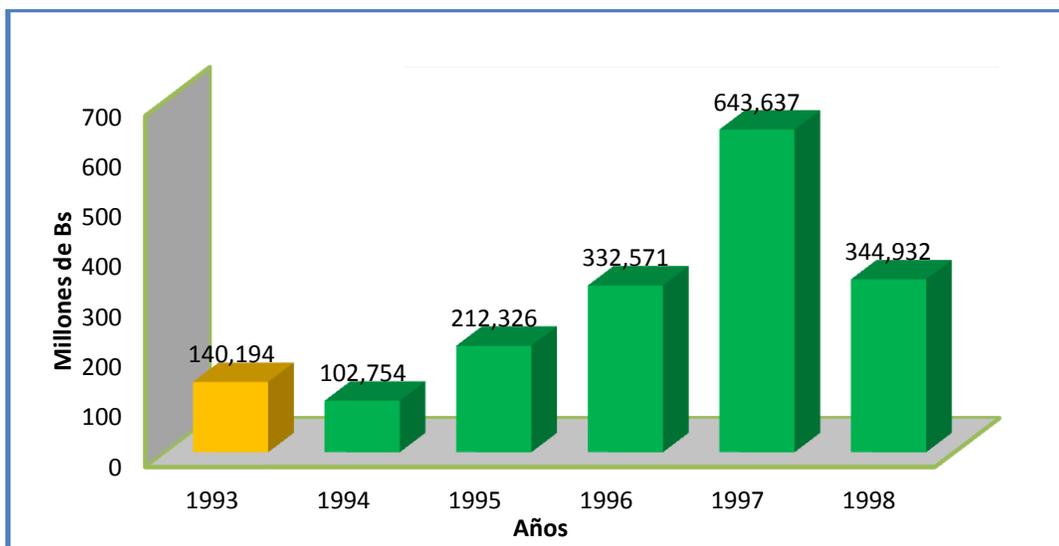
**Base= 1993**



Fuente: INNOVA, 2010.

La cartera agrícola de la banca privada tuvo una reducción durante el primer año en relación al último año del período previo, recuperándose entre los años 95 y 97 para luego decrecer en el último año cuando se presentaron bajos precios en rubros como los cereales que favorecieron su importación, a la vez que su almacenamiento se realizó en los silos que anteriormente habían sido del Estado y los cuales habían sido privatizados recientemente dejando sin muchas opciones al sector productor (Ver gráfico 29).

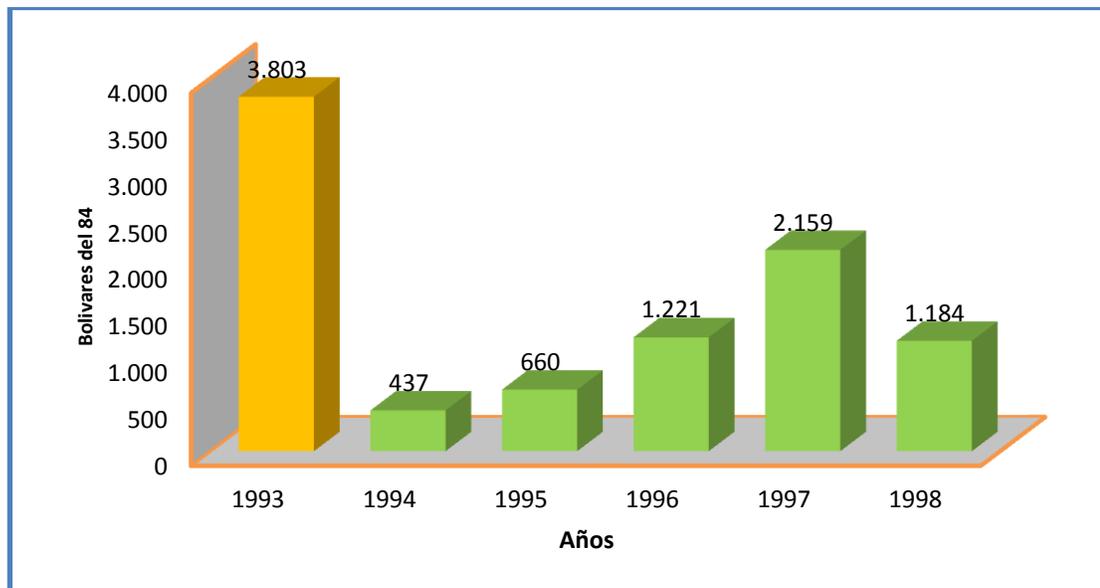
**Gráfico 29**  
**Cartera agrícola banca privada, 1993-1998**



Fuente: Fedeaagro, 2010.

El financiamiento público mantuvo un comportamiento similar al de la banca privada con una disminución en relación al período anterior, éste se incrementó moderadamente entre los años 95 y 97 para luego disminuir en el último año de gestión, cuando se venían arrastrando desde el año anterior serios problemas con el precio y la colocación de las cosechas en la agroindustria, situación esta que causó desestimulo a nivel de los productores (Ver gráfico 30).

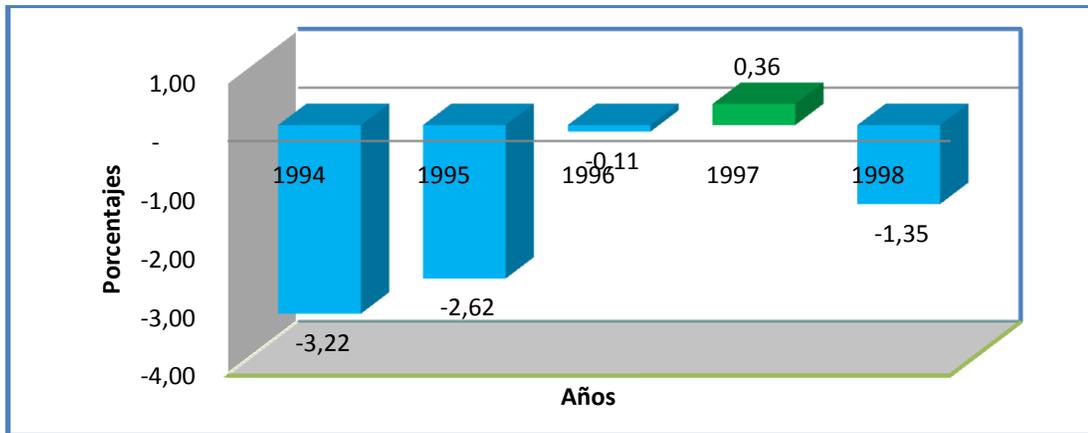
**Gráfico 30**  
**Financiamiento público, 1993-1998**



Fuente: Innova, 2010.

La variación porcentual del PIBA per cápita resultó negativo durante los tres primeros años del período durante el cual se aplicaron políticas de corte populistas que no favorecieron la actividad del sector agrícola, por el contrario una vez aplicado el programa de ajuste conocido como Agenda Venezuela se logró mantener aunque moderado un crecimiento en el año 1997 enmarcado dentro de la política comercial agrícola, y en cuyo año se dio mayor apoyo financiero a los productores, sin embargo en el último año decreció de nuevo a consecuencia de los problemas presentados con la reducción del financiamiento tanto público como privado y en los precios y colocación de la cosecha a la agroindustria (Ver gráfico 31). Asimismo, es de significar que el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) como parte de la agenda social de la Agenda Venezuela, estableció como una de sus fundamentos privilegiar el origen nacional de sus productos, lo cual resultó beneficioso como estímulo para algunos rubros agrícolas.

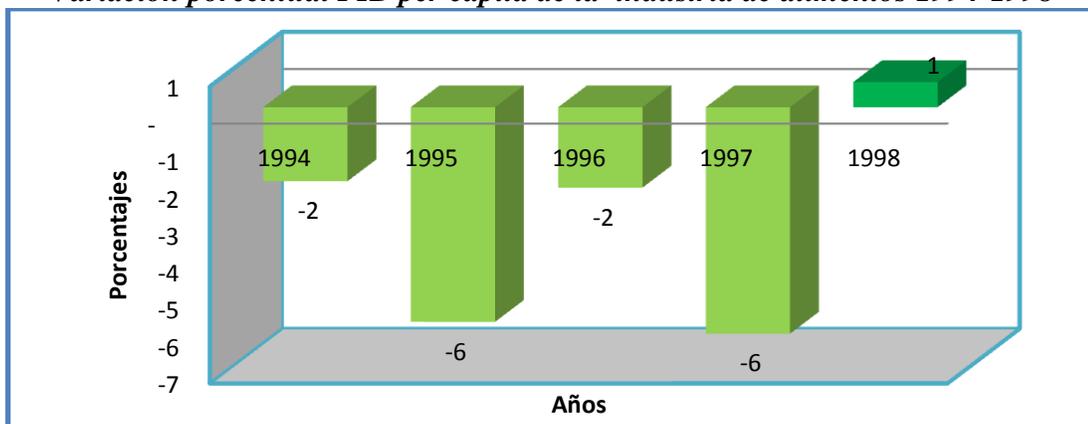
**Gráfico 31**  
**Variación porcentual del PIB agrícola per cápita, 1994-1998**



Fuente: BCV, 2011; INE, 2010. Cálculos propios.

En el gráfico 32 se puede observar que la variación porcentual del PIB per cápita de la industria de alimentos tuvo un decrecimiento durante gran parte del período con excepción del año 1998 que alcanzó una muy moderada recuperación de apenas un 1% y cuyo comportamiento guarda estrecha relación con el decrecimiento de la DCH calórica durante este lapso. Esta situación fue consecuencia del clima de desconfianza que estuvo presente en este período y que se generó por las políticas macroeconómicas implementadas, a la crisis financiera y a los bajos precios del petróleo que caracterizaron este período.

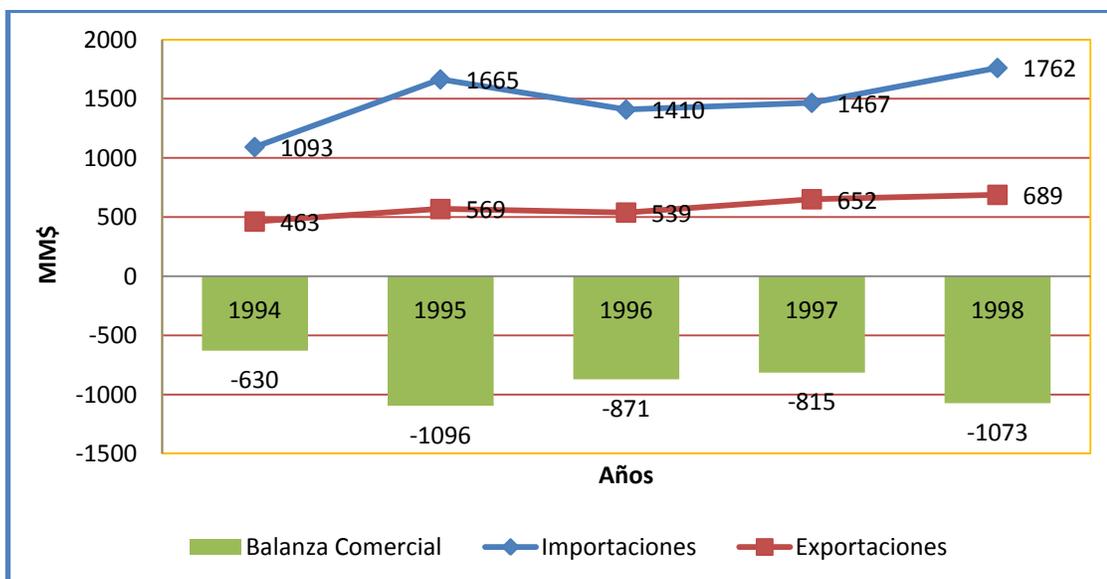
**Gráfico 32**  
**Variación porcentual PIB per cápita de la industria de alimentos 1994-1998**



Fuente: BCV, 2011; INE, 2010; Cálculos propios.

Durante el período 1994-1998 se observa un moderado incremento en las exportaciones agroalimentarias, sin embargo el déficit de la balanza comercial agroalimentaria se incrementa en un 70,32% pasando de -630 en el año 94 a -1073 MM\$ en el año 98, asimismo se observa que por efecto de la aplicación de la Agenda Venezuela en los años 96 y 97 las importaciones agroalimentarias disminuyen con relación al año 95, para repuntar en el año 98, incrementándose significativamente el déficit comercial agroalimentario (Ver gráfico 33).

**Gráfico 33**  
**Balanza Comercial Agroalimentaria, 1994-1998**



Fuente: BCV, 2008; INNOVA 2009

#### **IV.3.2.-El Consumo de alimentos.**

Como podemos observar en el gráfico 34 la disponibilidad de calorías se ubica por debajo de 2.400, es así como la disponibilidad calórica por habitante en el subperíodo 1994-1996 tuvo un crecimiento para el año 1995 de 1,6% con respecto al año anterior, pero para 1996 tuvo un decrecimiento de 1,61%, ubicándose a niveles de comienzo del período, para 1997 decrece aun mas en un 5,26%, y para 1998 se logra un pequeño repunte pero se mantiene la DCH calórica muy por debajo de los valores del inicio de período en el año 94, lo cual refleja la poca eficacia de las políticas

sociales agroalimentarias y el efecto de la implementación del programa de ajuste realizado durante el año 1996.

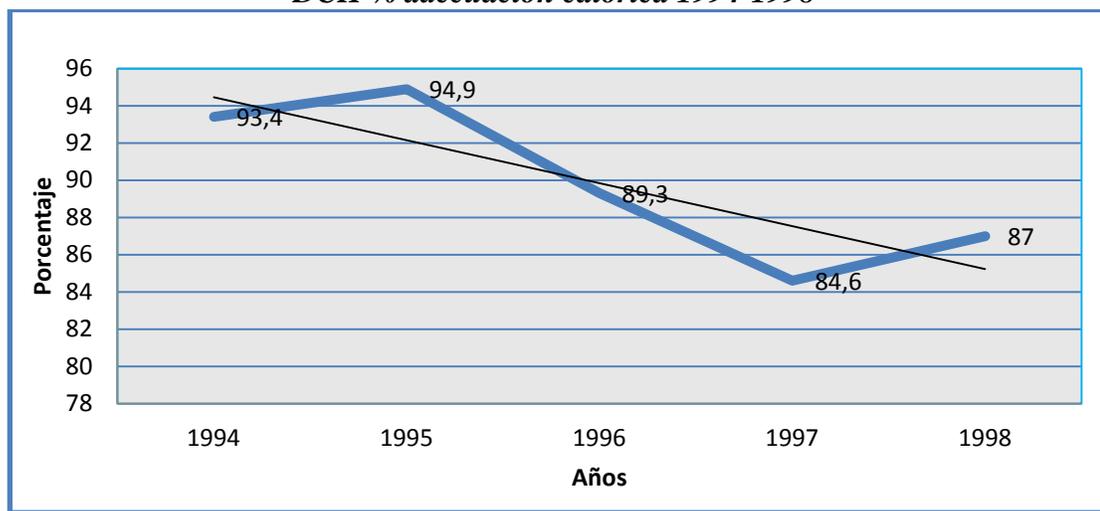
**Gráfico 34**  
**Disponibilidad calórica por habitante, 1994-1998**



Fuente: INN –ULA, (Varios años)

El porcentaje de adecuación de la DCH calórica tuvo un pequeño incremento para el año 95, sin embargo para el año 1996 descendió en 5,6%, y para el año 97 el % de adecuación calórica descendió en un 8,8% en relación al año 94, lo cual refleja la situación crítica por la que atravesaba el país reflejado en este caso en el aspecto alimentario y que obligó al gobierno nacional a aplicar el paquete de ajuste económico con el objeto de corregir los desequilibrios existentes y donde la seguridad alimentaria de la población y en particular la de los menores ingresos se vio afectada severamente (Ver gráfico 35).

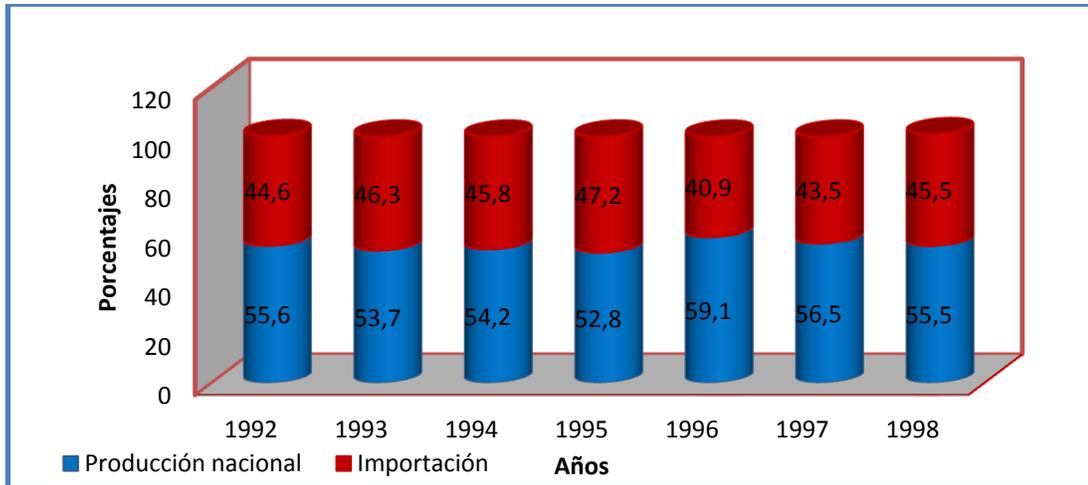
**Gráfico 35**  
**DCH % adecuación calórica 1994-1998**



Fuente: INN –ULA, (Varios años).

La procedencia de la DCH calórica para este período refleja el efecto de la políticas económicas aplicadas, de esta manera se observa que para el año 1995 se reduce el aporte de la producción nacional al verse favorecidas las importaciones agroalimentarias debido al anclaje cambiario, una vez aplicado el programa de ajuste a partir del año 96 se observa una recuperación de la producción nacional mejorando su participación en la procedencia de calorías, para irse reduciendo en los dos últimos años al verse afectada la competitividad nacional frente a los productos importados (Ver gráfico 36). Los cereales son los mayores aportadores de energía para consumo humano, seguido por las grasas visibles y azúcares y miel, de esta manera como se observa en el gráfico 37, los cereales al comienzo del período contribuyen con un 44,7%, disminuyendo a un 42,3% en el año 95 para luego en los años 96 y 97 se ubican a niveles de inicio del periodo, para luego en 1998 reducir su participación en un 41,8% y donde se presentaron situaciones de conflictividad con el sector productor que se quejaban de la política de precios y de las importaciones autorizadas por el gobierno nacional (Ver gráfico 37).

**Gráfico 36**  
**Evolución de la procedencia DCH calórica 1992-1998**



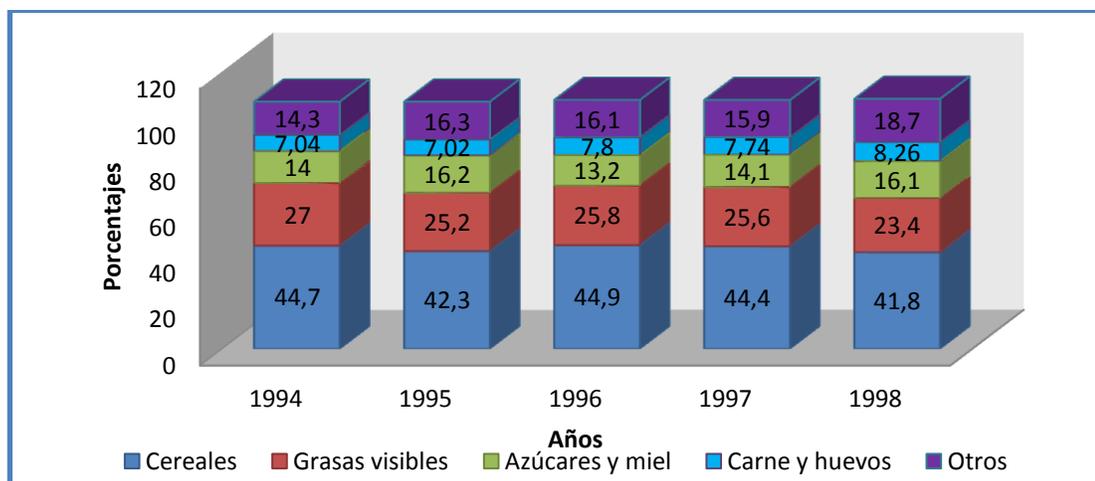
Fuente: INN- ULA, (Varios años.)

Al respecto PROVEA (1.999) señaló, en su informe anual las estimaciones que realizó la consultora Agroplan para el año 1998 en relación con el crecimiento negativo para el sector agropecuario del orden del 4%, como resultado de las políticas de libre mercado aplicadas por el gobierno, como la eliminación de la tasa preferencial de la cartera agrícola y del apoyo para mantener el control de los precios a nivel del productor. Uno de los principales problemas que afectó a los productores agrícolas en Venezuela durante este período, y desestimuló el crecimiento del sector, fue la dificultad que tenían para colocar sus cosechas en el mercado interno.

Durante este lapso, productores de diferentes rubros denunciaron la imposibilidad de vender sus cosechas a los industriales del país, a pesar de que estos rubros experimentaron un crecimiento que les permitía cubrir la demanda interna. Esta situación, revelaba la falta de protección de la producción nacional y es una clara violación de los principios de autonomía y estabilidad que debe poseer todo sistema de seguridad alimentaria, que se refieren a los niveles de independencia que la producción agrícola de un país debe tener y a la existencia de una oferta oportuna, sostenida y suficiente de alimentos.

El Informe de PROVEA señala además que, productores de los Estados Barinas, Guárico y Portuguesa, denunciaron en el mes de octubre de 1997, la imposibilidad de colocar más de 300 millones de kilogramos de maíz debido a que la importación de este rubro copó el mercado local afectando la producción nacional. Ante la posible pérdida de esta cosecha, los productores exigieron al gobierno nacional el cierre de las importaciones de maíz y denunciaron que las dos compañías más grandes que compran maíz en el país mantenían sus inventarios al máximo por haber importado una cifra récord de maíz blanco que se estima en 370 millones de kilogramos. Los agroindustriales utilizan los silos que han arrendado al Estado para almacenar sus inventarios, poniendo en peligro de pérdida a los productores nacionales que se ven imposibilitados de almacenar su cosecha en forma adecuada hasta poder colocarla (PROVEA, 1999).

**Gráfico 37**  
**Evolución de la dependencia externa en calorías según grupo de alimentos 1994-1998**

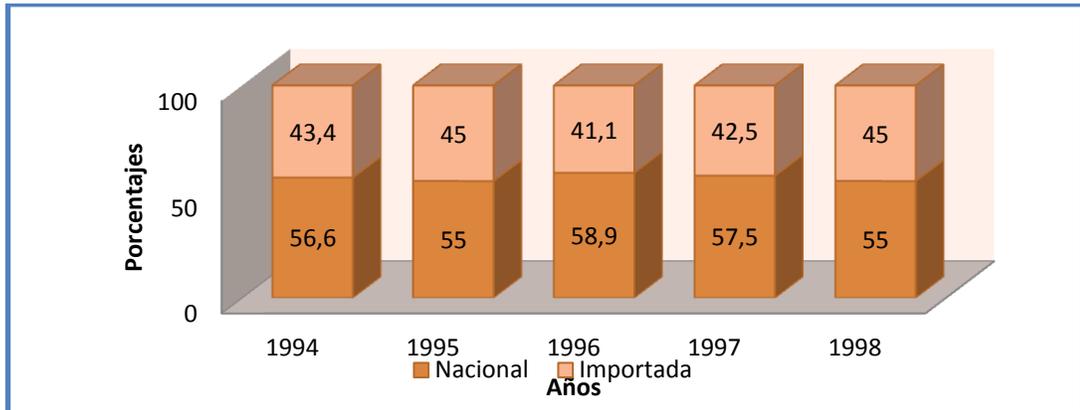


Fuente: INN-ULA, (Varios años.)

La procedencia de las proteínas mantuvo durante el lapso 1994-1998 un mayor aporte de producción nacional. De esta manera se observa que a inicio del mismo en el año 94 se ubicó la procedencia nacional en 56,1%, luego desciende a 55% para posteriormente incrementarse durante el año 96 a 58,9% a consecuencia del programa de ajuste que favoreció la producción nacional, y descender en los años 97 y 98 a

57,5% y 55% respectivamente, volviendo a los niveles de comienzo del período, al incrementarse las fuentes proteicas de alimentos importadas (Ver gráfico 38)

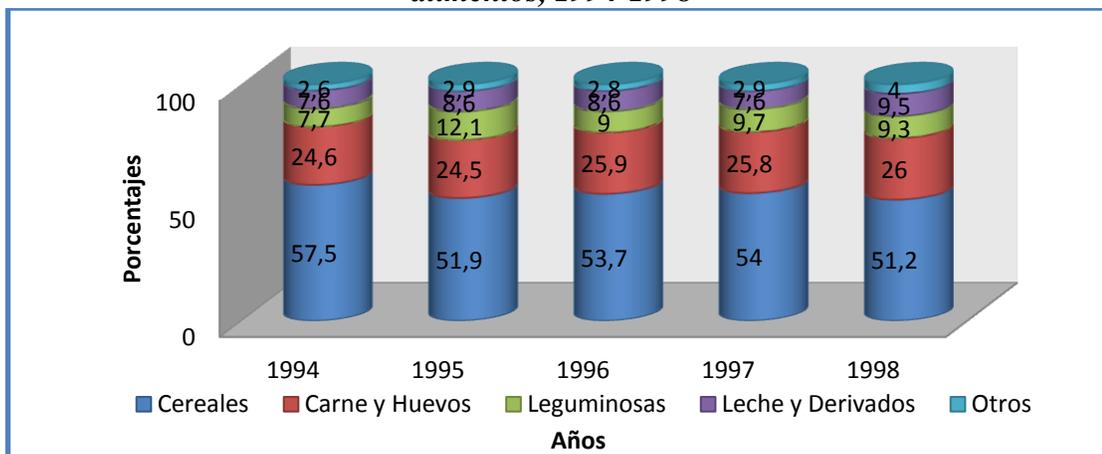
**Gráfico 38**  
***Evolución de la procedencia de las proteínas aportadas DCH, 1994-1998***



Fuente: INN –ULA. (Varios años.)

Los rubros que mayor aportaron a la dependencia externa de proteínas durante el período han sido los cereales, carne y huevos, leguminosas, leche y derivados, sin embargo los cereales importados disminuyeron su importancia como aportadores de proteínas reduciendo su contribución para 1998 en un 6,3%, en relación con el año 1994. Asimismo durante el período incrementan su participación carne y huevos (1,4%), leguminosas (1,6%) y leche y derivados (1,9%) (Ver gráfico 39).

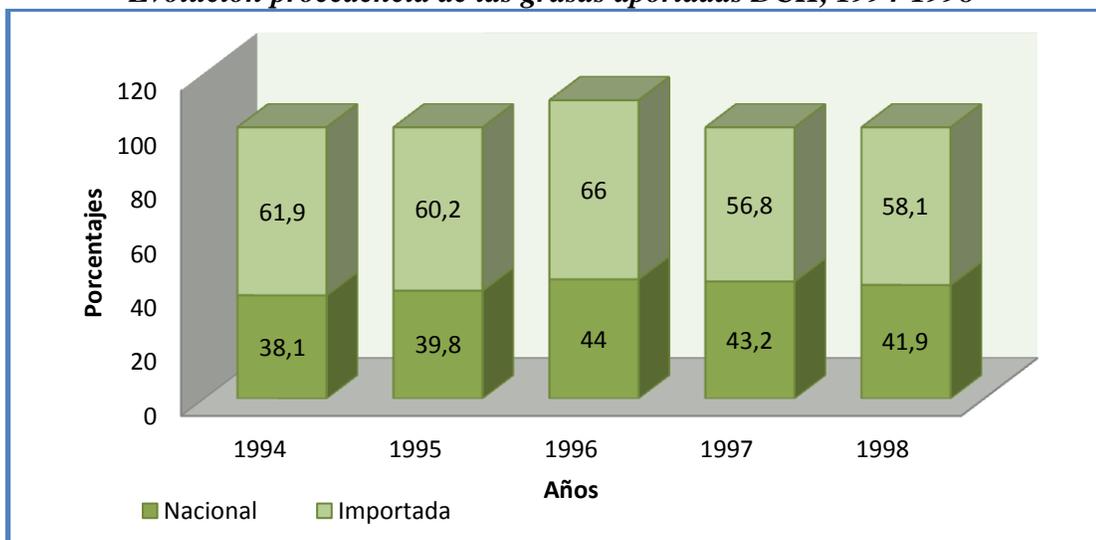
**Gráfico 39**  
***Evolución de la estructura de la dependencia externa en proteínas según grupo de alimentos, 1994-1998***



Fuente: INN –ULA, (Varios años)

La procedencia importada de las grasas al comienzo del período, en los años 1994 y 1995, se ubicó alrededor del 60%, luego en el año 1996 se incrementó ubicándose en un 66% alcanzando el máximo valor del periodo, los años 1997 y 1998 representan los valores más bajos con 56,8% y 58,1% por lo que el componente importado de las grasas descendió moderadamente al final de este período (Ver gráfico 40).

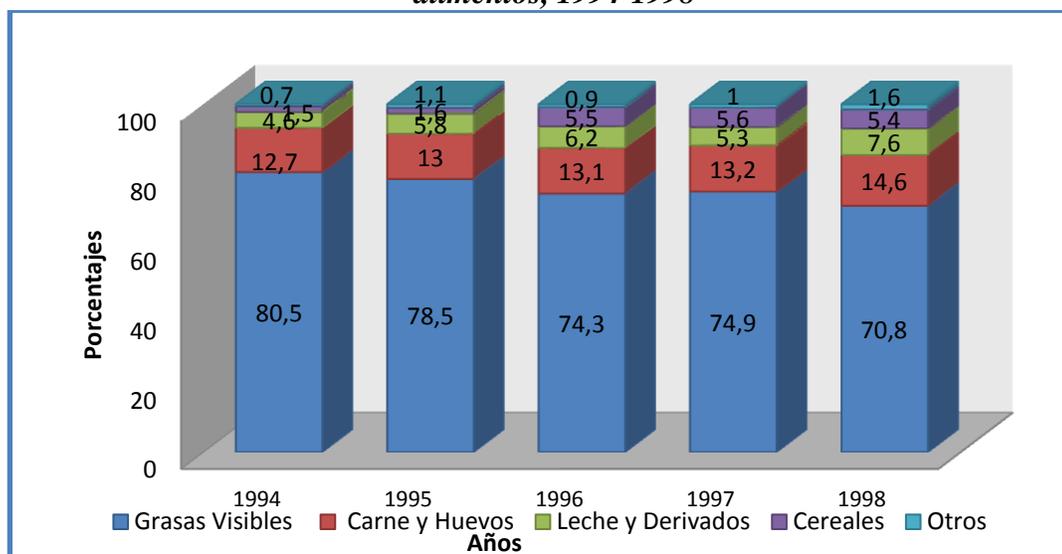
**Gráfico 40**  
***Evolución procedencia de las grasas aportadas DCH, 1994-1998***



Fuente: INN –ULA, (Varios años.)

El comportamiento de la procedencia de las grasas ha tenido un alto componente tradicionalmente importado y como se observa en el gráfico 41, Grasas Visibles, Carne y Huevos, Leche y Derivados son los rubros que mayor aportan, es también significativo que los cereales se incrementan en 1996 en relación al año previo, alcanzando un 5,5% del total del componente importado manteniendo luego la tendencia En relación a la estructura de dependencia externa observamos como las grasas visibles reducen su participación al final del período en un 12,04%, mientras que carne, huevos, leche y derivados y cereales incrementan su participación en el componente importado de las grasas en un 15%, 65 % y 17% respectivamente ( Ver gráfico 41).

**Gráfico 41**  
**Evolución de la estructura de la dependencia externa en grasas según grupo de alimentos, 1994-1998**



Fuente: INN –ULA, (Varios años.)

#### **IV.3.3.- Situación nutricional de la población**

El estado nutricional materno, tanto antes de la gestación como durante la misma, constituye un determinante crítico de los resultados del embarazo, para la madre y el niño. Los factores nutricionales maternos: ingesta calórica o incremento de peso gestacional limitados, peso pregestacional bajo y talla baja, constituyeron los principales determinantes, señalando la existencia de un efecto causal bien establecido sobre el Retraso de Crecimiento Intrauterino (R.C.I.U.) en países en desarrollo.

Diversos estudios han evidenciado que la nutrición materna determinada por el peso pregestacional, la ganancia de peso estacional y el peso para la talla tienen un impacto significativo independiente en el peso del recién nacido, también que el patrón de ganancia de peso durante el embarazo es tan importante como la del peso al nacer y resultan el mejor método para predecir la sobrevivencia del recién nacido. El peso bajo al nacer definido como el peso al nacer menor o igual a 2.499 gramos y de su edad gestacional, constituye en muchos países en vías de desarrollo uno de los

problemas más serios que se afrontan en salud pública, contribuyendo cada año con aproximadamente 9,1 millones de muertes infantiles y de manera significativa con la mortalidad neonatal y post neonatal siendo más común en países en vías de desarrollo que en los desarrollados (SISVAN, 2003).

Durante el período 1994-1998 el porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer se ubicó por el encima del 10%, lo cual está asociado en buena medida al déficit nutricional materno y lo cual es resultado de la situación de pobreza que se presento en un importante sector de la población venezolana durante este período, que afectó la posibilidad de obtener adecuados niveles nutricionales (Ver cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer. Venezuela, 1994 -1998**

AÑO	PORCENTAJE
1994	12,00*
1995	10,00
1996	10,24
1997	10,51
1998	10,15

\*Maternidad Concepción Palacios Dtto Federal  
Fuente: SISOV, 2010

El déficit antropométrico nutricional durante este período se incrementó al final del mismo para los menores de 2 años y entre 2 y 6 años y disminuyó para las edades comprendidas entre 7 y 14 años, pero sin dejar de ser una cifra considerablemente alta, ya que esta última se ubicaba al inicio del periodo en un 28%, es decir más de un tercio de la población en edades comprendidas entre 7 y 14 años presentaban este déficit y para 1998 a pesar de haberse reducido ligeramente se mantenía igual proporción en este rango de edad (Ver cuadro 14). De esta manera esta situación reflejaba el deterioro nutricional de la población infantil y la poca eficacia de los programas sociales alimentarios implementados, donde destacaron aparte de PROAL, el programa de alimentación materno infantil (PAMI), el vaso de leche escolar entre otros.

**Cuadro 14**  
**Déficit antropométrico nutricional, 1994-1998**

<b>Años</b>	<b>Menores de 2 años</b>	<b>Entre 2 y 6 años</b>	<b>Entre 7 y 14 años</b>
<b>1994</b>	12,6	23,2	27,5
<b>1995</b>	13,8	23,8	27,9
<b>1996</b>	14,4	24,0	27,5
<b>1997</b>	14,1	24,4	26,7
<b>1998</b>	14,5	24,7	26,1

Fuente: SISOV, 2010

En definitiva el período 1994-1998 estuvo marcado por la aplicación de dos políticas económicas enmarcadas en paradigma diferentes, por una parte la primera de ellas, desde su inicio en el año 1994 hasta abril de 1996, coincidió con el discurso populista que llevo a la presidencia de la república a Rafael Caldera por segunda vez y que estuvo signada por una serie de controles de la economía, donde destacan el control de precios de los principales rubros alimenticios, del tipo de cambio, de las tasas de interés, y le da continuación a los principales programas sociales, incluidos los alimentarios, del período anterior, que fue imposible sostener por mayor tiempo

La otra etapa de este lapso se inicia en abril de 1996 donde dejan atrás el discurso y políticas de corte populista y realiza de la mano del FMI un programa de ajuste que se conoció como “ Agenda Venezuela”, que implicó por una parte, el desmontaje de los controles de la economía y que tuvo un fuerte impacto sobre la población, y por otra la implementación de manera compensatoria de un conjunto de programas sociales, donde destacó el programa de alimentos estratégicos(PROAL), que ofrecía a la población más pobre, cinco (5) productos considerados de alto valor nutricional. Sin embargo el impacto de este programa en el SAV no fue significativo observándose por el contrario una reducción importante en la DCH calórica y proteica durante este periodo que afectó la seguridad alimentaria de la población.

En relación a la producción agrícola nacional esta presentó resultados negativos en rubros de subsector vegetal como cereales, leguminosas, frutas, cultivos tropicales.

En el subsector animal se observa como la leche aumentó su consumo aparente pero disminuyó la producción nacional lo cual es indicativo de que se incrementaron las importaciones de este rubro para satisfacer los requerimientos de la población. En el caso de la carne bovina la producción nacional abasteció en alto porcentaje el consumo nacional, sin embargo al final del período disminuyó tanto el consumo aparente como la producción de carne bovina.

Caso contrario ocurrió con la carne de pollo la cual tuvo un crecimiento tanto en consumo aparente como la producción, su abastecimiento se lograba mediante la industria avícola nacional. Este hecho está en correspondencia con lo planteado por Rodríguez R (2009b) el cual señaló que en el subperíodo durante el cual se da inicio a la contra-reforma económica (1994-98), el componente importado de la DCH proteica si bien descendió a mitad de período, luego se incrementó hasta superar en 1999, los elevados niveles que mostraba en los años 1992-93. Este aumento se debió fundamentalmente a la expansión del circuito avícola y la mayor presencia relativa de la carne de pollo en el patrón de consumo.

## ***CAPÍTULO V***

### ***ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO VENEZOLANO EN EL PERÍODO 1999-2007.***

En el año 1999 se inicia el nuevo gobierno que se orienta a promover una mayor intervención del Estado en la economía y dinamizar ésta mediante una fuerte expansión del gasto público y controlar los desequilibrios a través de mecanismos administrativos como el control de cambio. Esta situación se potencia del año 2003 en adelante, en la medida que se produce un explosivo crecimiento de los precios e ingresos petroleros. Se genera un incremento del consumo y del crédito, así como un fuerte crecimiento de las importaciones gracias a la apreciación de la moneda que genera el anclaje del tipo de cambio. De esta manera las políticas macroeconómicas implementadas difieren en los años 1999-2003 con respecto a los años 2004-2007, por ello, este período para su estudio se divide en dos subperíodos en base al entorno macroeconómico y a las políticas de seguridad alimentaria desarrolladas.

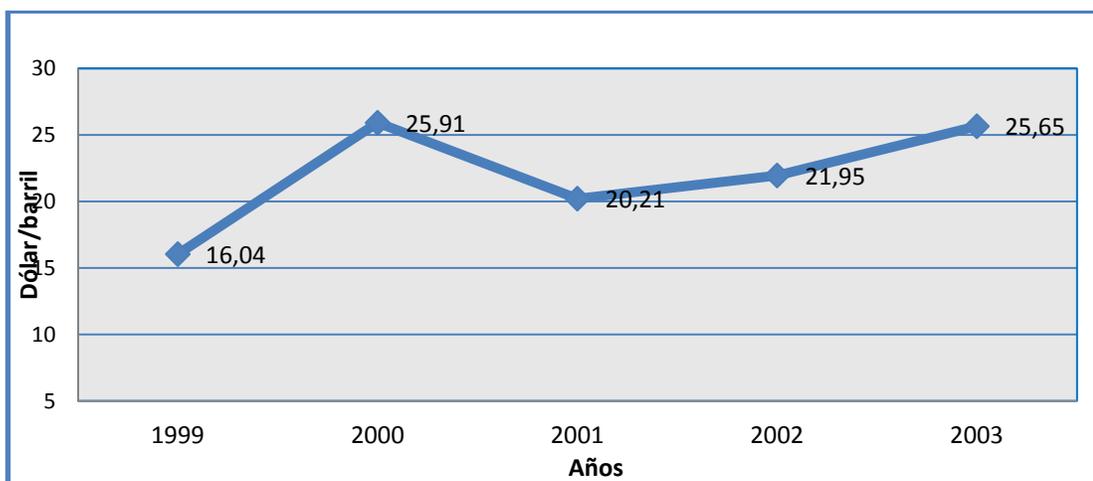
#### ***V. 1.- ENTORNO MACROECONÓMICO***

##### ***V.1.1- Subperíodo 1999-2003.***

En el período 1999-2003 las políticas públicas destinadas a atender las demandas sociales y promover el desarrollo productivo estuvieron presentes desde 1999, a pesar de que el gobierno no se inició en un marco de bonanza petrolera ni de holgura fiscal. Asimismo, conviene señalar que éste subperíodo, se vio afectado por un clima de confrontación y polarización política cuyos momentos más difíciles fueron la promulgación de la Ley Habilitante en noviembre de 2001, los sucesos de abril de 2002, el paro petrolero-empresarial de diciembre de 2002 y enero 2003. De esta manera, los hechos políticos que afectaron seriamente la economía venezolana

durante los años 2002 y 2003 y que se prolongó varios meses después, sin lugar a dudas afectaron seriamente a la economía venezolana. Sin embargo es necesario señalar que previo a esta situación la economía venezolana estaba afectada, debido a que en el año 2001 los precios del petróleo descendieron siendo el promedio para ese año de 20,21 dólares (Ver gráfico 42).

**Gráfico 42**  
**Evolución de la cesta venezolana petrolera, 1999-2003**



Fuente: INNOVA, 2009; Ministerio de Energía y Petróleo, 2008

El gobierno actual, recibió una situación económica compleja con serias restricciones externas y fiscales. Las reservas internacionales habían caído en cerca de 3.000 millones de dólares en el último año y el déficit fiscal alcanzaba casi 4% del PIB. Parte del problema es atribuible a la caída extrema de los precios del petróleo ocurrida en 1998, que llevó a que el crudo venezolano se cotizara entre 9 y 10 dólares, por debajo del promedio histórico de las últimas tres décadas. Pero aun bajo estas importantes restricciones iniciales, el esfuerzo por reorientar los recursos hacia el área social es evidente.

Después de varios años de estancamiento, el gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB comenzó a subir, desde el mismo año 1999, a razón de un punto por año, para ubicarse desde 2001 en alrededor de 12%. Este gasto se cubrió mediante endeudamiento interno, a través de la creación de impuestos, como el

impuesto al débito bancario, y de otros mecanismos, como la extracción de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela (Vera, 2008).

Las principales políticas desarrolladas en el ámbito cambiario, precios, fiscal y monetario que fueron aplicadas y que influyeron de manera significativa el entorno macroeconómico en el subperíodo 1999-2003 fueron las siguientes:

***a.- Política cambiaria.***

Inicialmente en este subperíodo se mantuvo el sistema de bandas para el tipo de cambio instrumentado por el gobierno anterior, con el objetivo de reducir la inflación. En el año 2002 se adopta mecanismo de precio de la divisa, a través de la fijación de un monto diario de suministro de divisas al mercado, a ser distribuido por medio de subastas diarias. En enero del 2003 se suspende las operaciones cambiarias y en febrero de ese mismo año se adopta el sistema administrado de divisas y la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), será quien coordine, administre de acuerdo al marco legal (BCV, Varios años).

***b.- Política de precios***

Al inicio del gobierno se eliminó el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al mayor y se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una alícuota de 15,5%. Se reestructuraron las escalas de sueldos y salarios, con un ajuste del 20%, para los empleados y obreros de la Administración Pública. Se estableció el Fondo Único Social (FUS). En el año 2003 se instauró un control de precios sobre los bienes y servicios de primera necesidad (BCV, Varios años).

***c.- Política fiscal***

Durante este subperíodo se aprobó el Impuesto al Débito Bancario (IDB) con una alícuota de 0,5%. Se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, contemplando la aplicación del principio de residencia al concepto de renta gravable, con entrada en vigencia el 1° de enero de 2001. Se reformaron las Ley de Impuestos Sucesorales, Ley de Arancel Judicial, Ley de Registro Público y Ley de Timbres Fiscales. Para estimular la expansión de la demanda agregada interna, se elevó el nivel del gasto acordado en 32,2%, con respecto a la Ley de Presupuesto del 2000 (BCV, Varios años).

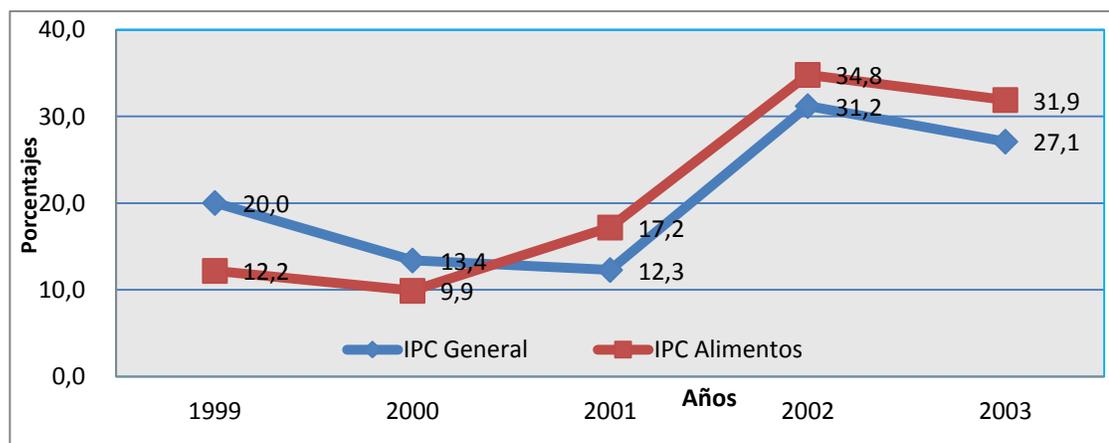
#### ***d.- Política monetaria***

Mediante el mecanismo de subastas se hicieron colocaciones primarias de Títulos de estabilización monetaria (TEM), a plazos mayores de 90 días Progresivamente el BCV redujo las tasas de interés del mercado monetario. El BCV acordó implementar el Sistema de Tasas de Referencia del Mercado Monetario e Interbancario y el Sistema de Transferencia de Fondos por Préstamos Interbancario, con el fin de generar tasas de interés de referencia para distintos plazos y la realización de las operaciones en el mercado de fondos prestables. En el 2003 el BCV intensificó la realización de operaciones de mercado abierto, aumentando el rendimiento de sus instrumentos de absorción y la tasa de asistencia con el propósito de reducir el desplazamiento hacia los activos financieros externos (BCV, Varios años).

#### ***e.- Resultados macroeconómicos.***

En relación a la inflación esta se redujo moderadamente entre los años 1999 y 2000 a partir de cuándo ésta comenzó a incrementarse significativamente. A partir del año 2001 se presenta una situación que ha caracterizado este subperíodo, el IPC alimentario comienza a ser mayor que el IPC general, situación esta que afecta mayormente al sector de la población más empobrecido, comprometiendo con ello seriamente la seguridad alimentaria (Ver gráfico 43).

**Gráfico 43**  
**IPC general y alimentos periodo 1999-2003**

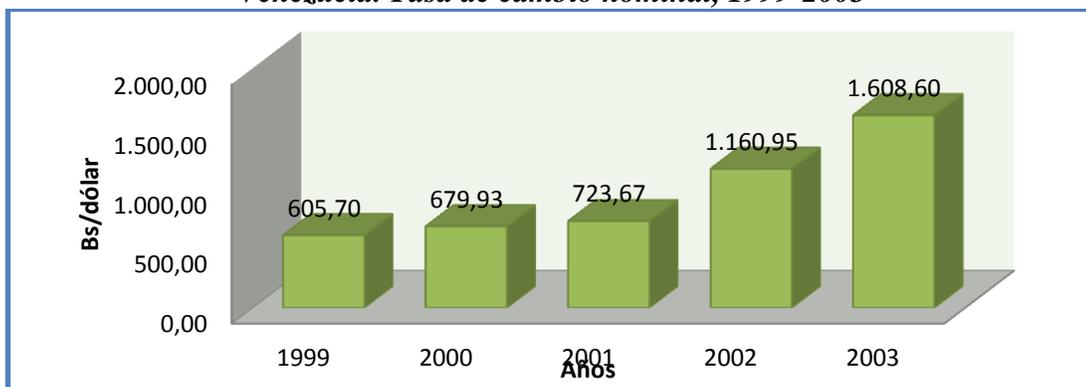


Fuente: BCV, 2009; INNOVA., 2009; Cálculos propios

Acorde con el objetivo de reducir la tasa de inflación, durante el período inicial de la gestión, la política macroeconómica le dio continuidad a la política cambiaria instrumentada por el gobierno anterior desde abril de 1996. Esta consistía en fijar el tipo de cambio dentro de unas bandas y alrededor de una paridad central, permitiendo una depreciación del tipo de cambio nominal por debajo del diferencial de inflación con los principales socios comerciales. En términos prácticos, ante la ausencia de mejoras de la productividad, esto significaba una apreciación del tipo de cambio real. Se esperaba que el efecto de la apreciación del tipo de cambio real abarataría las importaciones, ejerciéndose de esta manera una presión a la baja en la tasa de inflación.

Esta política cambiaria se apoyaba en el mejoramiento del nivel de reservas internacionales, gracias al incremento de los precios del petróleo, consecuencia, a su vez, de una política de recortes de producción de la OPEP y de otros países no miembros de la organización a la par que se iniciaba un proceso de recuperación de la economía en los países. En este contexto se procedió a aplicar un programa de ajuste que contempló la eliminación del sistema cambiario de bandas y se implementó una tasa de cambio fluctuante regulada por el mercado mediante emisiones diarias, asimismo se estableció el débito bancario y se aplicó un recorte del gasto público. Este programa de ajuste permitió una devaluación de la moneda nacional en un 60,43 %, pasando la tasa de cambio de 723,67 Bs/\$ en el 2001 a 1.160,95 Bs/\$ para el 2002 (BCV, 2008) (Ver gráfico 44)

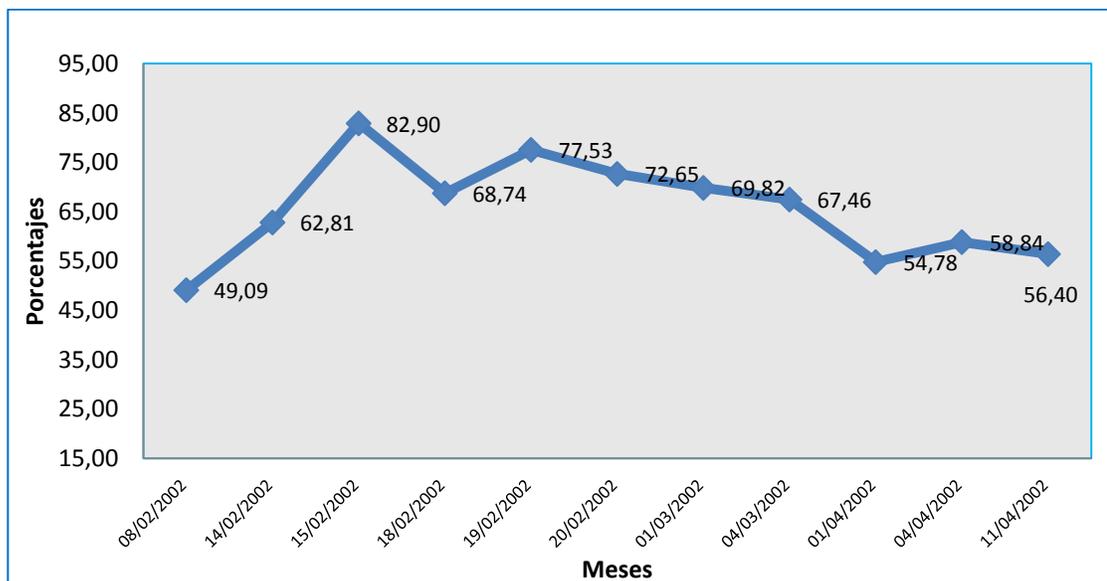
**Gráfico 44**  
**Venezuela. Tasa de cambio nominal, 1999-2003**



Fuente: BCV, 2008.

Al respecto Santos y Villasmil (2006) han señalado que los efectos de estas medidas son difíciles de cuantificar, por estar inmersas y eclipsadas en los sucesos anteriormente señalados, que se inician en el 2002 y se extienden hasta el 2003, previos a los cuales el gobierno nacional se vio obligado a implementar un control de cambio con el objeto de frenar la intensa salida de capital, que superó los 10.000 millones de dólares, a pesar que las tasas de interés se incrementaron significativamente, afectando el endeudamiento interno (Ver gráfico 45).

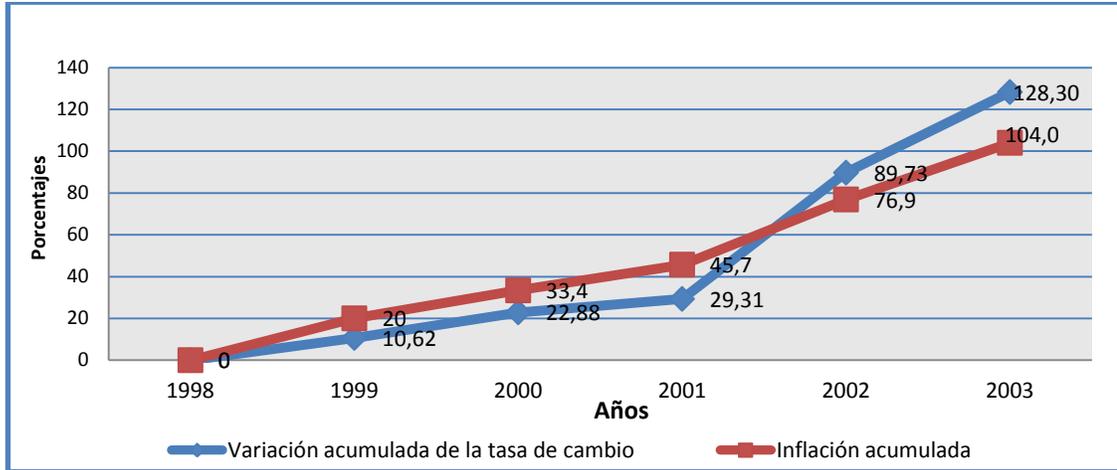
**Gráfico 45**  
*Venezuela: tasa de interés varias fechas febrero-abril 2002*



Fuente: BCV, 2009.

La inflación acumulada se mantuvo en los primeros años de este subperíodo moderadamente por encima de la variación acumulada de la tasa de cambio, sin embargo en los años 2002 y 2003 la variación de la tasa de cambio superó a la de la inflación debido al ajuste que aplicó el gobierno nacional al devaluar la moneda nacional, este hecho que contribuía a mejorar la competitividad de la producción nacional ante las importaciones, no pudo ser aprovechado por el sector productor, debido a la conflictividad social y política que prevaleció en esos años y que culminó en el paro petrolero-empresarial (Ver gráfico 46).

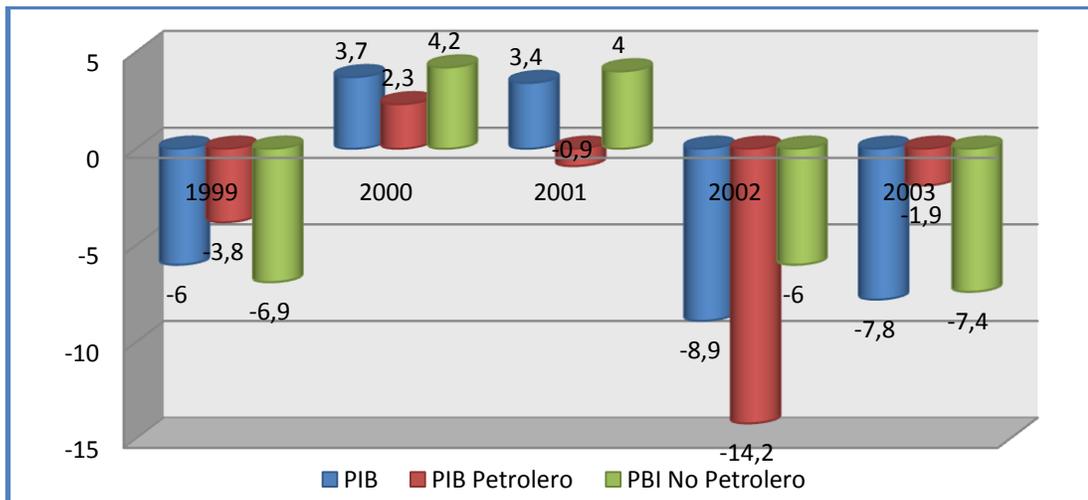
**Gráfico 46**  
**Inflación acumulada y variación acumulada de la tasa de cambio nominal, 1999-2003**



Fuente: BCV, 2009; Cálculos Propios

En relación al PIB se observa claramente el efecto del paro petrolero empresarial en los años 2002 y 2003, cuando el PIB y los PIB Petrolero y No petrolero decrecen fuertemente en esos años, siendo más significativo el PIB petrolero que decreció hasta -14,2 en el año 2002 y en general los resultados económicos de estos dos años resultan negativos para el país (Ver gráfico 47).

**Gráfico 47**  
**PIB, PIB petrolero y no petrolero 1999-2003 (Variaciones porcentuales)**

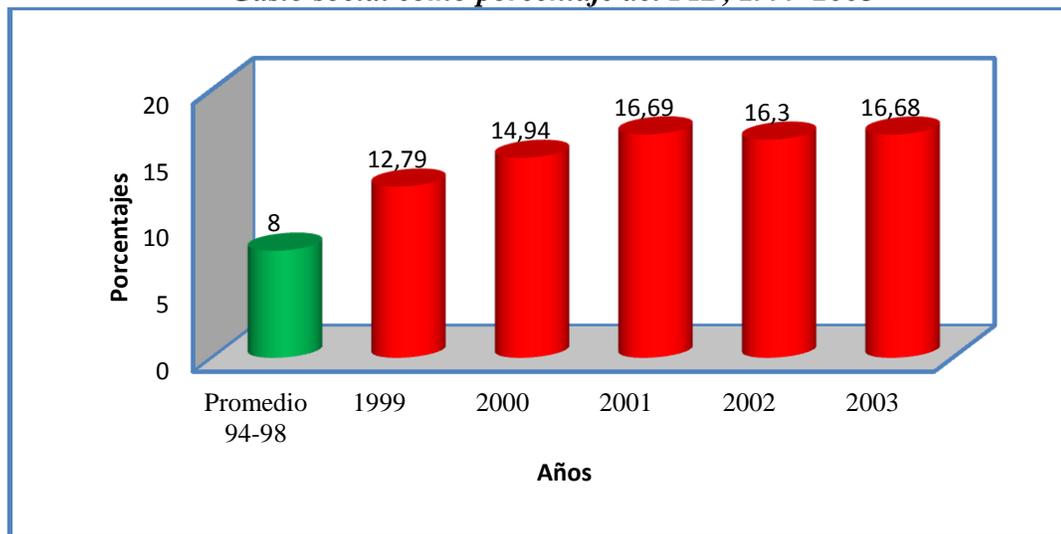


Fuente: BCV, 2009; Cálculos propios

Las primeras acciones de la política social del nuevo gobierno colocaron en evidencia la marcada divergencia entre los principios incluidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado durante la campaña y la necesidad de atender peticiones sociales urgentes y concretas. De esta manera, la universalidad debía constituir en teoría uno de los grandes principios orientadores, la urgencia por desplegar las políticas sociales derivó en prácticas de populismo asistencial. Los programas sociales de tipo compensatorio ya existentes desde el gobierno de Rafael Caldera (aunque algunos de estos programas aún existen, otros fueron renovados y presentados como innovaciones durante el gobierno de Chávez), quedaron en la ámbito del Fondo Único Social, que además concentró la captación y administración de los recursos (Vera, 2008).

En general, la evaluación de esta primera etapa de la gestión de Chávez nunca ha sido muy preciso. Un problema ha sido el rechazo del gobierno a la supervisión o rendición de cuentas, lo que expone estas iniciativas a graves pérdidas de eficiencia. En una evaluación de política social Maingon (2004), reconoce la revalorización de la participación de la sociedad como un logro importante, pero identifica fallas en la capacidad institucional y una concepción de las políticas sociales excesivamente asistencial. El Gasto social en relación al PIB se incrementó en este sub periodo a pesar de la crisis política, que desencadenó en el paro petrolero empresarial que repercutió duramente en la economía nacional, de esta manera el gasto social en los años 2001 2002 y 2003 se mantuvo relativamente estable, hecho por supuesto que repercutió directamente en las clases sociales más empobrecidas y que posteriormente se vieron favorecidas con el incremento de ingreso petrolero y la implementación de las misiones (Ver gráfico 48).

**Gráfico 48**  
**Gasto social como porcentaje del PIB, 1999-2003**

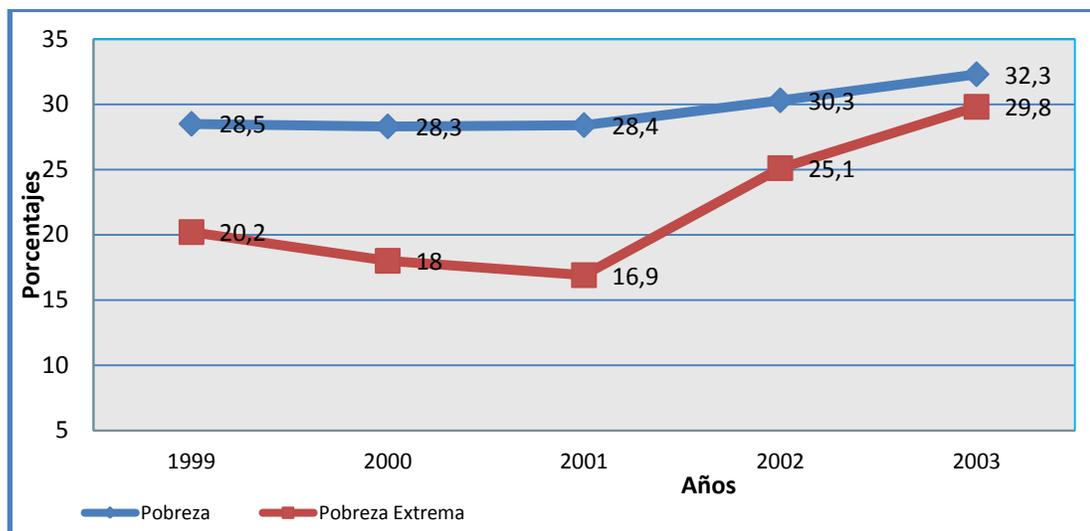


Fuente: SISOV, 2009.

La pobreza en Venezuela durante este subperíodo se incrementó de manera notable, que de acuerdo a cifras del INE la pobreza y pobreza extrema se ubicaron en el 2003, en 32,3 % y 29,8 % respectivamente (Ver gráfico 49), precisamente cuando se cuenta para ese momento con un incremento de los precios del petróleo y se da inicio a la Misión MERCAL, con el propósito de atender el abastecimiento de alimentos de la población y en particular de los sectores más empobrecidos. Asimismo en estos primeros años de gestión parte de los programas sociales estuvieron concentrados en el “Plan Bolívar 2000”, que de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (2000), se estableció como un plan cívico-militar que tuvo como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país.

En tal sentido, el proyecto estuvo dividido en tres etapas: 1.- “Proyecto País” (Propaís) que proporcionará asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social. 2.- “Proyecto Patria” (Propatria) que incorporará a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizara a las comunidades para el trabajo productivo.

**Gráfico 49**  
**Venezuela: pobreza y pobreza extrema, 1999-2003**



Fuente: INE, 2009; Cálculos propios.

3.- El “Proyecto Nación” (Pronación), bajo la dirección de CORDIPLAN, fase durante la cual se desarrollaron proyectos estructurales, como la industria petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva. (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2000). Este plan tuvo su justificación basándose en indicadores sociales que señalaban la crisis que se vivía en Venezuela.

Las medidas para atender las situaciones de máxima exclusión social, se establecieron dándole prioridad a la atención de manera inmediata a la población en situación de pobreza extrema, abandono y exclusión, que no está cubierta por la oferta de los programas sociales existentes, o que se le dificulta el acceso oportuno a los mismos, orientar a la población en general, sobre el uso y acceso a los servicios básicos, insertar en programas permanentes a la población para que pueda superar su situación de carencia y reinsertarse socialmente, realizar un censo social de la población y determinar el porcentaje de ésta en situación de pobreza, para establecer un registro de beneficiarios de los programas sociales, articular la red de organizaciones sociales e integrar a la ciudadanía en la ejecución, evaluación y control de las acciones para atender a la emergencia social.

En relación a los programas sociales alimentarios destaca en este subperíodo el Programa de Abastecimiento Estratégico (PROAL), el cual pasó a ser parte del Programa Económico de Transición de la Administración del nuevo gobierno, que decidió darle permanencia y continuidad para el bien de los venezolanos en niveles de pobreza. El programa logró distribuir una importante porción de la oferta nacional de los productos participantes y alcanzó mucha aceptación entre sus participantes y beneficiarios. Durante 1999 el volumen de alimentos demandados por la red del PROAL fue de 244.647 Tm.. Ese volumen fue 5,6% menor al de 1998 y aunque pudiera pensarse que fue debido al cambio de administración, en realidad fue una consecuencia de la caída general en el consumo total de alimentos que produjo la fuerte depresión de la economía. En el programa han participado empresas de todas las escalas.

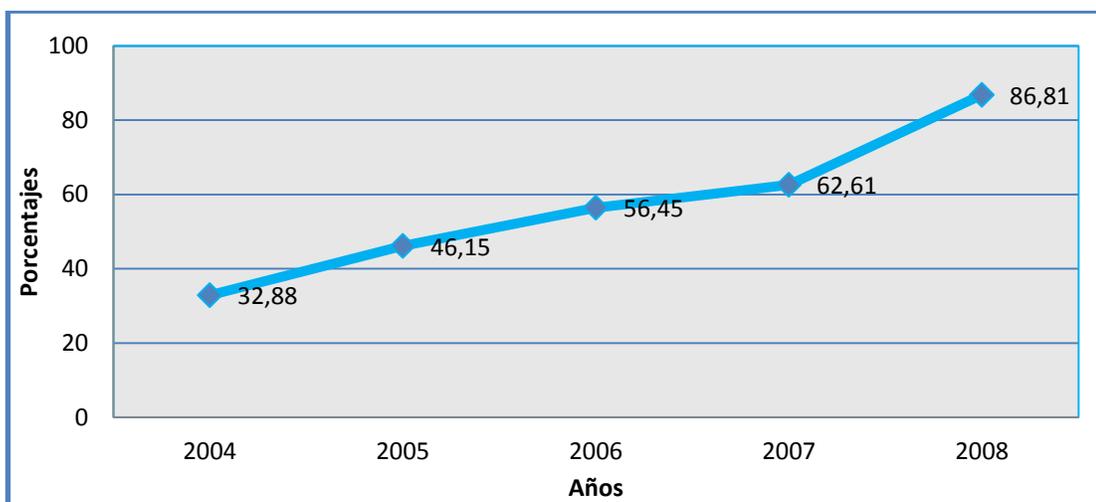
En rubros como aceites y harina precocida, industrias donde el mercado está bastante concentrado han participado empresas como Cargill, Promasa, Maseca y Monaca. En sectores donde la oferta está más atomizada como arroz, granos y procesados marinos, han participado también empresas de menor escala como Sardinias Paria, Arroz Molva, Arroz Hermanos Vizcaya, Granos Sol de los Andes entre muchas otras (Veneconomía, 2000).

#### ***V.1.2.- Subperíodo 2004-2007***

Como consecuencia de lo que fue la primera recesión importante que le tocó experimentar el Gobierno, se vio obligado en febrero de 2002 a ajustar la economía, devaluar el tipo de cambio y recortar el gasto público, así como también los conflictos políticos contribuyeron a que los problemas socioeconómicos se desbordaran y se llegaran a la crítica cifras ya señaladas. Por el contrario, los años recientes (2004-2007) han sido de recuperación de los ingresos gracias a una fuerte expansión del gasto público financiado por los ingresos petroleros. En los primeros años del actual periodo los precios del petróleo sufrieron un incremento moderado, pero es a partir del año 2004 que este incremento es realmente significativo alcanzando su precio niveles históricos, el precio del barril petrolero venezolano alcanzó cifras promedio

para el año 2008 de 86,81 \$/barril (Ver gráfico 50), lo cual ha generado al gobierno nacional altos ingresos por este concepto, permitiéndole mantener un anclaje cambiario, que ha favorecido el incremento de importación en el sector agroalimentario.

**Gráfico 50**  
***Evolución de la cesta venezolana petrolera, 2004-2008***



Fuente: Ministerio de Energía y Petróleo, 2008.

Las principales políticas desarrolladas en el ámbito cambiario, precios, fiscal y monetario que fueron aplicadas y que influyeron de manera significativa el entorno macroeconómico en el subperíodo 2004-2007 fueron las siguientes:

***a.- Política cambiaria.***

En este subperíodo se mantuvo la política cambiaria que se enmarcó en lo previsto en el Convenio Cambiario adoptado por el ejecutivo nacional y el BCV en febrero de 2003, el cual le asignó al BCV la centralización de las operaciones de compra y venta de divisas del país y la determinación del monto de la disponibilidad nacional de moneda extranjera y a la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi) la gestión del Régimen de Administración de Divisas (RAD). En el 2004 se realizó un ajuste del tipo del cambio oficial de un 20%. En marzo del 2005 el BCV y

el Ejecutivo Nacional acordaron una devaluación de 12,0% en el tipo de cambio oficial (BCV, Varios años).

***b.- Política de precios***

En este subperíodo se incluyeron nuevas presentaciones de productos a la lista de los bienes controlados. Durante 2007, el Ejecutivo nacional fortaleció la política de control de precios iniciada en 2003, al incrementar el grupo de bienes alimenticios sujetos a la regulación. Así, en el primer trimestre del año, los Ministerios del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio, para la Agricultura y Tierras y para la Alimentación, establecieron el precio máximo de venta al público (PMVP) para los productos cárnicos, pollo, huevos, lácteos, así como leche y quesos. En el último trimestre fueron incorporados el aceite, pastas alimenticias, pan, harina de trigo y azúcar (BCV, Varios años).

***c.- Política fiscal***

La Ley de Presupuesto 2004 en su exposición de motivos asignó a la política fiscal el papel de contribuir al proceso de recuperación económica. Este objetivo se alcanzaría mediante el estímulo expansivo a la demanda agregada por efecto del gasto público dentro de los principios de sostenibilidad fiscal. La obtención de un nivel de precio para la cesta petrolera venezolana superior al establecido como referencia en la Ley de Presupuesto junto con la recuperación de los niveles de producción y exportación, sustentaron la expansión del gasto total del gobierno central, esta orientación se mantuvo durante el subperíodo, es decir, la política fiscal continuó siendo un instrumento de estímulo a la actividad económica del país (BCV, Varios años).

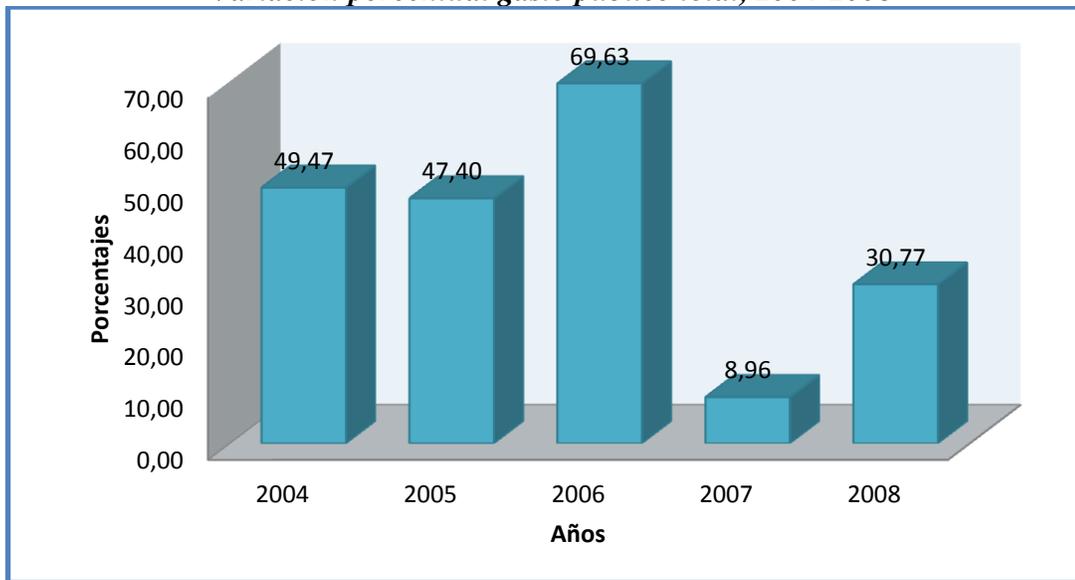
***d.- Política monetaria***

En este subperíodo la actuación del BCV en el mercado monetario se desarrolló dentro de un contexto caracterizado por la percepción de significativos ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y la continuidad del régimen de administración de divisas (RAD), lo cual significó la inyección de niveles de liquidez importantes asociados con la ejecución de una política fiscal expansiva a través del gasto interno (BCV, Varios años).

***e.- Resultados macroeconómicos.***

El ingreso petrolero que empezó a ser significativo a partir del año 2004, ha permitido al gobierno nacional incrementar de manera notable el gasto público, dándole un fuerte impulso a la economía después de varios años de recesión como se señaló anteriormente, de esta manera para el año 2004 su crecimiento fue de 49,47%, para el 2005 de 47,40%, el 2006 de 69,3%, en el año 2007 en 8,2% y en el año 2008 en un 30,77%. La situación observada en los años 2006 y 2007, puede deberse a la condición de año electoral y postelectoral respectivamente y de esta manera el gasto público después de un crecimiento extremo fue reducido una vez alcanzado el propósito electoral (Ver gráfico 51). Al respecto Santos y Villasmil (2006), han señalado al respecto que la economía venezolana se encontraba operando en un mínimo de capacidad y la misma ha recibido un importante impulso de demanda que en esencia proviene del gasto público.

**Gráfico 51**  
***Variación porcentual gasto público total, 2004-2008***

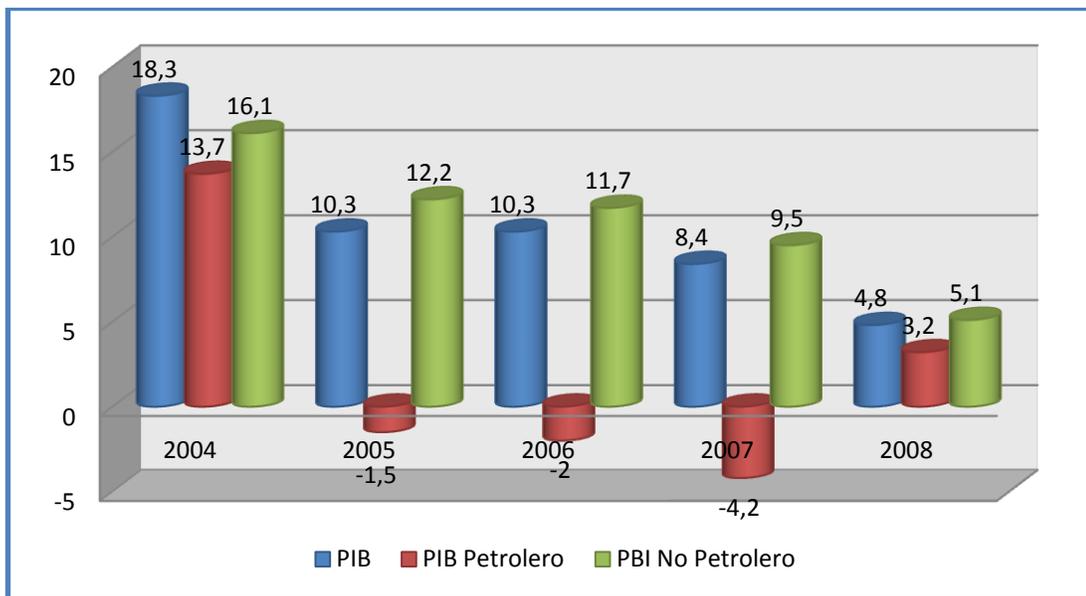


Fuente: SISOV, 2009

El PIB tuvo un incremento significativo en el 2004 al igual que el PIB petrolero y no petrolero, superado la coyuntura política del 2002 y 2003, sin embargo el PIB petrolero decreció en los años 2005, 2006 y 2007, alcanzando un crecimiento de

apenas 3, 2% en el 2008, lo cual ha sido asociado a la falta de inversión en el sector petrolero. El PIB No petrolero también viene reduciendo su tasa de crecimiento durante este subperíodo, debido a la desconfianza del sector privado por las políticas aplicadas por el gobierno nacional, que ha reducido la inversión, entre ellas la política laboral, donde Santos y Villasmil (2006) han señalado, que el Estado venezolano actuando en defensa del trabajador ha olvidado la productividad necesaria en una relación eminentemente mercantil, que ha generado en una masa de desempleados y subempleados y por supuesto, todo esto ha repercutido en el PIB, el cual viene disminuyendo su crecimiento desde el 2004 alcanzando en el 2008 un 4,8% en comparación del 8,4% del año anterior (Ver gráfico 52).

**Gráfico 52**  
**PIB, PIB petrolero y no petrolero 2004-2008 (Variación porcentual)**

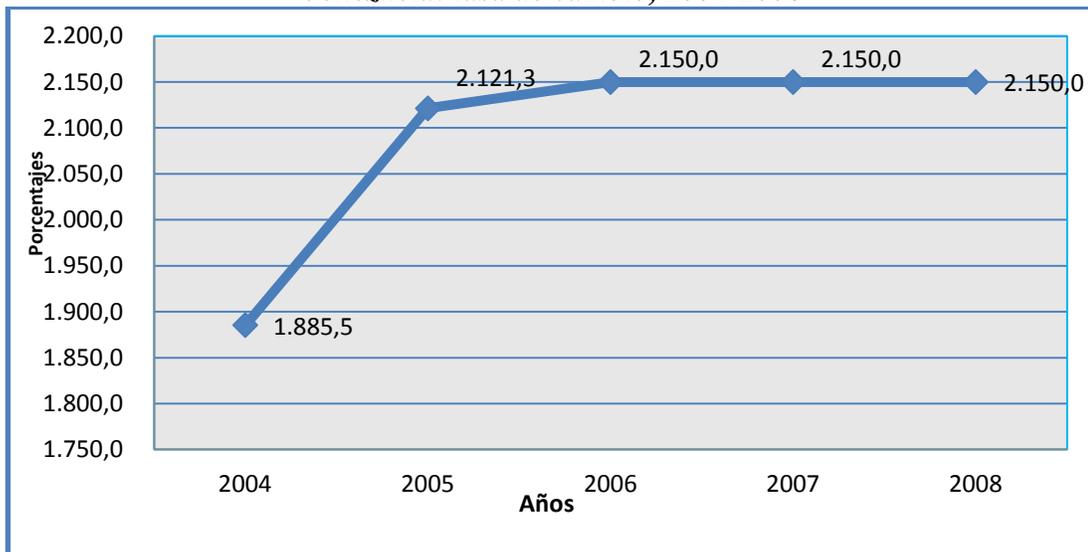


Fuente: BCV, 2009; Cálculos propios

En el gráfico 53 se puede observar como el gobierno nacional durante el subperíodo 2004-2007 ha mantenido un anclaje cambiario causando una fuerte sobrevaluación de la moneda, lo cual ha sido posible por los altos precios del petróleo originando un nuevo boom petrolero. Así como el subperíodo 1999-2003 estuvo

enmarcado por la crisis económica, en este segundo la economía acompañó los progresos en materia de política social. En contraste con el subperíodo 1999-2003, las restricciones externas y fiscales desaparecieron con la llegada de la bonanza petrolera y la implementación de un régimen de control de cambios manteniendo un anclaje cambiario, favoreció las importaciones agroalimentarias.

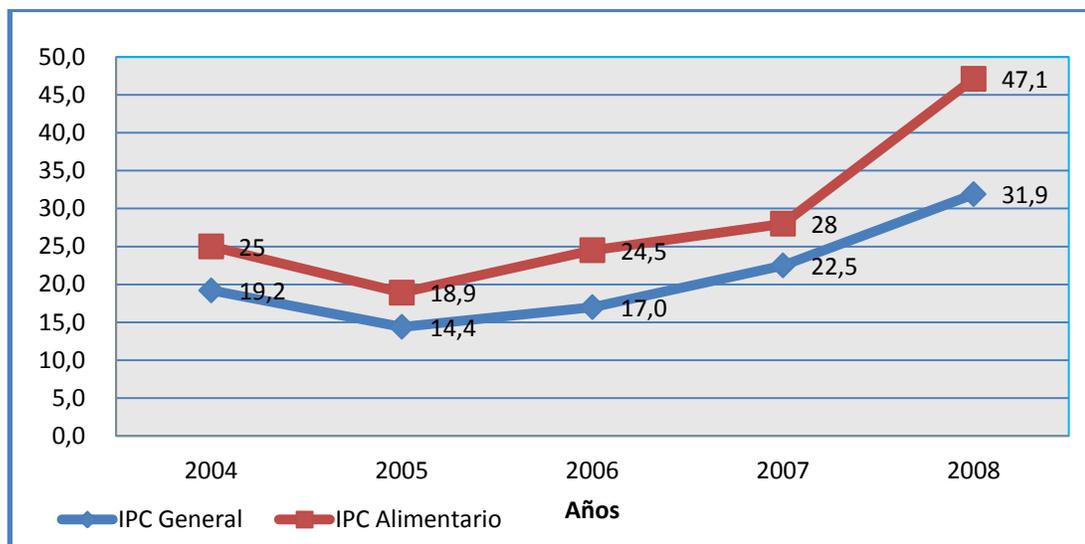
**Gráfico 53**  
**Venezuela: tasa de cambio, 2004-2008**



Fuente: BCV, 2009; Cálculos Propios

La inflación no ha dejado de ser un problema y muy por el contrario sigue su tendencia de crecimiento, ubicándose entre 2004 y 2008 el IPC general promedio fue de 21% siendo similar al subperíodo anterior, pero el alimentario se ubicó alrededor de 31%, muy superior al subperíodo 1999-2003. Es decir, la inflación de los alimentos sigue siendo superior a la inflación general, lo cual sigue comprometiendo la seguridad alimentaria de la población (Ver gráfico 54).

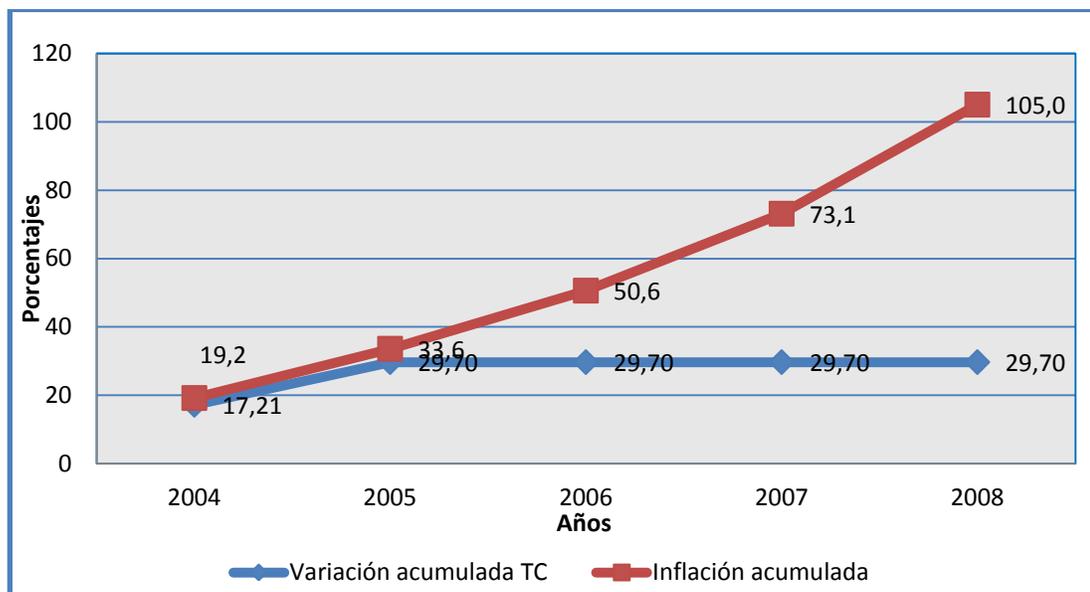
**Gráfico 54**  
**IPC general y alimentario 2004-2008**



Fuente: BCV, 2009; Cálculos propios

En este subperíodo la inflación acumulada tiene un crecimiento acelerado en comparación con la tasa de cambio nominal que ha permanecido anclada en 2.159 Bs/US\$, esta situación sin lugar a dudas perjudica al sector productor nacional al tener que competir con productos importados subsidiados. Esta situación es única en los periodos estudiados y coincide con el incremento de los precios petroleros que ha permitido al Estado venezolano, percibir cuantiosos ingresos que ha favorecido las importaciones y en particular las agroalimentarias (Ver gráfico 55).

**Gráfico 55**  
***Inflación acumulada y variación acumulada tasa de cambio nominal, 2004-2008***



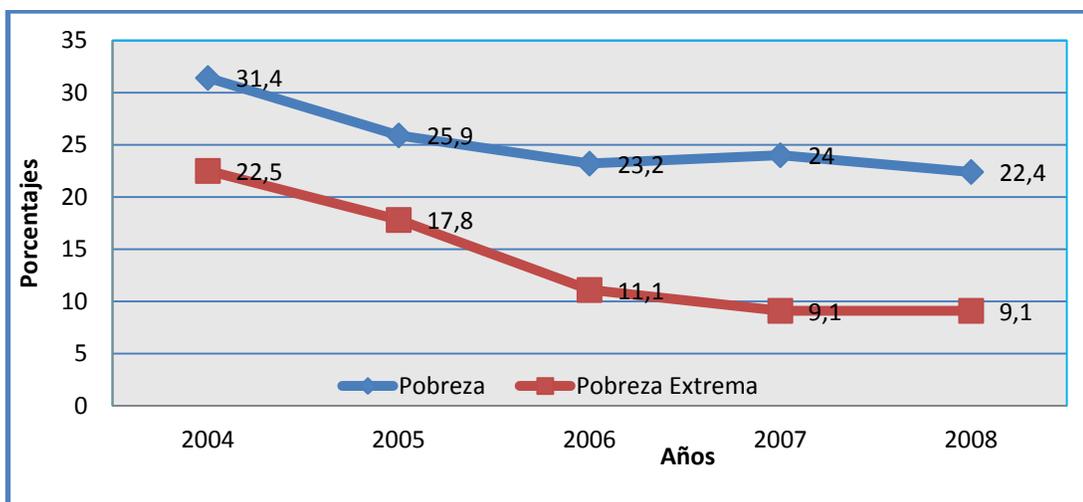
Fuente: BCV, 2009; Cálculos propios.

La pobreza en Venezuela, medida desde los ingresos de las familias, se ha reducido de 50% a 33% en las personas que viven en pobreza y de 19% a 9% la pobreza extrema, ambas cifras para el período 1999-2007. Esta reducción, obviamente, no ha sido lineal, es decir, no se trata de una reducción sistemática y sostenida. Por el contrario, en su evolución pueden verse tres períodos, en los cuales las variaciones de la pobreza parecen ser casi independientes de la voluntad del gobierno y sus medidas (España, 2008).

Asimismo las cifras reportadas por el INE (2009) señalan una reducción de la pobreza y pobreza extrema lo cual resulta beneficioso para alcanzar la seguridad alimentaria por parte de estos sectores que tradicionalmente son los más afectados, ya que la pobreza está asociada a la imposibilidad del acceso económico a los alimentos (Ver gráfico 56). De acuerdo a datos del INE (2009), la tasa de desempleo disminuyó progresivamente hasta ubicarse en 7,4% a fines de 2007 y el salario se ha ido recuperando gradualmente. Como analizamos en el subperíodo anterior, en el 2003 el PIB estaba cayendo (el crecimiento al final del año resultó ser -7,8%), la tasa de desempleo había alcanzado su pico máximo en los últimos 20 años (16,7%), el

producto por habitante se redujo y lo mismo pasó con el salario real. (BCV, 2008). En este contexto, existía una alta conflictividad política y social que fue revertida en el escaso tiempo de un año.

**Gráfico 56**  
**Venezuela: pobreza y pobreza extrema, 2004-2008**



Fuente: INE, 2009.

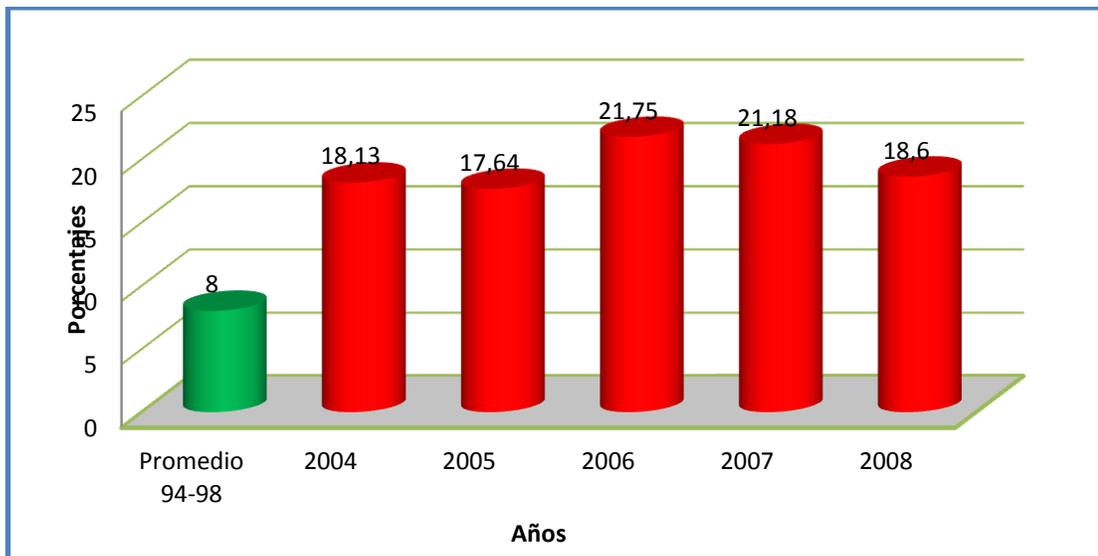
Esto se explica por dos factores: por un lado, un cambio favorable en la evolución de los precios del petróleo, que generó un rápido incremento de los recursos fiscales a disposición del gobierno; y, por otro, la rápida implementación de las misiones: una serie de programas sociales de amplia cobertura sustentados en la bonanza petrolera. El aumento acelerado de los precios del petróleo produjo un incremento de los ingresos fiscales del gobierno central de casi 50% en 2004. De igual forma el gasto social como porcentaje del PIB, se incrementó significativamente en este subperíodo, alcanzando sus mayores porcentajes en los años 2006 y 2007, superando ampliamente el promedio del gasto social como porcentaje del PIB en el período 1994-1998 (Ver gráfico 57).

En relación al aspecto anterior Ponce (2009), ha señalado que siendo Venezuela un país, que desde el punto de vista económico y social, es altamente dependiente de los ingresos petroleros, se producen importantes fluctuaciones tanto en las remuneraciones al trabajo como al capital, que en gran medida no dependen de

esfuerzo productivo sino de la renta petrolera. Por estas razones, las variaciones en los ingresos de los hogares están más vinculadas al comportamiento cíclico de la economía petrolera que a la continuidad y acumulación productiva. La mejora en los porcentajes de pobreza de ingresos no necesariamente se ha visto acompañados de una mayor participación de los ingresos por trabajo en el total de los ingresos del hogar.

Es precisamente una coyuntura favorable en términos del mercado petrolero la responsable en buena medida de los avances tanto en materia de crecimiento económico como de la mejora en los niveles de ingreso del grueso de la población del país en los últimos años analizados, coyuntura que en el largo y mediano plazo no parece ser tan favorable como la evidenciada para los años 2005 al 2007, por lo que es probable que nuevamente se produzcan retrocesos en materia de pobreza al igual que los que se produjeron en los años 2002–2003, en los que todos los logros en este aspecto se revirtieron en apenas 2 años.

**Gráfico 57**  
*Gasto social como porcentaje de PIB, 2004-2008*



Fuente: SISOV, 2009

## V.2.- PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS

Los programas sociales durante este subperíodo han tenido los recursos económicos necesarios para su implementación, debido al boom petrolero que ha caracterizado estos años. Adicionalmente el gobierno nacional, se encontraba con una situación cualitativamente distinta en lo que respecta al control de los recursos, ya que después del paro petrolero-empresarial ocurrido a finales del 2002 y principios del 2003, Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) quedó bajo el control del gobierno nacional, modificando el modelo de gerencia existente hasta ese momento en la industria petrolera, lo que le permitió dirigir recursos hacia los nuevos programas sociales o misiones (Ver cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Programas sociales. Subperíodo 2004-2008**

Programas	Propósito
<b>Robinson I</b>	Eliminación del analfabetismo en jóvenes y adultos
<b>Robinson II</b>	Educación primaria para jóvenes y adultos
<b>Ribas</b>	Incorporación al sistema educativo formal y diversificado
<b>Sucre</b>	Acceso a la educación universitaria para bachilleres sin cupo
<b>Barrio Adentro</b>	Asistencia médica gratuita para los sectores de menores recursos. Centros de diagnóstico integral y salas de rehabilitación integral. Modernización tecnológica de la red hospitalaria. Construcción y equipamiento de red de hospitales especializados
<b>Milagro</b>	Atención gratuita a personas con trastornos visuales
<b>Sonrisa</b>	Atención odontológica gratuita, rehabilitación protésica dental
<b>Misión Alimentación (CASA, Mercal, Fundaproal)</b>	Comercialización y mercadeo de productos de primera necesidad al mayor y detal, a precios bajos. Casas de Alimentación
<b>Misión Vuelvan Caras</b>	Formación de capacidades para un modelo económico socialista-comunal
<b>Programa Especial de Seguridad Alimentaria(PESA)</b>	Es un programa de la organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), para ayudar a países con déficit de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria, mediante la mejora de la producción y productividad agrícola.

Fuente: FAO, 2009; Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2010.

Este aporte directo a las misiones<sup>36</sup> es distinto del aporte fiscal petrolero tradicional en concepto de dividendos, impuesto sobre la renta y regalías y se produce fuera del presupuesto nacional. Llegó a 2,2 billones de bolívares (1.400 millones de US\$) en 2004, es decir, algo más de un punto del PIB, a lo que hay que agregar 3,8 billones de bolívares adicionales (1.900 millones de US\$) provenientes de un fondo de fidecomiso, para la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, pero también servicios de salud y educación.

Desde un principio, las misiones se orientaron a la atención de los problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. Pero a diferencia de los programas asistenciales más o menos focalizados y dispersos de la etapa anterior, conformaron un paraguas bajo el cual los esfuerzos de la política social se agruparon en una única agenda de acción, con una cobertura mucho más amplia. Además, las misiones se ejecutaron por medios extrainstitucionales y expeditos, se articularon con otras políticas dirigidas a transformar el modelo de desarrollo productivo y, en términos políticos, se convirtieron en una herramienta decisiva para incidir sobre la dirección del país.

La razón política, sobre todo la necesidad de desplegar amplias políticas sociales de cara al referendo revocatorio del 2004, reclamaba resultados rápidos y visibles que muchas veces solo pueden alcanzarse al costo de una frágil calidad institucional. El carácter extrainstitucional de las misiones permitió su rápido desarrollo, pero al costo de generar desperfectos y muchas veces, una fragmentación no deseada de los programas existentes (Vera, 2008). El gobierno nacional durante este período, ha implementado un conjunto de programas sociales donde el aspecto alimentario, educativo y de salud ha sido parte importante de éstos.

---

<sup>36</sup> La expansión de las misiones requería de infraestructura, equipamiento y personal, por lo que inicialmente se creó una partida dentro del presupuesto ordinario denominada programa social especial. Posteriormente el gobierno comenzó a utilizar intensivamente excedentes petroleros solicitados a PDVSA, cuyo volumen de recursos obligó a crear el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA). Asimismo se crearon el Fondo de Desarrollo Endógeno (FONENDÓGENO) que recibió recursos de FOGADE y del FONDEN, creado con aportes de las reservas internacionales (D'Elia y Cabezas, 2008).

Se ha desarrollado un programa alimentario masivo, basado en el principio de la universalidad que se ha organizado en la llamada Misión Alimentación donde participan empresas estatales como CASA (mayorista), MERCAL (detallista), que ofrecen productos alimenticios de primera necesidad a precios bajos, en puntos de venta distribuidos por todo el territorio nacional, con el propósito de alcanzar la seguridad alimentaria de la población. Morales (2007) ha señalado al respecto que “Mercal surgió en un escenario político caracterizado por una gran incertidumbre, en el cual la garantía de la seguridad alimentaria para la población de menores recursos era prácticamente una necesidad urgente” (p 55).

Como parte de la política social se han establecidos una serie de misiones en el área educativa desde la erradicación del analfabetismo hasta el nivel de educación superior, con la intención de formar el capital humano, así como también misiones en el área de salud que permita a la población en general contar con atención médica básica y especializada ofrecida de manera gratuita por el Estado, enmarcadas dentro del principio de la protección social. Por su importancia y por ser el programa social alimentario de mayor trascendencia durante el periodo, a continuación analizaremos la Misión Alimentación en relación a su componente detallista (MERCAL) y mayorista (CASA).

#### *a) Componentes de la red MERCAL*

La Misión Mercal se inicia en el año 2003 mediante 1.625 puntos de venta, distribuidos por el territorio nacional, en donde se destaca el tipo de establecimiento denominado Mercalitos, puntos de venta al detal asociado al mercado detallista tradicional, ligados estrechamente a las comunidades y opera como una bodega popular. Todo el sistema el Mercal crece muy rápidamente y ya en el 2004 alcanzan la suma de 13.493 establecimientos, destacándose el crecimiento significativo del número de Mercalitos, así como la incorporación del Mercal Tipo II, puntos de ventas al detal de productos nacionales y regionales y cuya estructura proviene de recuperaciones y acondicionamiento recursos de infraestructura del sector público el privado.

A partir del 2006 el crecimiento se tiende a estabilizar y hasta mediados del 2009 suman 16.511 establecimientos a nivel nacional, donde el 79% está representado por los Mercalitos, siendo éstos por lo tanto el tipo del establecimiento donde se ha concentrado el crecimiento de la Misión (Ver cuadro 16). Adicionalmente las unidades comerciales permanecen más o menos estables hasta el 2007, produciéndose un cambio significativo en el 2008 y 2009 mediante la aparición de los Mercalitos Comunales, unidades de distribución pertenecientes a la red de alimentos indirecta de Mercal, que son administrados por los Consejos Comunales, los cuales basan su organización en las prioridades de la comunidad y hasta mayo del 2009 alcanzan 950 establecimientos (Ver gráfico 58).

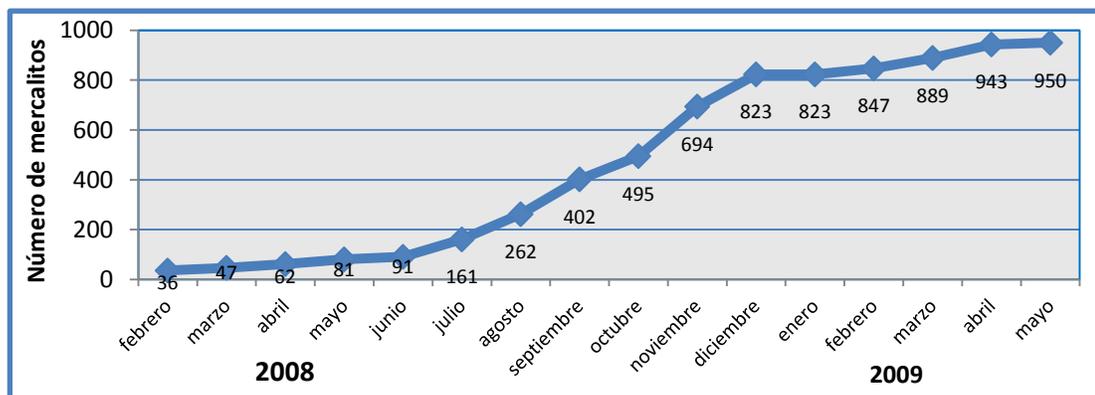
**Cuadro 16**  
**Evolución número de establecimiento de la red Mercal. Período 2003-2009 \***

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mercalitos Móviles	0	261	273	394	394	379	373
MERCAL TIPO I	102	208	209	210	210	210	210
MERCAL TIPO II	0	778	867	1.008	1.008	1.030	1.019
Mercalitos	1.497	12.115	13.286	13.978	13.978	14.032	13.806
Mercalitos Comunales	0	0	0	0	0	823	950
Supermercado	0	30	32	34	36	35	35
Centros de Acopio	26	101	109	117	118	114	114
Supermercado De Hortalizas	0	0	0	0	0	1	2
Minicentro Frigorífico	0	0	0	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>1.625</b>	<b>13.493</b>	<b>14.776</b>	<b>15.741</b>	<b>15.774</b>	<b>16.626</b>	<b>16.511</b>

\*Cifras al 13 del mayo de 2009

Fuente: MERCAL, 2009

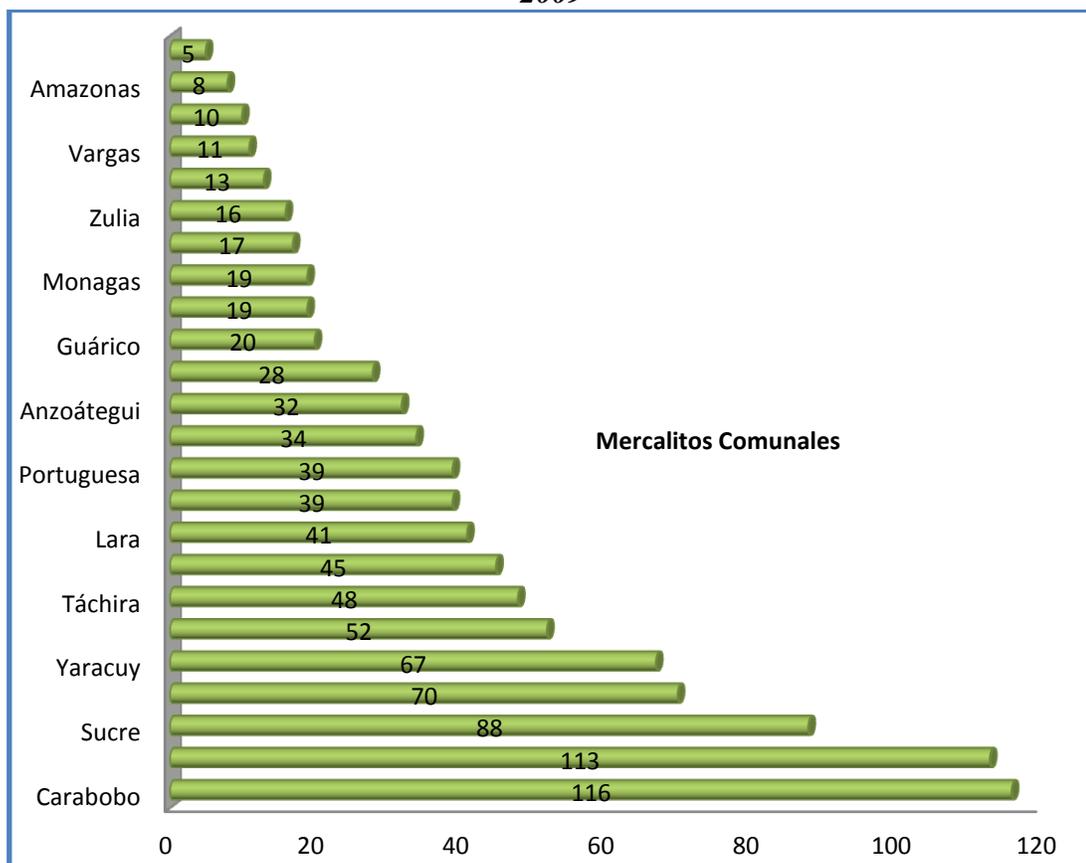
**Gráfico 58**  
**Mercalitos comunales abiertos por mes febrero 2008-mayo 2009**



Fuente: MERCAL, 2009. Cálculos propios.

Los Mercalitos Comunales están enmarcados dentro de la estrategia política del gobierno nacional que la han denominado de las tres R, que significa: Revisión, Rectificación y Reimpulso. Es de destacar que éstos están desigualmente distribuidos en el país, de esta manera el 67,36% del los mismos se encuentran ubicados en nueve entidades federales y del las restantes nueve (9) se concentran apenas el 2,10% (Ver gráfico 59). De esta manera en relación a las cifras señaladas, es posible afirmar que de acuerdo al crecimiento significativo que han tenido los establecimientos de la Red Mercal a partir del 2008 ha sido posible mediante la implementación de los Mercalitos Comunales, con lo cual refuerzan el propósito inicial de continuar con su objetivo fundamental de alcanzar una amplia proporción de la población venezolana, basándose en el principio de la universalización de los derechos sociales.

**Gráfico 59**  
**Mercalitos comunales aperturados por Entidad Federal Período febrero 2008-mayo 2009**



Fuente: MINPPAL, 2008; Mercal, 2009; Cálculos propios

Es necesario señalar que desde 2007 se reportan unos números significativos de unidades inactivas las cuales suman más de 4.500 establecimientos y representan cerca del 30% de la Red de Mercal (Ver cuadro 17)

**Cuadro 17**  
**Unidades activas e inactivas de la red Mercal 2007**

TIPO	INACTIVO	ACTIVO	TOTAL	% INACTIVO
MÓDULO TIPO II	277	703	980	28%
SUPERMERCAL	1	11	12	8%
MERCALITOS	4.081	9.897	13.978	29%
MERCALITOS MÓVIL	193	201	394	49%
<b>TOTAL</b>	<b>4.552</b>	<b>10.812</b>	<b>15.364</b>	<b>30%</b>

Fuente: MERCAL. 2009

Existen un poco más de 4 mil Mercalitos que han pasado a estar inactivos y cerca de la mitad de los Mercalitos Móviles no funcionan, con lo cual el alcance de Red Mercal se encontró seriamente reducida hasta el segundo semestre del año 2008 cuando el número de Mercalitos Comunes comienzan a tener importancia. En consecuencia en el Informe de MINPPAL (2008) se puede comprobar que hasta junio del 2008 sólo se habían creado 91 de éstos establecimientos, de los 711 que existían a finales de año. Los continuos problemas de cobertura que ha confrontado la Misión se puede constatar en el cuadro 18 donde un poco más del 58% de los encuestados afirmaron que número de puntos de venta de Mercal es insuficiente.

**Cuadro 18**  
**Percepción sobre el número de puntos de venta de Mercal Julio/Agosto 2008**

Considera que el número de puntos de venta de Mercal es:	Porcentaje
<b>Insuficiente</b>	58,40
<b>Suficiente</b>	34,40
<b>Hay muchos puntos de venta</b>	7,20
<b>Total</b>	100,00

Fuente: Centro para la Paz UCV, 2008

Otro elemento a considerar en las distribución de las ventas por tipo de establecimiento, es el incremento del número de operativos especiales, estos crecieron entre el 2007 y 2008 en un 146%. Es de significar que estos eventos donde

se ofrecen productos en jornadas especiales buscan cubrir posiblemente la deficiencia en el abastecimiento en los puntos de venta establecidos y que ha sido una constante en las ventas de Mercal, como se analiza más adelante (Ver cuadro 19).

**Cuadro 19**  
**Número de eventos especiales, beneficiarios y toneladas vendidas, 2007-2008**

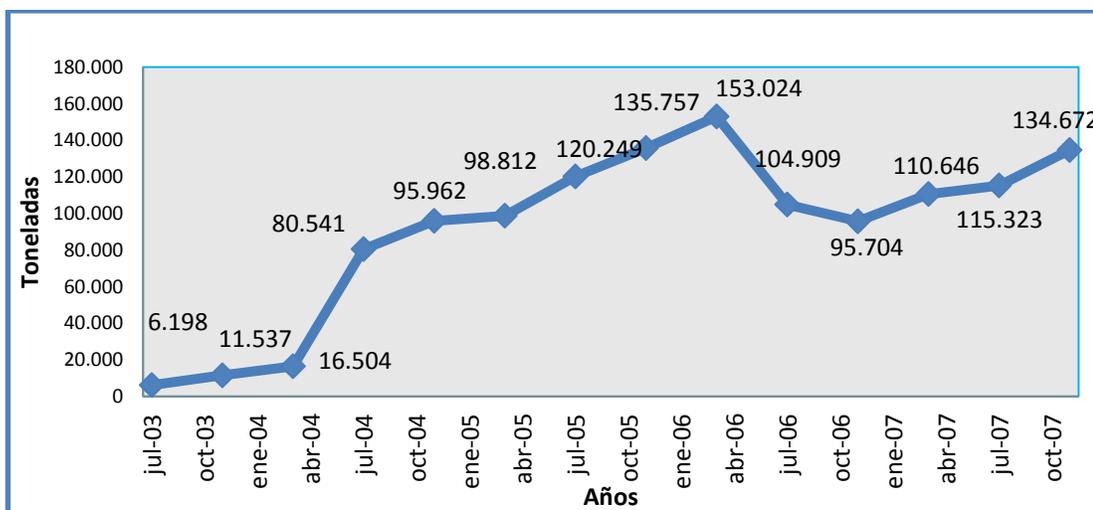
Años	Número de Eventos Especiales	Número Beneficiarios	Toneladas Vendidas
2007	16.251	14.878.387	151.263
2008	39.964	31.063.671	315.579
Variación Porcentual	146%	109%	109%

Fuente: MINPPAL, 2007-2008.

**b) Evolución de las ventas**

Como se puede observar en el gráfico 60 las ventas de Mercal tienen un crecimiento acelerado desde sus inicios en el año 2003, hasta el primer trimestre del 2006, cuando las ventas comienzan a disminuir y continúan su ritmo decreciente hasta finales de año, y es al inicio del 2007 cuando comienzan a recuperarse.

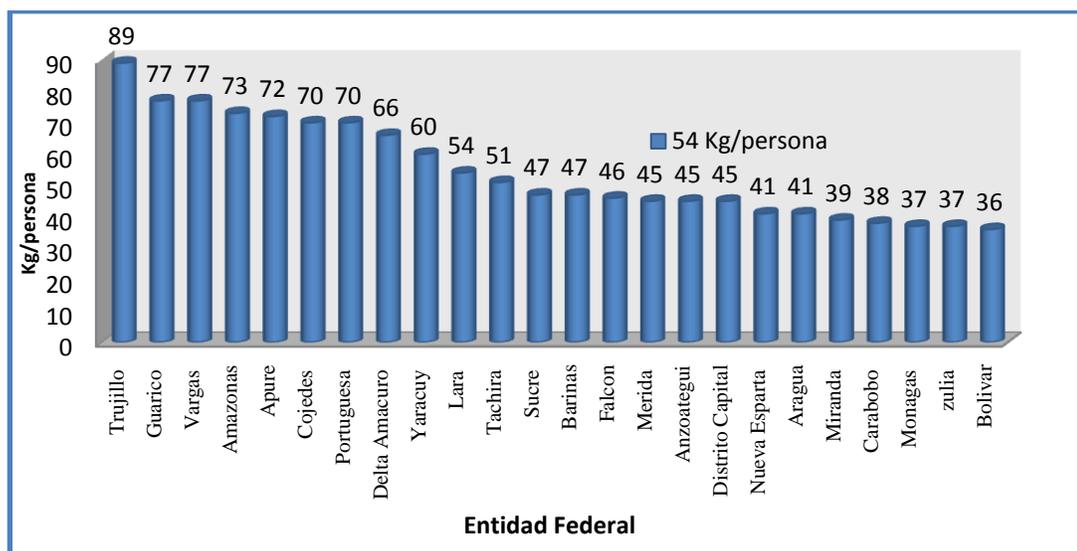
**Gráfico 60**  
**Mercal: evolución mensual de ventas julio 2003 -2007**



Fuente: MINPPAL, 2006- 2008.

Las ventas se distribuyen desigualmente en los diferentes Estados del país, como se puede observar en el gráfico 61, donde el volumen de las ventas por habitante es muy variable, existiendo notables diferencias entre las entidades existiendo una tendencia favorable en los estados rurales y de mayor pobreza, y posiblemente impulsado por el apoyo político que tiene el gobierno en estos estados, lo cual ciertamente no ocurre en todos los casos, presentándose estados como Sucre, Barinas y Falcón donde existe un importante grado de ruralidad y pobreza y la venta por habitante se encuentra por debajo de la media nacional.

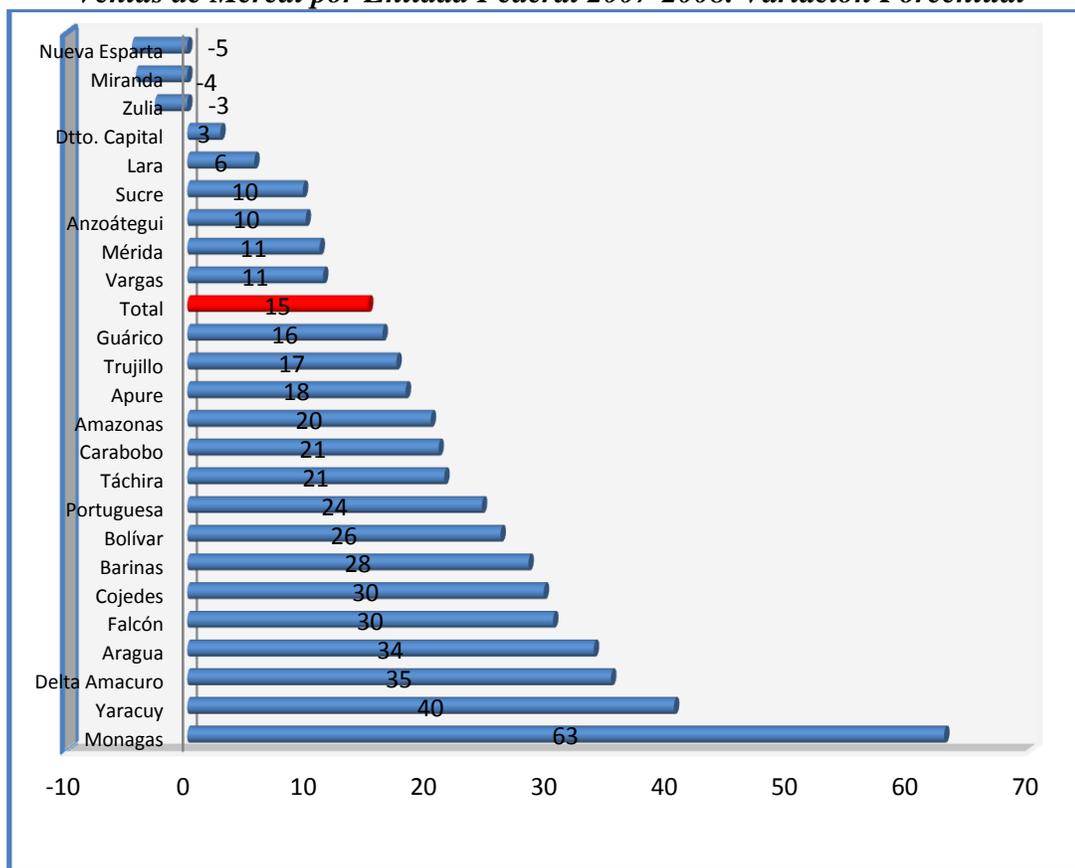
**Gráfico 61**  
**Mercal: volumen de ventas por habitante por Entidad Federal 2007. Kg/Persona**



Fuente: MINPPAL 2007; INE. 2009. Cálculos propios

Las ventas totales en relación un años del los 2007 y 2008 presentan un crecimiento de un de 15%, encontrándose nueve Estados por debajo de esta cifra, tres de ellos, presentan decrecimiento, como son Nueva Esparta, Miranda y Zulia. En el estado el Monagas hubo un crecimiento significativo superando el 60% y estados como Yaracuy, Delta Amacuro, Falcón y Cojedes tuvieron un crecimiento igual o superior al 30%, del esta manera se reafirma la tendencia del crecimiento de Mercal el cual es más acelerado en los estados rurales o pobres del país (Ver gráfico 62).

**Gráfico 62**  
**Ventas de Mercal por Entidad Federal 2007-2008. Variación Porcentual**

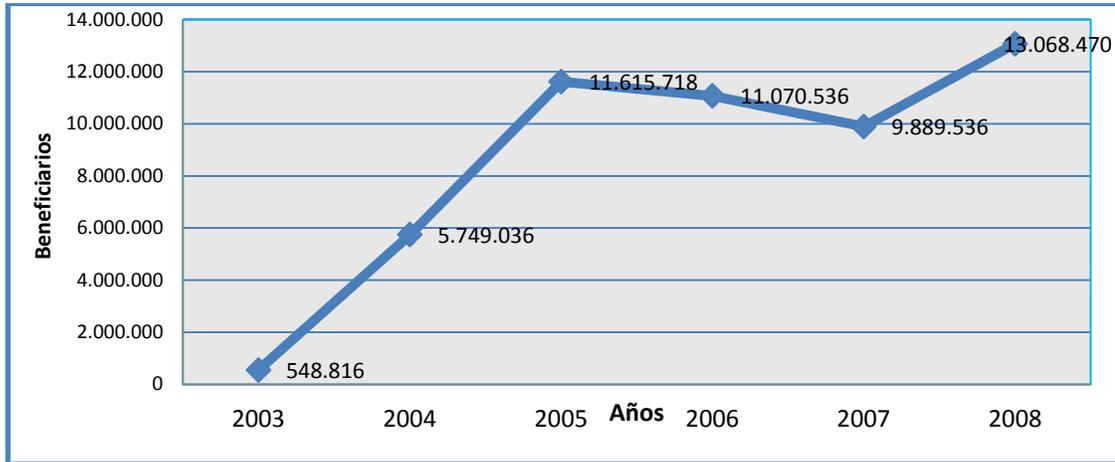


Fuente: MINPPAL, 2007-2008

**c) Cobertura geográfica, y población beneficiaria**

Mercal desde sus inicios en el año 2003 presenta un crecimiento acelerado del promedio mensual por años de beneficiarios hasta el 2005, en los años 2006 y 2007 se reducen significativamente el número de beneficiarios, comportamiento similar a las de ventas pero de proporción del mayor, como se puede observar en el gráfico 63. En el año 2008 se producen un incremento significativo del número del beneficiarios (32, 17%), sin embargo cuando se realiza las comparaciones con el volumen de ventas por beneficiario resulta inferior a otros.

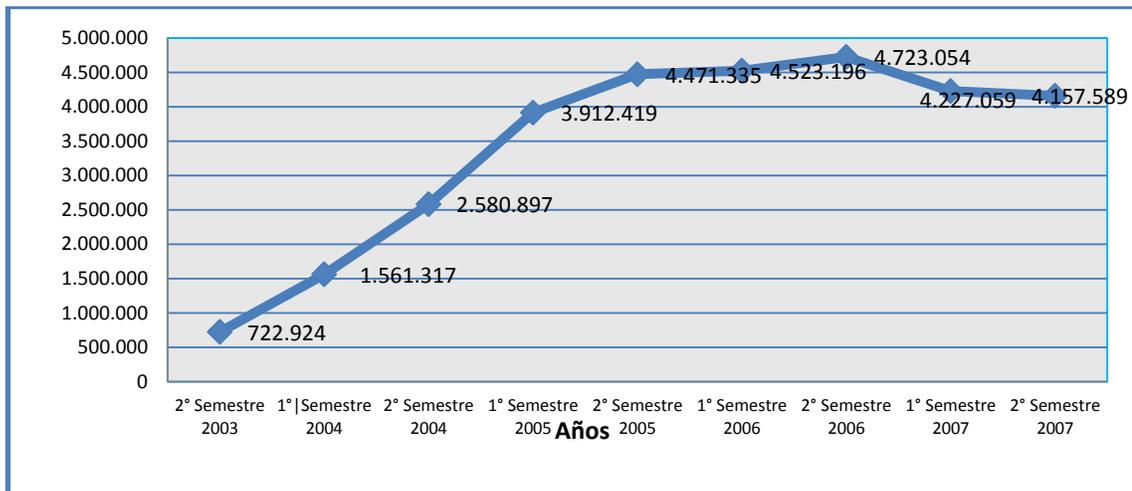
**Gráfico 63**  
**Promedio mensual beneficiarios de la red Mercal 2003-2008**



FUENTE: MINPPAL, 2008

Los resultados del INE en su encuesta del consumo de seguimiento de alimentos señalan en relación al número del hogares que han comprado al menos un producto en el Mercal, los beneficiarios disminuyeron en el 2007 tomando en cuenta el números del hogares que compran en Mercal (Ver gráfico 64), sin embargo es necesario señalar que los hogares que no adquieren productos en Mercal han disminuido de 87,75% en el segundo semestre del 2003 a 35,92% para el segundo semestre del 2007 ( Ver gráfico 65).

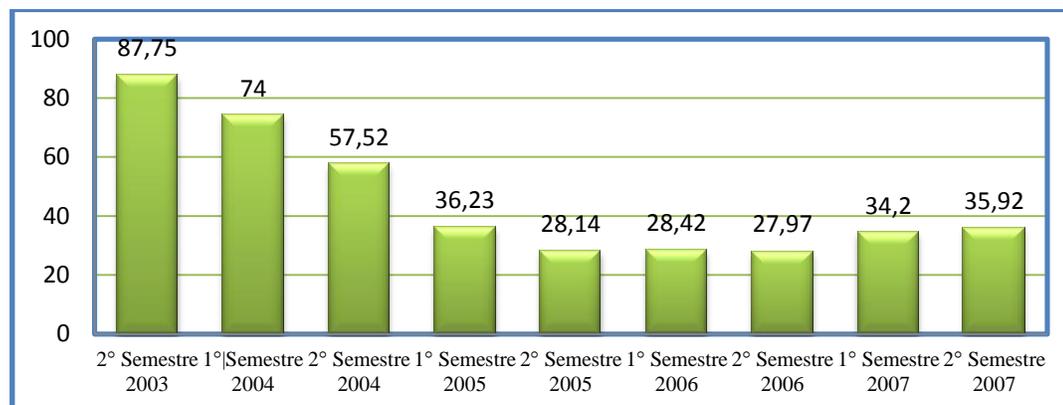
**Gráfico 64**  
**Hogares que compran al menos un producto en la red Mercal 2° semestre 2003-2° semestre 2007**



Fuente: INE, 2009.

**Gráfico 65**

**Total (%) hogares que no adquieren en Mercal 2° semestre 2003-2° semestre 2007**

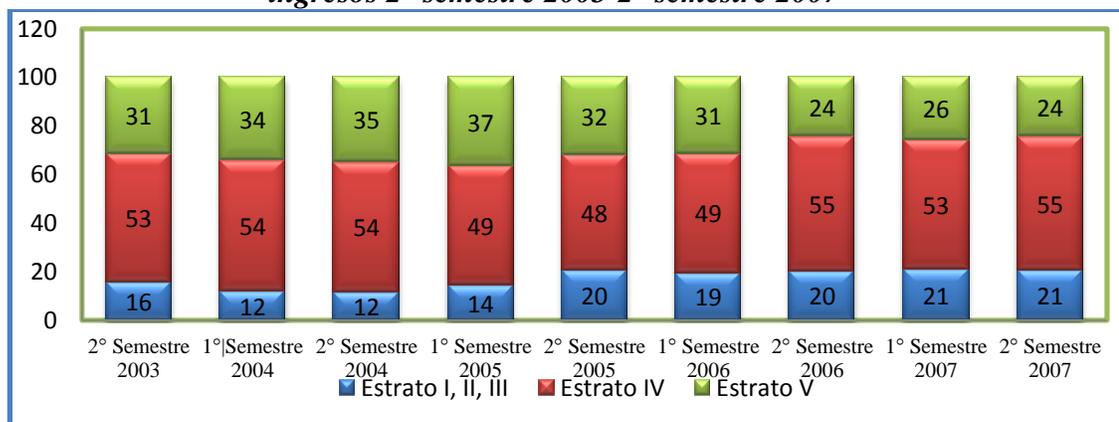


Fuente: INE, 2009.

Esta encuesta se refiere también a los beneficiarios por estratos social, observándose que el estrato social más pobre (V) disminuye su participación en las compras, de 31% en el 2° semestre 2003, a un 24% en 2° semestre 2007. Por el contrario los estratos del mayor ingreso incrementan su participación en las compras incrementándose de 12% durante el 2004 un 21% en el segundo semestre del 2007, lo cual evidentemente refleja que Mercal es un programa alimentario enmarcado bajo los principios de la Universalidad, en donde pueden participar los diferentes estratos sociales de la población (Ver gráfico 66)

**Gráfico 66**

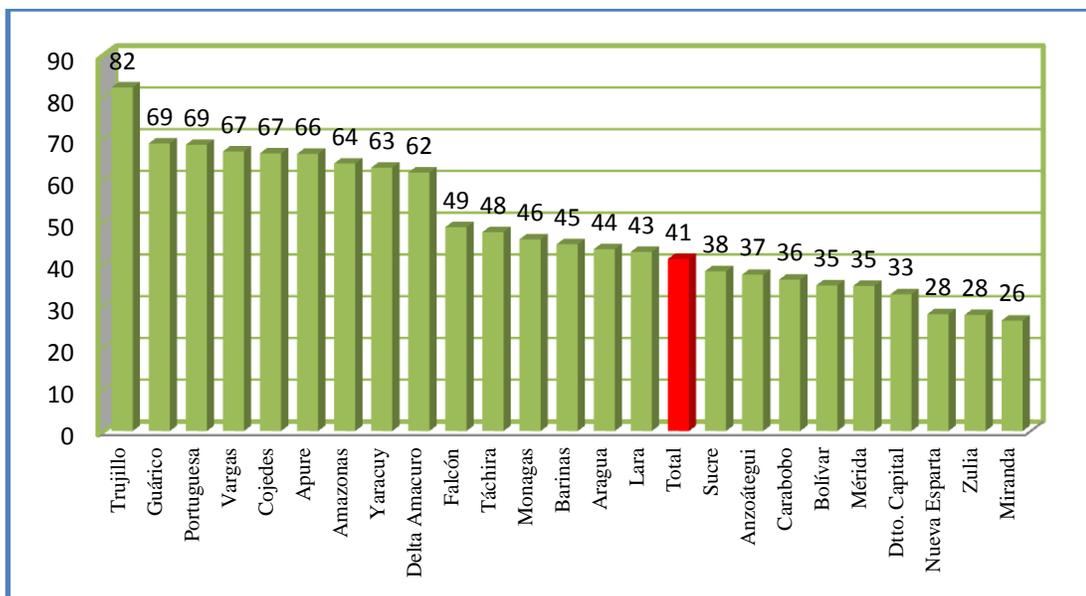
**Distribución porcentual de hogares que compran en Mercal por estratos de ingresos 2° semestre 2003-2° semestre 2007**



Fuente: INE, 2009.

De igual forma se desprende de la Memoria y Cuenta del MINPPAL ( 2008), que el numero de población Beneficiada de Mercal por Entidad Federal varia de manera significativa, observándose en correspondencia con el volumen de ventas ya analizado, que estados rurales o de población pobre tienen mayor porcentaje de población beneficiada, como es el caso de Trujillo, Guárico, Portuguesa,, Vargas, Cojedes, Apure, Amazonas, Yaracuy y Delta Amacuro donde más del 60% de la población de estas entidades son beneficiadas, en comparación de estados como Miranda y Zulia donde menos del 30% de la población se benefician de este programa alimentario, encontrándose incluso muy por debajo del total nacional( 41%), a pesar de ser las entidades que cuentan con mayor población (Ver gráfico 67)

**Gráfico 67**  
**Beneficiarios de Mercal por Estado 2008. Porcentajes**



Fuente: MINPPAL, 2008; INE., 2009. Cálculos propios

**d) Origen de los Productos.**

En el cuadro 20 se puede observar como en el año 2005 el porcentaje del valor de las compras importada era ligeramente superior al valor nacional, situación esta que se revierte en el 2006 donde el valor nacional alcanza una cifra un poco superior al importado. Pero esta condición entre la proporción importada y nacional que era

bastante equilibrada, cambia de manera significativa en los años 2007 y 2008 donde el origen del valor de las compras importada se ubica en un 73 % y 71 % respectivamente, superando ampliamente al origen nacional, esto hace que para este periodo el 64% del valor de las compras haya sido de origen externo, lo cual se deriva del crecimiento de las importaciones en un 193%, es decir el crecimiento estuvo basado en productos de origen importado mayoritariamente.

**Cuadro 20**  
**Valor de las compras nacionales e importadas para la misión alimentación**  
**2005 -2008**  
*(Miles de Bs. F y porcentajes)*

	2005	2006	2007	2008	Total general	% Var
<b>Importada</b>	1.411.901	1.181.669	2.391.129	4.138.662	9.123.361	193%
<b>Nacional</b>	1.188.566	1.263.587	906.733	1.708.338	5.066.899	44%
<b>Total</b>	<b>2.600.466</b>	<b>2.445.256</b>	<b>3.297.862</b>	<b>5.847.000</b>	<b>14.190.260</b>	125%
<b>Porcentaje</b>						
<b>Importada</b>	54%	48%	73%	71%	64%	
<b>Nacional</b>	46%	52%	27%	29%	36%	

Fuente: MINPPAL, 2005- 2008. Cálculos propios.

Asimismo los productos donde se concentra el abastecimiento son de origen externo, en el cuadro 21 se observa como la leche en polvo, pollo, carne y aceite tienen una alta proporción importada, asimismo destaca el caso del arroz que hasta el 2007 no se importaba, su importación el año 2008 es significativa. De esta situación se desprende que cada año se incrementa la dependencia de origen importado de los productos que vende la misión alimentación, en contradicción con lo señalado en la constitución nacional sobre el autoabastecimiento y la forma de alcanzar la seguridad alimentaria y a pesar del esfuerzo del gobierno para promover la producción nacional, no se ha logrado mejorar la situación, evidenciándose en este caso, una falta de eficiencia para alcanzar los objetivos con los recursos utilizados.

Esta situación se demuestra en los productos de origen regional que ofrece Mercal y la manera de vincularse con la producción interna a través de las unidades de producción que se han conformado bajo la nueva estructura que se ha establecido en el país y que CASA tiene como parte de su misión institucional, al promover la producción nacional a través de la conformación de las empresas socialistas para alcanzar la seguridad alimentaria.

**Cuadro 21**  
**Valor de las compras nacionales e importadas para la**  
**Misión alimentación por productos 2007-2008**  
(Miles de Bs F)

Productos	Importada	Nacional	Total	% Valor	% Importado
Pollo	1719621	131699	1851320	20	93
Leche en Polvo	1501873	62710	1564583	17	96
Carne	1227402		1227402	13	100
Aceite	429734	310045	739779	8	58
Harina de Maíz Precocida		609842	609842	7	0
Arroz	289298	323600	612898	7	47
Pasta Alimenticia	150178	441671	591849	6	25
Lácteos	100491	376825	477316	5	21
Azúcar	342959	55200	398159	4	86
Margarina	139004	160599	299603	3	46
Mortadela	145394	67218	212612	2	68
Fórmula Láctea	165836		165836	2	100
Harina de Trigo		124460	124460	1	0
Caraotas	122918	13826	136744	1	90
Salchicha	67288		67288	1	100
Lentejas	61826	379	62205	1	99
Sal		2249	2249	0	0
Pernil	16169		16169	0	100
<b>Total general</b>	<b>6479991</b>	<b>2680323</b>	<b>9160314</b>	<b>100%</b>	<b>61</b>

Fuente: MINPPAL, 2007-2008; Cálculos propios.

En el cuadro 22 se puede observar cómo ha sido el comportamiento del programa de compras regionales y como éstas no han logrado superar en un lapso de cinco años su participación en las ventas de Mercal

**Cuadro 22**  
**Volumen de compras regionales y ventas de Mercal 2004 - 2008**  
*Toneladas y porcentajes*

<b>Año</b>	<b>Compras Regionales</b>	<b>Ventas</b>	<b>%</b>
<b>2004</b>	76.594	456.924	17%
<b>2005</b>	295.284	1.359.501	22%
<b>2006</b>	276.348	1.327.601	21%
<b>2007</b>	214.396	1.304.073	16%
<b>2008</b>	256.083	1.492.263	17%

Fuente: MINPPAL, 2005-2008; Cálculos propios.

De igual modo en el cuadro 23 se puede observar como los precios de los productos regionales de Mercal a pesar de tener descuentos significativos, son menores al resto de los productos ofertados por Mercal, destacando atún natural, jamón de pierna, salchicha, entre otros. En el cuadro 24 se observa que los precios MERCAL permite un ahorro promedio de 51% respecto de los precios promedios regulados y 69% respecto de los precios promedios de mercado. Asimismo los precios regulados son en promedio 134% más costosos que los productos MERCAL y los precios de mercado son en promedio 254% más costosos que los precios de MERCAL.

Cuando se detallan los precios por producto se destaca que los descuentos no son homogéneos al compararlos con los regulados, variando de 4,17% a 77, 35% mientras que en el caso de de los precios de mercado los descuentos la variación es menor estando entre 56,60% y 78, 96%. Es importante señalar al respecto que de acuerdo al BCV (2007), el precio de los productos de Mercal ha venido disminuyendo significativamente en relación a los precios de los productos que están incluidos en la canasta que se utiliza para el cálculo del IPC. De esta manera se aprecia que para mediados del 2007 los precios de Mercal se encuentran 30% por debajo de los de la canasta del IPC, lo cual resulta significativo, pero muy distinto a la diferencia de 50% que reporta Mercal.

**Cuadro 23**

**Porcentaje de ahorro y comparación de precios de algunos productos regionales Mercal**

Producto	Presentación	Precio Regulado	Precio Mercado a Nivel Nacional	Precio Mercal a Nivel Nacional	% de Ahorro Mercal vs Regulado	% de Ahorro Mercal vs Mercado	% del Precio Regulado por encima de Mercal	% del Precio de Mercado por encima de Mercal
ATÚN NATURAL	170 gr	-----	5,49	2,70	-----	50,82		103,33
ATUN ACEITE VEGETAL	140gr --	-----	4,86	3,36	-----	30,86	-----	44,64
AVENA	400 gr	-----	3,38	2,65	-----	21,60	-----	27,55
CAFÉ	1 Kg							
HUEVOS	Cartón de 30 Unidades	-----	17,16	12,50	-----	27,16	-----	37,28
JAMON ESPALDA	1 Kg.	-----	28,67	18,29	-----	36,21	-----	56,75
JAMON PIERNA	1 Kg	-----	43,11	19,52	-----	54,72	-----	120,85
JUREL ACEITE VEGETAL	425 gr	-----	6,49	4,67	-----	28,04	-----	38,97
LACTOISOY	1 Kg	-----	11,82	6,95	-----	41,20	-----	70,07
PAN DE SANDWICH (*)	700 gr	4,92	8,22	3,80	22,76	53,77	29,47	116,32
PASTA DE TOMATE	200 gr	-----	4,41	2,88	-----	34,69	-----	53,13
PASTA PARA SOPA	1000gr.	-----	7,02	5,30	-----	24,50	-----	32,45
QUESO BLANCO DURO	1 Kg	18,48	19,71	18,48	-----	6,24	-----	6,66
SAL	1 Kg	-----	2,42	1,65	-----	31,82	-----	41,67
SALCHICHA	1 Kg	-----	27,59	14,90	-----	45,99	-----	85,17
SALSA DE TOMATE	397 gr	2,52	2,80	2,36	6,35	15,71	6,78	18,64
SARDINA	170 gr	1,42	1,92	1,35	4,93	29,69	5,19	42,22
VINAGRE	500 ml	-----	2,71	1,69	-----	37,64	-----	60,36

En estos productos MERCAL permite un ahorro promedio del 7 % respecto de los precios promedios regulados y 34% respecto de los precios promedios del mercado

Los precios regulados son en promedio 11% más costosos que los productos CASA- MERCAL y los precios del mercado son en promedio 56 % más costoso que los productos CASA-MERCAL

\*Cifras al 13 de junio del 2009

Fuente: MERCAL, 2009.

**Cuadro 24**  
**Porcentaje de ahorro y comparación de precios de productos de Mercal suministrados por CASA, mayo 2009**

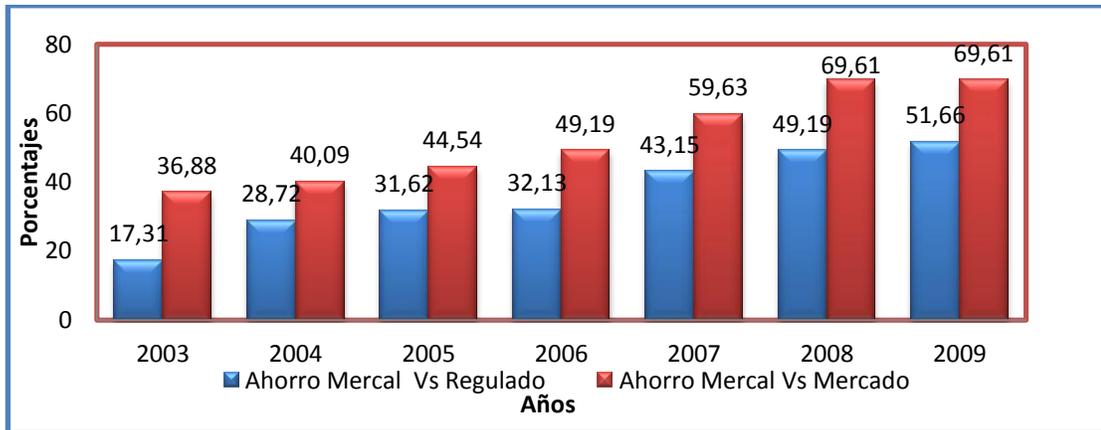
Productos	Presentación	Precio Regulado	Precio Mercado	Precio Mercal	% de Ahorro Mercal vs Regulado	% de Ahorro Mercal vs Mercado	% del Precio Regulado Encima de Mercal	% del precio Mercado Encima de Mercal
Aceite de Soya	1 lts	5,56	7,39	2,15	61,33	70,91	158,60	243,72
Aceite de Soya	900 ml	----	6,78	2,13	----	68,58	----	218,31
Arroz (5%)	1 Kg.	2,18	2,87	0,99	54,59	65,51	120,20	189,90
Arvejas	1 Kg.	1,2	6,69	1,15	4,17	82,81	4,35	481,74
Azúcar	1 Kg.	1,94	2,17	0,74	61,86	65,90	162,16	193,24
Caraotas Negras	1 kg.	2,82	5,76	1,65	41,49	71,35	70,91	249,09
<b>Carne de Bovino: Pulpa Negra, Ganso, Muchacho Redondo, etc</b>	1 Kg.	17,6	18,39	6,53	62,90	64,49	169,53	181,62
<b>Carne de Bovino: Solomo Abierto, Paleta, Lagarto sin Hueso, etc</b>	1 Kg.	11,9	13,42	4,95	58,40	63,11	140,40	171,11
Harina de Maíz Precocida	1 Kg.	2,07	2,06	0,89	57,00	56,80	132,58	131,46
Harina de Trigo	1 Kg.	----	4,74	1	-----	78,80	----	374,00
Leche en Polvo(sobre)	1 Kg.	13,15	13,15	4,7	64,26	64,26	179,79	179,79
Lentejas		1,32	7,39	1,2	9,09	83,76	10,00	515,83
Margarina	500 grs	2,76	3,12	1,3	52,90	58,33	112,31	140,00
Margarina	400 grs	2,28	2,88	1,25	45,18	56,60	82,40	130,40
Mortadela	1 Kg.	----	9,03	1,9	-----	78,96	-----	375,26
Pasta	Kg.	3,26	3,26	1,1	66,26	66,25	196,36	196,36
Pollo	Kg.	8,39	8,35	1,9	77,35	77,25	341,58	339,47

1. En los productos CASA, MERCAL permite un ahorro promedio del 51% respecto de los precios promedios regulados y 69% respecto de los precios promedios del mercado
  2. Los precios regulados son en promedio 134% más costosos que los productos CASA-MERCAL y los precios del mercado son en promedio 254% más costosos que los productos CASA-MERCAL
- Fuente: MERCAL., 2009.

**e) Efectos económicos.**

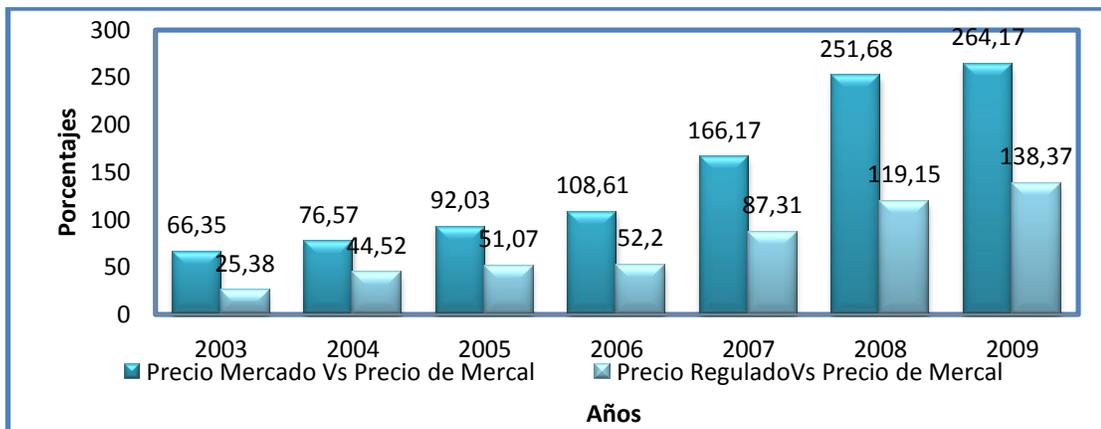
En los gráficos 68 y 69 se observa el efecto del subsidio del Estado en la diferencia entre los precios de mercado, regulados y la canasta de Mercal. Esta diferencia es notablemente superior entre 2003 y 2008, duplicándose prácticamente el ahorro en relación a los precios del mercado y regulado. La diferencia significativa entre los precios de Mercal y regulado evidenciaría que éstos se venderían a un precio superior al establecido en el periodo analizado.

**Gráfico 68**  
**Ahorro Mercal Vs regulado/mercado, 2003-2009**



\* Cifra al 09 de Mayo de 2009  
Fuente: MERCAL, 2009

**Gráfico 69**  
**Precio mercado/ regulado Vs precio Mercal, 2003-2009**

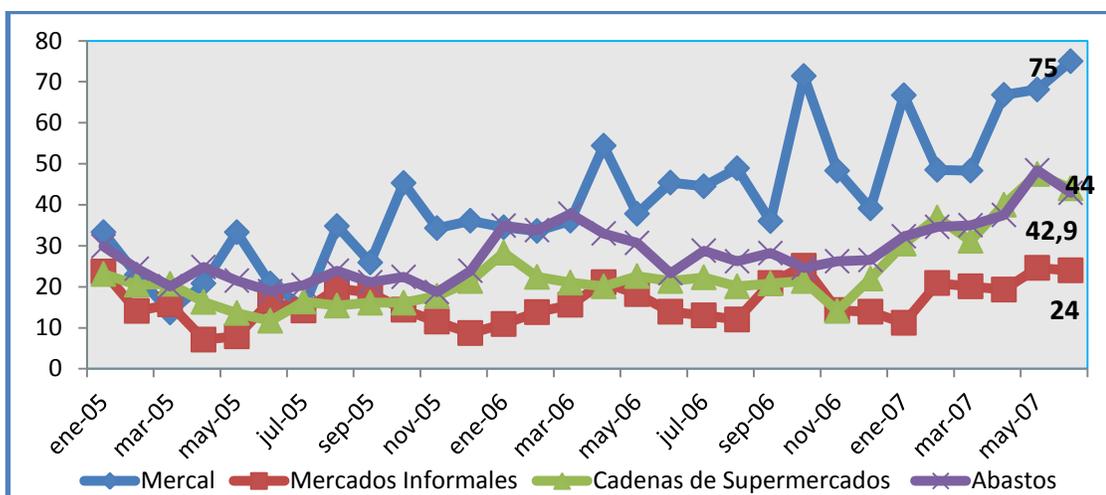


\* Cifra al 09 de Mayo de 2009  
Fuente: MERCAL, 2009

### f) Abastecimiento y escasez en Mercal

El desabastecimiento de rubros de primera necesidad han estado presente en la red Mercal, como se observa en el gráfico 70, donde el menor desabastecimiento lo presentan los mercados informales con un índice de 24, en las cadenas de supermercados la ausencia de productos se incrementa a partir de noviembre de 2006 hasta alcanzar un 44, superando ligeramente a los abastos que alcanza un 42,9 pero en el caso de Mercal el crecimiento del desabastecimiento es sostenido creciendo con mayor rapidez en el 2007 con un índice de 75, tres veces más que al inicio del programa.

**Gráfico 70**  
**Índice de ausencia canasta Mercal por tipo de establecimiento.**  
**Enero 2005-junio 2007**



Fuente: BCV, 2007

De igual forma, se presenta una serie de fluctuaciones no observadas en los mercados informales y cadenas, que ha sido una característica de los comercios de Mercal, al no existir un abastecimiento constante de productos y cuando aparecen ocasiona una afluencia masiva de compradores que generalmente adquieren mayores cantidades de lo habitual o necesario, contribuyendo con el desabastecimiento de los mercales, ocasionando habitualmente las llamadas compras nerviosas por parte de la población y al imponer restricciones en la compra generalmente se produce algún tipo de corrupción a través de desvío de productos a otros comercios.

En el cuadro 25, se destaca que las razones de comprar en otros establecimientos diferentes a Mercal están asociadas a los problemas de desabastecimiento, donde el 69, 17 % señala que la razón es que no se venden los productos que se necesitan, asimismo se evidencia en el cuadro 26 los aspectos que hay que mejorar son de manera mayoritaria el problema del desabastecimiento y las largas colas, pero también otros aspectos ligados a éste, como lo son el acaparamiento y la limitación del número de productos al momento de comprar.

**Cuadro 25**  
**Razón de compras fuera de Mercal Julio/Agosto 2008**

<b>Compra alimentos en puntos de venta diferente a Mercal porque:</b>	<b>Porcentaje</b>
En Mercal no venden ciertos productos que necesito	69,17
Son de mejor calidad en otros lugares	12,03
No tengo tiempo de hacer las colas	10,53
Algunas cosas son más baratas en otros lugares	5,26
Algunas veces no hay Mercal	3,01
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Centro para la Paz UCV, 2008.

En todo caso se evidencia que el desabastecimiento en los establecimientos de Mercal está íntimamente ligado a la falta de eficiencia, debido al predominio de los operativos, el deterioro de los servicios (colas excesivas y limitación al comprar) y fundamentalmente en problemas de orden administrativos al no trasladarse en un mayor y mejor beneficio para la población, toda la inversión de recursos y esfuerzos realizados en la red pública de abastecimiento y comercialización.

**Cuadro 26**  
**Elementos a mejorar en la Misión Alimentación Julio/Agosto 2008**

<b>Lo que habría que mejorar de la Misión Mercal es:</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Las largas colas que hay que hacer</b>	27,10
<b>El desabastecimiento en los puntos de venta</b>	21,03
<b>El acaparamiento de los productos</b>	14,02
<b>El límite en el número de alimentos que puedes comprar</b>	9,81
<b>El horario de funcionamiento</b>	8,88
<b>El trato de las personas que te atienden</b>	7,94
<b>La ubicación de los puntos de venta</b>	6,07
<b>La calidad de los alimentos</b>	5,14
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Centro para la Paz UCV, 2008

En el cuadro 27 se observa que los productos con mayor porcentaje vendidos en la Red Mercial son el pollo y la leche los cuales son productos de origen animal de alto valor unitario.

**Cuadro 27**  
**Productos con mayor demanda en la red Mercial**  
**julio/agosto 2008**

¿Cuál producto le parece que vale más la pena comprar en Mercial?	Porcentaje
<b>POLLO</b>	29,59
<b>LECHE</b>	22,49
<b>ARROZ</b>	11,83
<b>ACEITE</b>	10,65
<b>HARINA</b>	8,88
<b>AZÚCAR</b>	6,51
<b>CARNE</b>	5,92
<b>PASTA</b>	4,14
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Centro para la Paz UCV, 2008.

**g) Evolución Económico Financiero de la Misión Alimentación.**

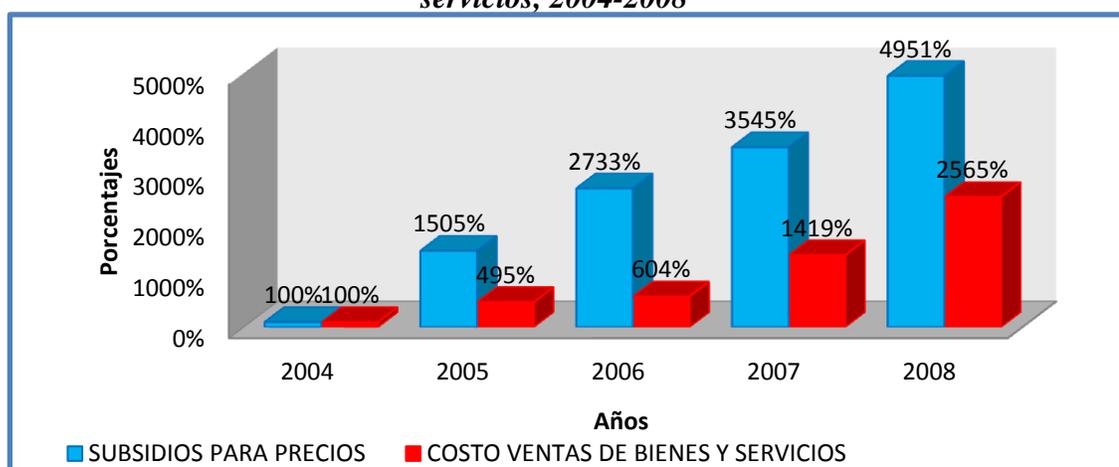
En el cuadro 28 se puede observar los resultados de CASA en el período 2004-2008. En el mismo se destaca el importante crecimiento de los ingresos de operación y venta bruta de bienes entre los años 2004 y 2005, estabilizándose en los años 2005 y 2006, con un importante crecimiento en los años 2006 y 2007. Sin embargo el hecho más resaltante es el crecimiento del subsidio para precios, que entre el 2004 y el 2008 creció en un 4951% y el costo de servicio en un 2565% para los mismos años (Ver gráfico 71), lo cual explica las pérdidas de CASA, con un incremento significativo a partir del año 2006 (Ver cuadro 28).

**Cuadro 28**  
**Resultados Económicos Corporación CASA 2004-2008**  
(Miles de Bs. F)

Años	2004	2005	2006	2007	Estimado 2008
<b>DENOMINACION</b>					
<b>INGRESOS DE OPERACIÓN</b>	270.032	1.119.484	1.311.105	2.047.461	2.710.696.
<b>VENTA BRUTA DE BIENES</b>	204.275	819.471	886.489	1.483.582	1.904.791
<b>SUBSIDIOS PARA PRECIOS</b>	15.240	229.313	416.443	540.271	754.472
<b>OTROS INGRESOS POR OPERACIONES</b>	10.217	33.113	29.060	17.621	10.118
<b>COSTO VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>195.868</b>	<b>968.606</b>	<b>1.182.672</b>	<b>2.778.663</b>	<b>5.024.959</b>
<b>RESULTADO BRUTO</b>	74.165	150.878	157.493	<b>-713.580</b>	<b>-2.304.143</b>
<b>GASTOS DE COMERCIALIZACION</b>	8.252	77.083	142.494	218.654	394.155
<b>GASTOS GENERALES Y DE ADMON.</b>	25.898	26.397	48.501	58.490	130.546
<b>RESULTADO ANTES ISLR</b>	30.831	22.186	<b>-14.475</b>	<b>-1.010.601.</b>	<b>-2.865.588</b>
<b>COSTO FISCAL</b>	<b>-15.592</b>	<b>207.128</b>	<b>430.918</b>	<b>1.550.872</b>	<b>3.620.060</b>

Fuente: MINPPAL, 2004-2008.

**Gráfico 71**  
**Resultados CASA. Índice de Subsidios para precios y costo ventas de bienes y servicios, 2004-2008**

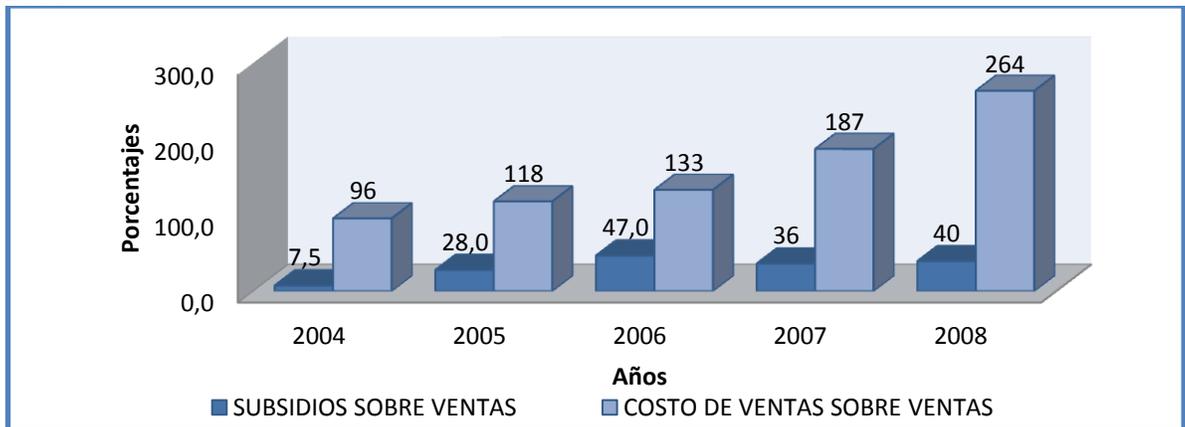


Fuente: MINPPAL, 2004-2008. Cálculos propios

Estos resultados financieros también señalan que el subsidio pasó de representar el 7,5% en el año 2004 al 36% en el 2007 y el 40% en el 2008 en relación al valor de las ventas, mientras que el costo de las ventas sobre el valor de las éstas pasó de 96% en 2004, al 187% en el 2007, alcanzando en el 2008 el 264% (Ver gráfico 72); con lo cual el costo fiscal en el 2008, prácticamente duplica el valor de sus ventas (Ver gráfico 73 ), evidenciándose un debilitamiento económico financiero de CASA, que pareciera insostenible en un escenario de bajos precios petroleros.

**Gráfico 72**

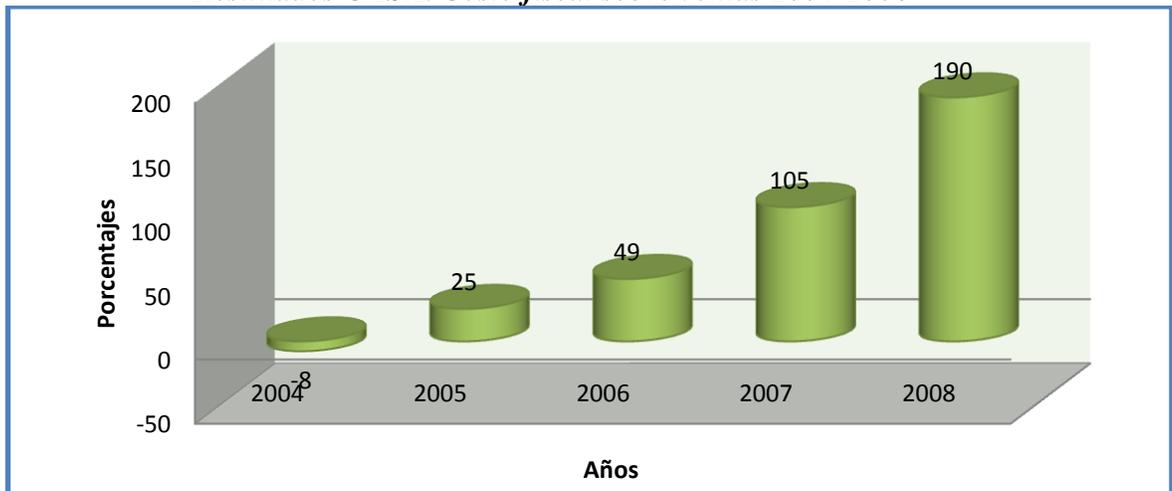
**Resultados CASA. Subsidio sobre valor ventas y costo ventas sobre venta, 2004-2008**



Fuente: MINPPAL, 2004-2008. Cálculos propios

**Gráfico 73**

**Resultados CASA. Costo fiscal sobre ventas 2004-2008**



Fuente: MINPPAL, 2004-2008. Cálculos propios

En los resultados presentados por el Ministerio de Alimentación en sus Memorias y Cuentas en relación a MERCAL, se refleja que en los últimos tres años los resultados han sido negativos (Ver cuadro 29), destacándose el año 2007 donde las pérdidas fueron en un orden del 13500 % en relación al año inicial, producto del incremento de los egresos, asimismo de acuerdo a los datos del 2008 éstas se reducen y de los

**Cuadro 29**  
**Resultados económicos MERCAL 2004-2008**

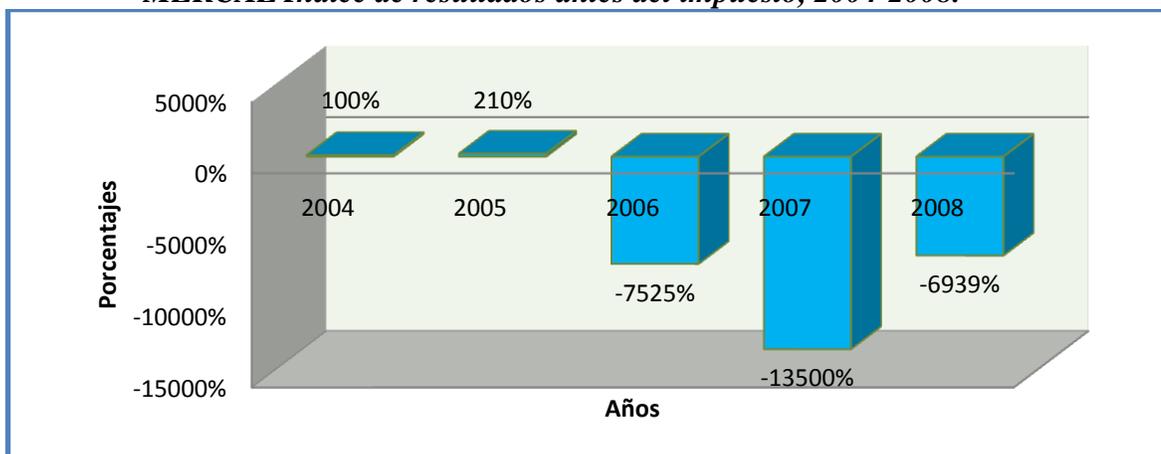
(Miles de Bs. F)

Denominación	2004	2005	2006	2007	2008 Estimado
<b>INGRESOS DE OPERACIÓN</b>	964.992	1.983.439	1.828.002	1.875.235	2.523.596
<b>VENTA BRUTA DE BIENES</b>	964.992	1.978.080	1.820.854	1.875.235	2.523.596
<b>COSTO DE VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS</b>	864.508	1.502.755	1.661.606	1.729.727	2.091.266
<b>OTROS EGRESOS</b>	98.562	476.645	311.043	513.903	200.598
<b>RESULTADO ANTES DE IMPUESTO</b>	1.922	4.039	<b>-144.646</b>	<b>-259.477-</b>	<b>-133.371</b>

Fuente: MINPPAL, 2004-2008

últimos años es la más baja, pero sin dejar de ser significativa representando el 6939 % en relación al año 2004 (Ver gráfico 74). Estos resultados es indicativo de que las pérdidas en MERCAL son igualmente significativas y sin lugar a dudas a pesar de presentar cifras del 2008 que mejoran los resultados del 2007, se evidencia fallas en la eficiencia administrativa de MERCAL, que ocasionan resultados económicos financieros muy negativos y su sostenibilidad sólo puede ser producto de los abundantes recursos de que dispone el Estado venezolano, producto del ingreso petrolero, para cubrir este nivel de pérdidas.

**Gráfico 74**  
**MERCAL Índice de resultados antes del impuesto, 2004-2008.**



Fuente: MINPPAL, 2004-2008. Cálculos propios.

Los resultados de CASA y MERCAL como parte de la Misión Alimentación señalan pérdidas significativas en sus resultados económicos, actuando en su carácter de mayorista y detallista respectivamente (Ver cuadro 30). Se destaca entonces que para

**Cuadro 30**  
**Resultados CASA –MERCAL 2004-2008**  
(Miles de Bs. F)

Denominación	2004	2005	2006	2007	2008 Estimado
<b>VENTAS MISIÓN</b>	964.992	1.978.080	1.820.854	1.875.235	2.523.596
<b>SUBSIDIOS A PRECIOS</b>	15.240	229.313	416.443	540.271	754.472
<b>RESULTADOS CASA</b>	30.831	22.186	<b>-14.475</b>	<b>-1.010.601</b>	<b>-2.865.588</b>
<b>RESULTADOS MERCAL</b>	1.922	4.039	<b>-144.646</b>	<b>-259.477</b>	<b>-133.371</b>
<b>RESULTADOS TOTALES</b>	32.754	26.225	<b>-159.122</b>	<b>-1.270.078</b>	<b>-2.998.959</b>
<b>COSTO FISCAL</b>	-17.514	203.088	575.565	1.810.349	3.753.431

Fuente: MINPPAL, 2004-2008

el año 2008, sus operaciones cuestan 1,49 bolívares por cada bolívar que vende, incrementándose significativamente en relación a los años anteriores (Ver cuadro 31) Este costo fiscal resulta posible sólo en condiciones de ingresos extraordinarios

como los proporcionados por los altos precios del petróleo. De igual forma, se ratifica el hecho de la ineficiencia en la gerencia y administración de estas empresas, responsables directas del programa de asistencia alimentaria del Estado venezolano, ha ocasionado resultados económicos extremadamente negativos, siendo su funcionamiento posible, por el nuevo boom petrolero, que ha permitido al gobierno nacional proporcionarle constantemente recursos económicos para realizar sus operaciones comerciales y lo cual no sería posible en un escenario de bajos precios del petróleo.

**Cuadro 31**  
**Indicadores. Resultados CASA-MERCAL. 2004-2008**

<b>INDICADORES</b>					
<b>SUBSIDIOS SOBRE VENTAS</b>	1,6%	11,6%	22,9%	28,8%	29,9%
<b>RESULTADOS CASA SOBRE VENTAS</b>	3,2%	1,1%	-0,8%	-53,9%	-113,6%
<b>RESULTADOS MERCAL SOBRE VENTAS</b>	0%	0%	-8%	-13,8%	-5,3%
<b>RESULTADOS TOTALES SOBRE VENTAS</b>	3%	1%	-9%	-67,7%	-118,8%
<b>COSTO FISCAL SOBRE VENTAS</b>	-2%	10%	32%	96,5%	148,7%

Fuente: MINPPAL, 2004-2008. Cálculos propios.

En definitiva, la Misión Alimentación (CASA-MERCAL) ofrece un número significativo de productos a una amplia gama de beneficiarios, adquiriendo una clara orientación universal. Los niveles de subsidios se han incrementado, generando grandes pérdidas y un alto costo fiscal, que sólo son posibles gracias a los ingresos extraordinarios del petróleo.

### ***V.3.- EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO DURANTE EL PERÍODO 1999-2007***

Las políticas de seguridad alimentaria en este periodo han estado influenciadas por el entorno macroeconómico y las políticas macroeconómicas. En el subperíodo 1999-2003 se adoptaron los principales programas sociales alimentarios del período previo, destacando el PROAL dirigido al sector de la población de mayor pobreza, en un contexto de bajos precios del petróleo y de polarización política. El subperíodo 2004-2007 se presenta una nueva realidad en la economía venezolana con el incremento significativo de los precios del petróleo que generan ingresos extraordinarios permitiendo desarrollar programas sociales alimentarios de orientación universal, dirigidos a un a un sector más amplio de la población.

El boom petrolero ha permitido mantener anclado el tipo de cambio generándose una sobrevaluación del bolívar favoreciendo la importación de alimentos para ser distribuido en la red pública de alimentos (MERCAL) a precios más bajos. Esta masiva importación de alimentos ha afectado negativamente la producción agrícola nacional al perder competitividad frente a los productos importados. En consecuencia, se hace necesario realizar una evaluación del impacto de las políticas de seguridad alimentaria en el SAV, centrándose fundamentalmente en el área del consumo, por ser su componente principal al estar más directamente ligado al objetivo del sistema alimentario. Asimismo se evalúa el impacto en el área de abastecimiento por estar estrechamente relacionada con las estrategias desarrolladas en los periodos estudiados para alcanzar la seguridad alimentaria.

#### ***V.3.1.- La producción agrícola y de la industria de alimentos***

La política agrícola cuenta con un marco general a partir de la constitución de 1999, señalado en los artículos 305,306 y 307. Estos artículos comprenden aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, el desarrollo económico rural integral y el latifundio. En este sentido se señala que la seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria declarando la producción de

alimentos de interés nacional y base estratégica del desarrollo nacional. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, asimismo se señala al régimen latifundista contrario al interés social por establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.

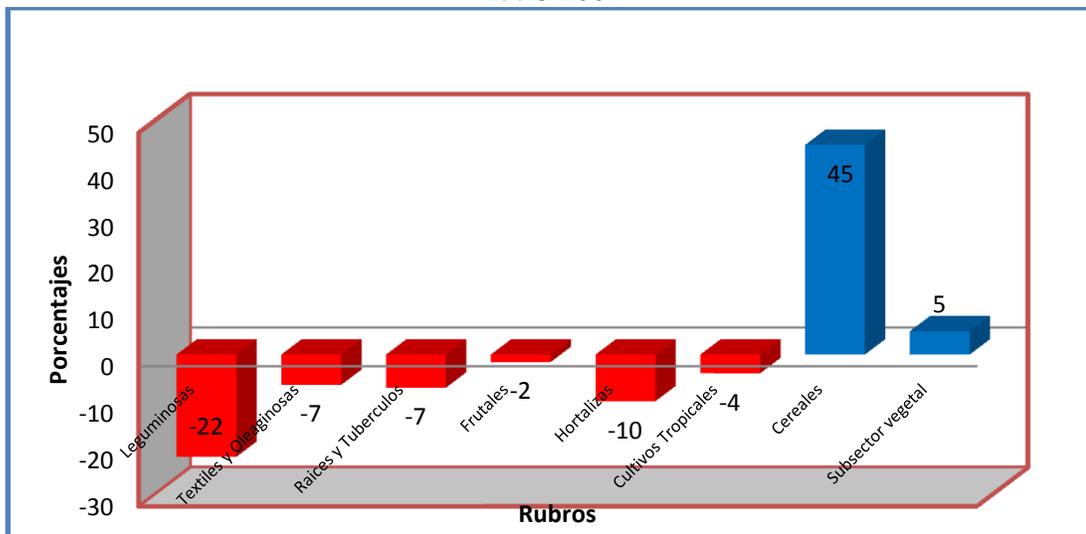
Para dar cumplimiento a las normas constitucionales se formularon inicialmente un conjunto de leyes destacando: Ley de Mercadeo Agrícola, la Ley de Crédito para el Sector Agrícola; Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas; Ley Del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA); la Ley de Pesca y Acuicultura; la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la cual establece la nueva institucionalidad pública agraria creando el Instituto Nacional de Tierras, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Corporación Venezolana Agraria. En base a lo señalado en la norma constitucional se ha conformado una estructura estatal, para utilización de recursos económicos de origen público. Los recursos destinados a la producción agrícola superan ampliamente a los destinados en el período previo.

A partir de los cambios legales que permiten la utilización de las reservas internacionales excedentarias y los excedentes en dólares de PDVSA para financiar proyectos en el país, aparece una fuente de recursos distinta al presupuesto y a la Tesorería Nacional constituida por el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y los fondos administrados por PDVSA, entre los cuales se destaca el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), el cual ha dispuesto de 4.229 millones de dólares entre 2004 y 2008 (cerca de 10 billones de bolívares) y de ellos ha destinado al sector agroalimentario y rural unos 580 millones de dólares (dirigidos principalmente a proyectos agroindustriales, de maquinaria agrícola y de riego). Adicionalmente PDVSA-CVP, a través de los Fideicomisos de Apoyo a Programas y Proyectos del Gobierno, ha financiado a FONDAFA con 527 millardos de bolívares,

al Plan Café con más de 233 millardos, al INTI (Instituto Nacional de Tierras) con alrededor de 88 millardos y en 2006, 140 millardos para el Plan Nacional de Consumo de Alimentos de la CVA. En total el llamado Fideicomiso Agrícola ha recibido entre el 2004 y el 2008 alrededor de 3.400 millones de dólares, de los cuales más de 900 se otorgaron en el 2007 y 850 el 2008 (Hernández, 2010).

Entre 1999 y el 2007 el crecimiento de la agricultura ha sido moderado. El valor de la producción vegetal per cápita se ha incrementado en sólo 5 % en este periodo. Como puede observarse en el gráfico 75, el limitado crecimiento obtenido es fruto del aumento fundamentalmente en la producción de cereales que se incrementó en 45%. El resto de los rubros estuvo resultados negativos destacando, leguminosas con -22%, hortalizas con 10%, Textiles y Oleaginosas con-7%, Raíces y Tubérculos con -7% y Frutales con -2% (Ver gráfico 75).

**Gráfico 75**  
**Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector vegetal 1998-2007**



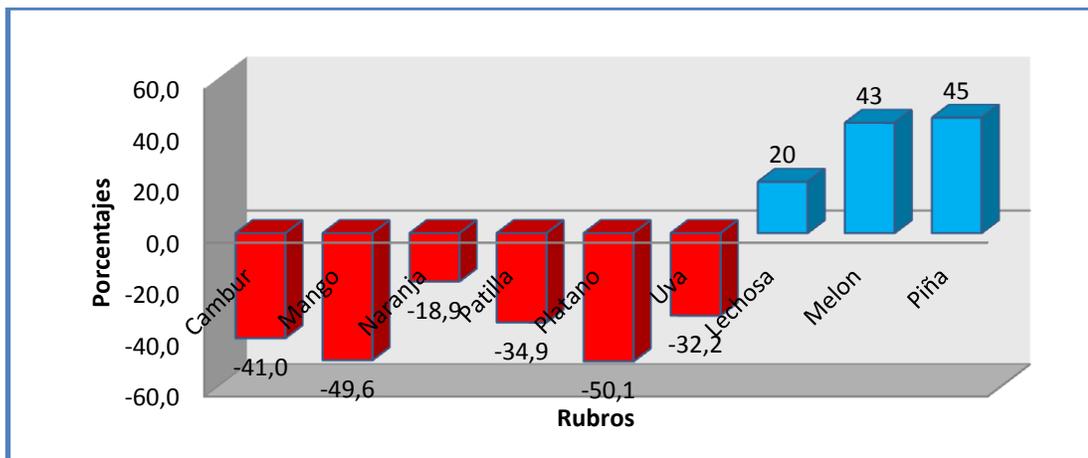
Fuente: Fedeaagro, 2010; INE, 2010. Cálculos propios.

En el caso específico de los frutales al detallar por rubro se observa como el cambur, mango, patilla; plátano, naranja y uva tuvieron decrecimientos significativos en este subperíodo (Ver gráfico 76). El impacto de las políticas macroeconómicas,

principalmente la sobrevaluación de la moneda, y de seguridad alimentaria, mediante la importación de alimentos para ser distribuidos a precios más bajos en la red pública de alimentos, ha resultado con efectos negativos para la mayoría de los grupos de alimentos que componen el subsector agrícola vegetal.

**Gráfico 76**

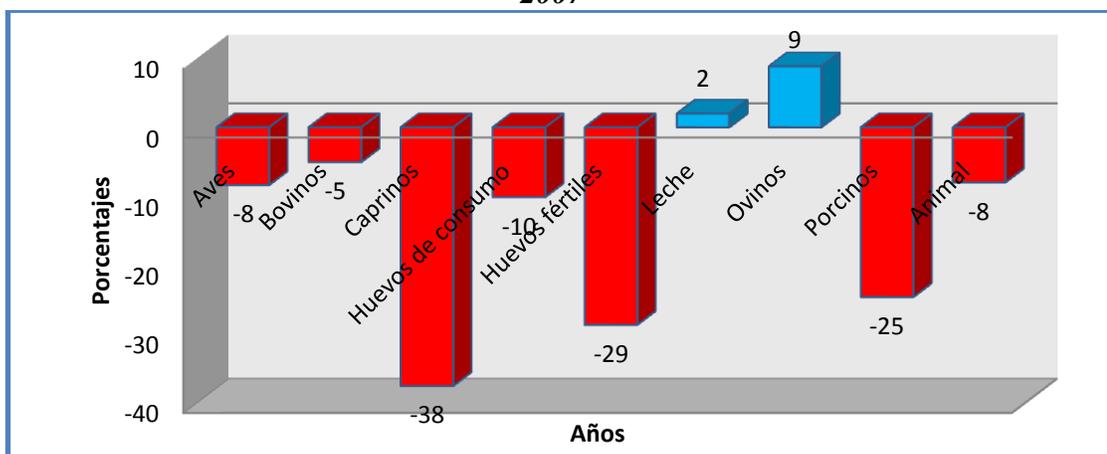
**Variación porcentual del valor de la producción per cápita frutales, 1998-2007**



Fuente: Fedeaagro, 2010; INE, 2009. Cálculos propios.

En la variación porcentual del valor de la producción per cápita del subsector animal se observa un decrecimiento de todos los rubros con la excepción de la leche, que alcanza un 2 por ciento y ovinos con 9 por ciento, lo cual refleja un déficit en la producción del subsector en relación al crecimiento de la población, y con un decrecimiento del subsector en -8% para este período. Esta situación es reflejo de las políticas implementadas que han favorecido las importaciones de alimentos (Ver gráfico 77).

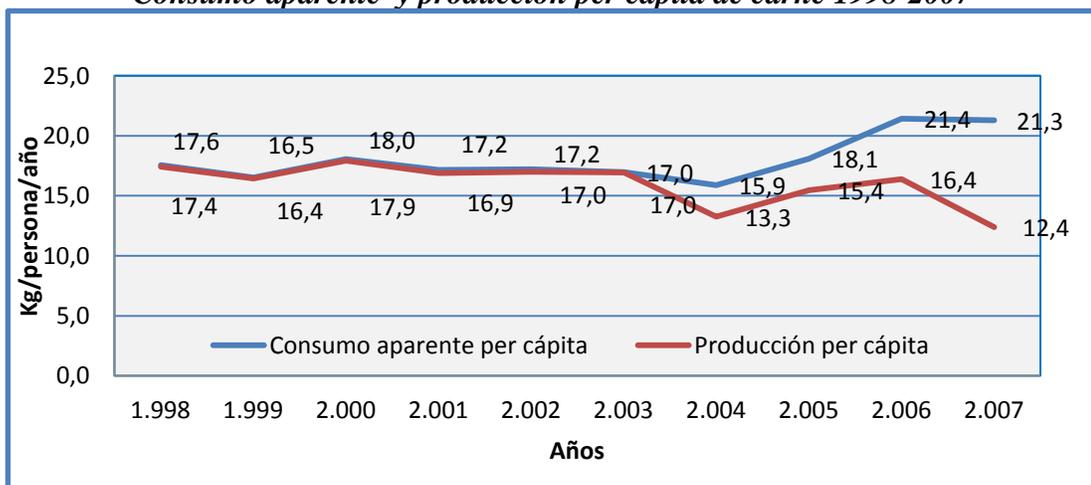
**Gráfico 77**  
**Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector animal, 1998-2007**



Fuente: Fedegro, 2010. INE, 2010. Cálculos propios.

Se observa en el gráfico 78 que durante este período se presentó un crecimiento del consumo aparente de 17,6 a 21,3, es decir, el consumo de carne bovina se incrementó en un 29 %, mientras que la producción de carne disminuyó durante el período, pasando de 17,4 a 12,4 kilogramos/persona/año.

**Gráfico 78**  
**Consumo aparente y producción per cápita de carne 1998-2007**

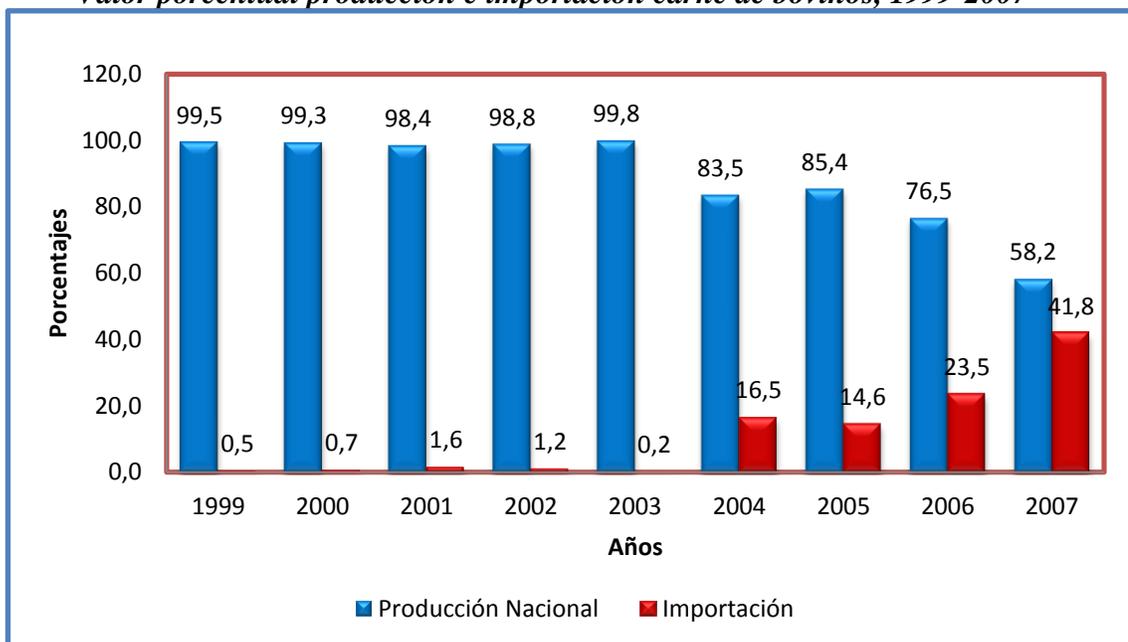


Fuente: Gaceta Ganadera, 2011. Cálculos Propios

Asimismo como se observa en el gráfico 79 el valor de la producción de carne se viene reduciendo significativamente hasta obtener para el año 2007 el 58,2%, en comparación con el 99,5% que representaba en el 1998 mientras que el valor de la

importación representa para el 2007 un 41,8% en comparación al 0,5% al inicio de este período. Este hecho demuestra que una vez iniciado el boom petrolero en el año 2004 se incrementan las importaciones de alimentos, y en este caso la de carne de bovinos con el propósito de satisfacer el consumo. Esto ha sido posible por el anclaje del tipo de cambio que genera una sobrevaluación de la moneda que favorece a su vez las importaciones, entre ellas las agroalimentarias.

**Gráfico 79**  
**Valor porcentual producción e importación carne de bovinos, 1999-2007**

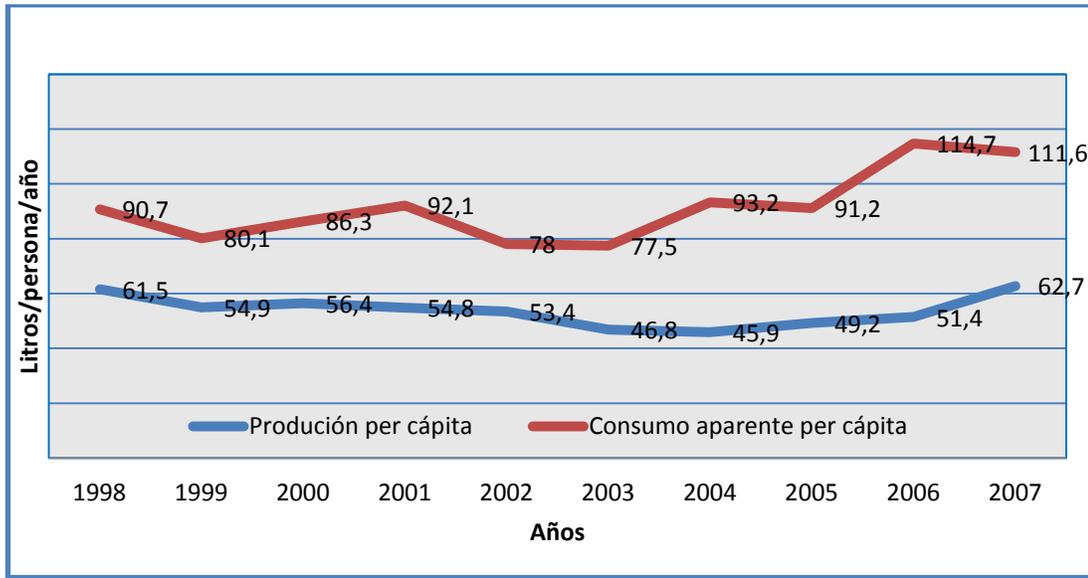


Fuente: Gaceta Ganadera, 2011

En el gráfico 80 se observa que el consumo aparente per cápita de lácteos para el año 2007 alcanza 111,6 litros/persona/año, decreciendo en relación con el año anterior alrededor de un 3%, sin embargo la producción per cápita se mantiene bastante alejada con un 62,7 lo cual es indicativo que durante la bonanza petrolera se privilegió la importación de este rubro con el propósito de satisfacer el consumo impactando con ello a su vez negativamente la producción nacional. Asimismo, se observa como la producción per cápita disminuye significativamente desde inicio del período, obteniendo cierta recuperación en los últimos años y el consumo aparente a

pesar de su incremento durante el periodo de bonanza petrolera, se mantiene por debajo de la cifra normativa especificada por la FAO de 120 litros por persona año.

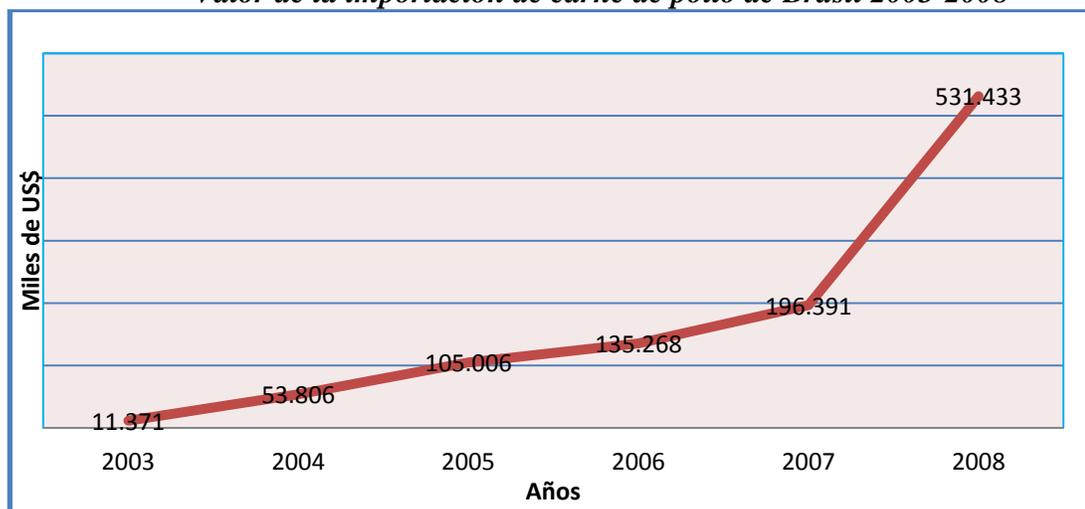
**Gráfico 80**  
**Consumo aparente y producción per cápita de lácteos 1998-2007**



Fuente: Fedeaagro, 2010.

A partir del año 2003 como se observa en el gráfico 81 se inicia la importación de carne de pollo desde Brasil, inicialmente como respuesta del gobierno nacional a la escasez derivada del paro empresarial, sin embargo esta situación se ha mantenido durante los últimos años asociada a la política de anclaje cambiario y la importación de alimentos a precios más bajos para abastecer a la red pública de alimentos, en un marco general de regulación de precios. Esta situación desfavorece la producción nacional, donde existe una importante inversión, con una capacidad instalada que podría potenciarse para lograr como en períodos anteriores abastecer en su totalidad los requerimientos de consumo de la población (Ver gráfico 81).

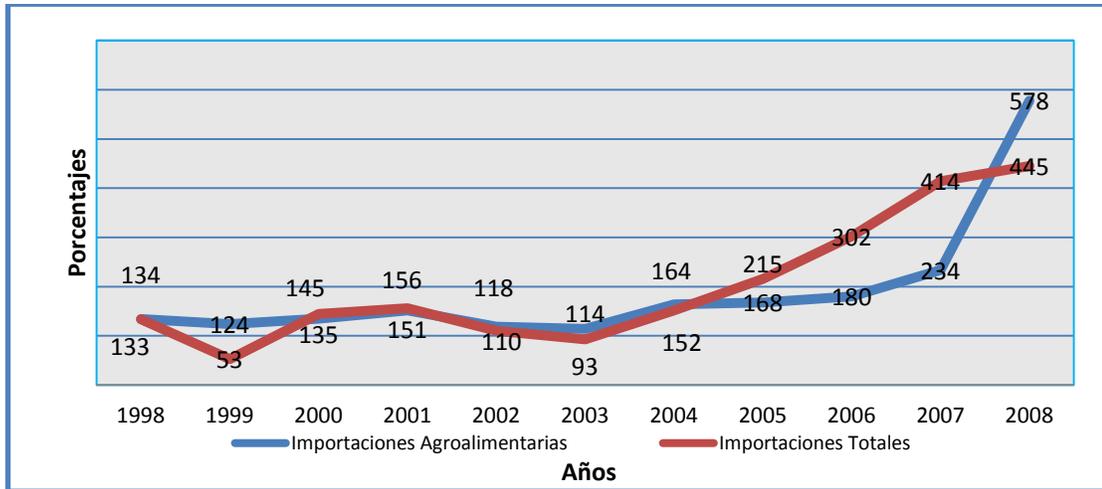
**Gráfico 81**  
**Valor de la importación de carne de pollo de Brasil 2003-2008**



Fuente: INNOVA, 2010.

En el gráfico 82 se observa como las importaciones totales y las agroalimentarias mantienen ritmos ascendentes a partir de 1999 con la excepción de los años 2002 y 2003 y su crecimiento es mayor a partir del año 2004 cuando se inicia el boom petrolero donde las importaciones agroalimentarias al final del período alcanzan un mayor crecimiento en relación al inicio del mismo. La principal política de seguridad alimentaria instrumentada mediante una red pública de alimentos, ha sido abastecida en buena medida con productos importados en detrimento de la producción agrícola nacional, lo cual evidentemente contradice lo establecido en la constitución nacional en relación al hecho de alcanzar la seguridad alimentaria desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna.

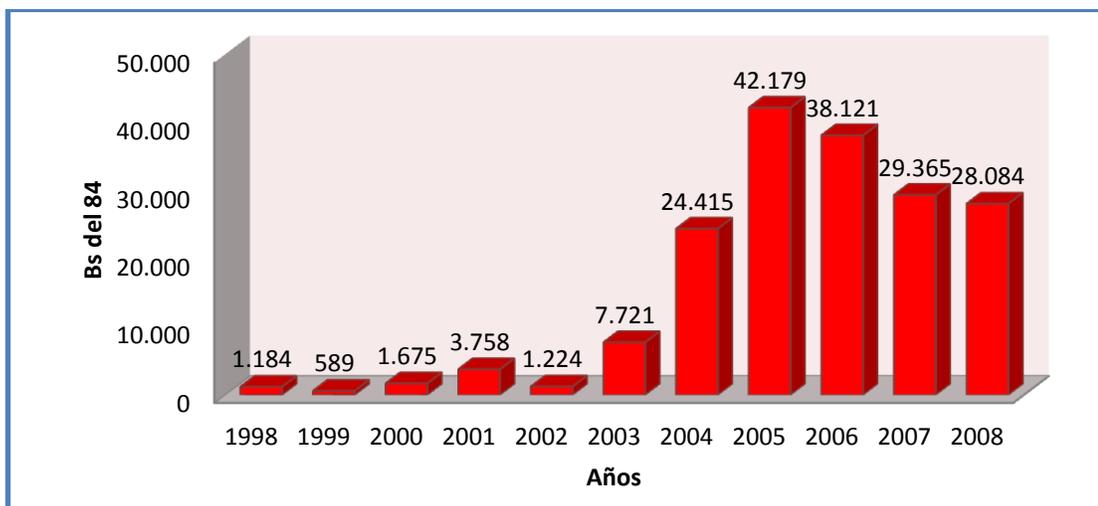
**Gráfico 82**  
**Importaciones totales y agroalimentarias 1998-2008**  
**Base 100=1993**



Fuente: INNOVA, 2010. Cálculos propios.

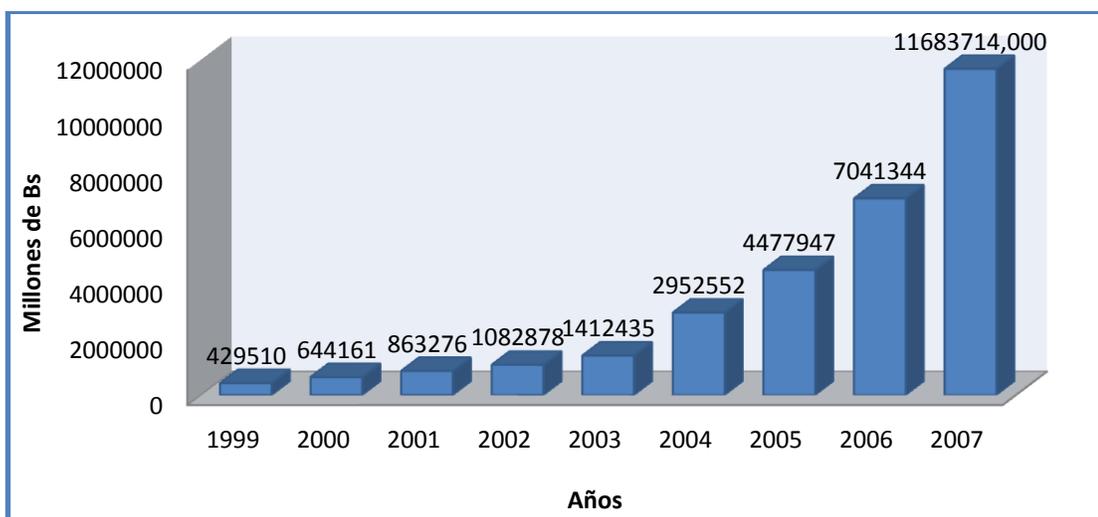
Los recursos destinados a la producción agrícola han sido notables en este período, la cartera de crédito de la banca privada ha estado en crecimiento desde 1999 como se puede observar en los gráficos 83 y 84. De igual manera el financiamiento de la banca pública ha sido significativo, a pesar que en términos reales ha sufrido una reducción entre los años 2006 y 2008, período en el cual se han incrementado significativamente las importaciones agroalimentarias. Esto demuestra que los resultados obtenidos en cuanto a producción agrícola no se corresponden con los recursos financieros destinados a este sector.

**Gráfico 83**  
**Financiamiento público 1998-2008**



Fuente: INNOVA, 2010

**Gráfico 84**  
**Cartera agrícola banca privada 1999-2007**

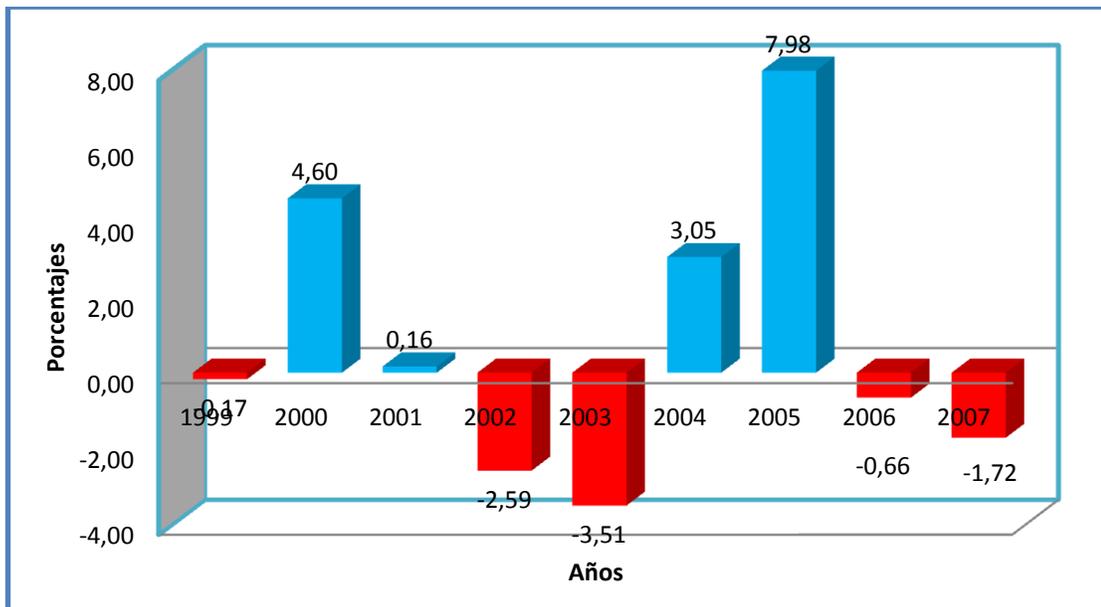


Fuente: Fedeaagro. 2010.

En la medida que se ha ido incrementado las importaciones agroalimentarias se ha venido reduciendo el PIBA per cápita como se observa en el gráfico 85, con un decrecimiento en los años 2006 y 2007, donde ha ocurrido un incremento significativo de las importaciones agroalimentarias. Esta situación es producto de la

política de seguridad alimentaria y de las políticas macroeconómicas, principalmente el anclaje cambiario, que ha favorecido las importaciones de alimentos afectando con ello la producción nacional al perder competitividad con el mercado externo (Ver gráfico 85).

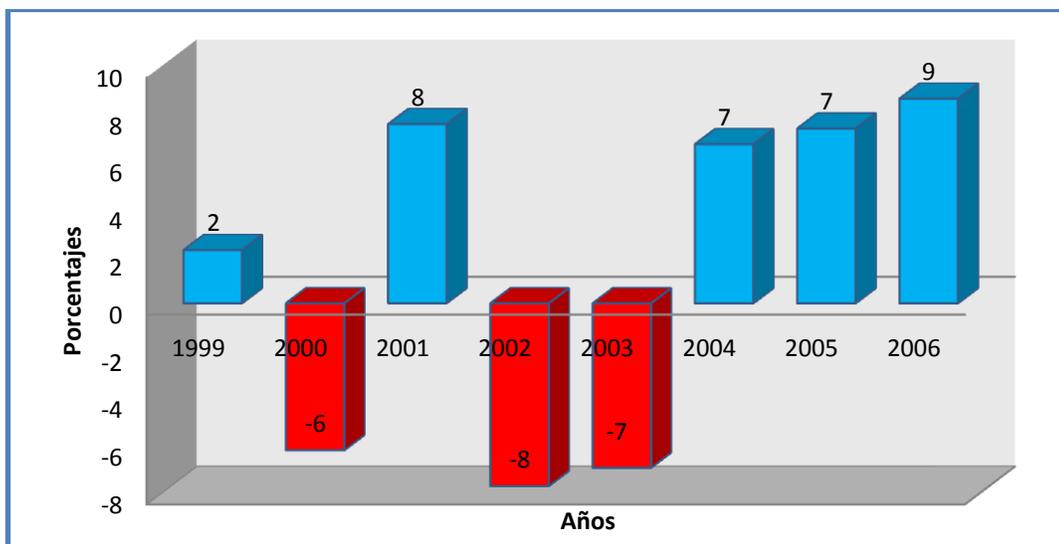
**Gráfico 85**  
**Variación porcentual del PIB agrícola per cápita, 1999-2007**



Fuente: BCV, 2011; Fedegro, 2010; INE, 2010. Cálculos propios.

En el gráfico 86 se observa como la variación porcentual del PIB per cápita de la industria de alimentos tuvo un decrecimiento en los años 2000, 2002 y 2003, luego se observa un crecimiento entre los años 2004 y 2006, el cual refleja la etapa de bonanza petrolera que caracterizó este período, favoreciendo el incremento de los ingresos reales y el consumo de alimentos. Durante el subperíodo 2004-2007 se mantuvo anclado el tipo de cambio que ocasionó la sobrevaluación de la moneda favoreciendo las importaciones, entre ellas las agroalimentarias.

**Gráfico 86**  
**Variación Porcentual del PIB per cápita Industria de Alimentos 1999-2006\***

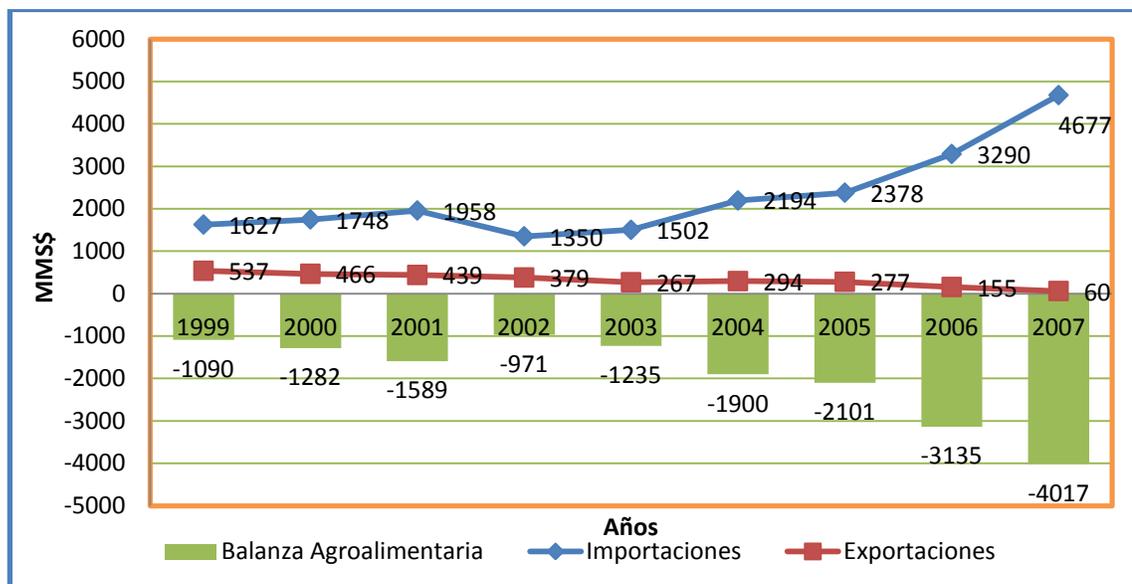


\*Información disponible hasta el año 2006.

Fuente: BCV, 2011. INE, 2010. Cálculos propios

Al analizar la balanza comercial agroalimentaria durante este período, se puede observar el efecto causado por el paro petrolero empresarial en los años 2002 y 2003, donde las exportaciones que ya venían disminuyendo se reducen aun más y las importaciones caen significativamente durante este período, reduciéndose la balanza comercial, cuyo saldo negativo se había incrementado durante el año 2001 producto del aumento de las importaciones, a partir del año 2004 se amplían de manera notable las importaciones y la demanda de alimentos de la población ha sido satisfecha en buena parte con éstas, la balanza comercial agroalimentaria durante este subperíodo (2004-2007) llegó a niveles históricos (Ver gráfico 87).

**Gráfico 87**  
**Balanza comercial agroalimentaria 1999-2007**

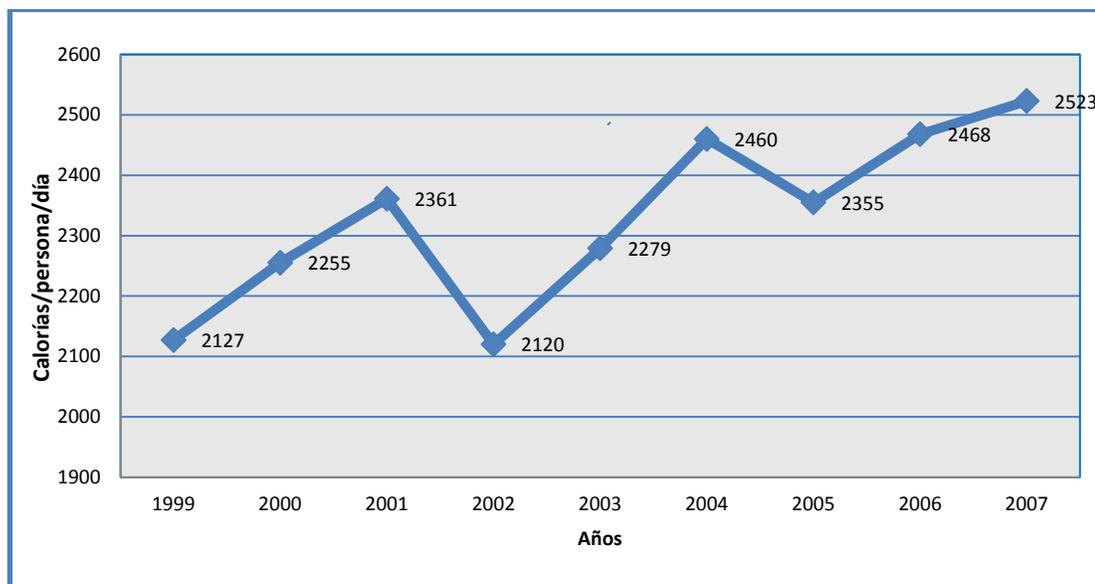


Fuente: BCV, 2009; INNOVA, 2009. Cálculos propios.

### V.3.2.- El Consumo de alimentos

La disponibilidad calórica por habitante durante los años 1999-2003 se mantuvo por debajo del valor normativo de 2408 calorías por persona día, observándose la disminución significativa de la DCH calórica por habitante durante el año 2002, alcanzando su valor más bajo durante el período, a partir del año 2003 se presenta una nueva realidad en la economía venezolana a consecuencia del incremento de los precios del petróleo que le permite al gobierno nacional diseñar una nueva estrategia en la política social con la creación de las misiones, destacándose en el aspecto alimentario MERCAL, contribuyendo significativamente a superar a partir del 2004 el valor normativo de las calorías por persona día, con un leve descenso durante el año 2005 para luego mantener un crecimiento sostenido durante los años 2006 y 2007( Ver gráfico 88).

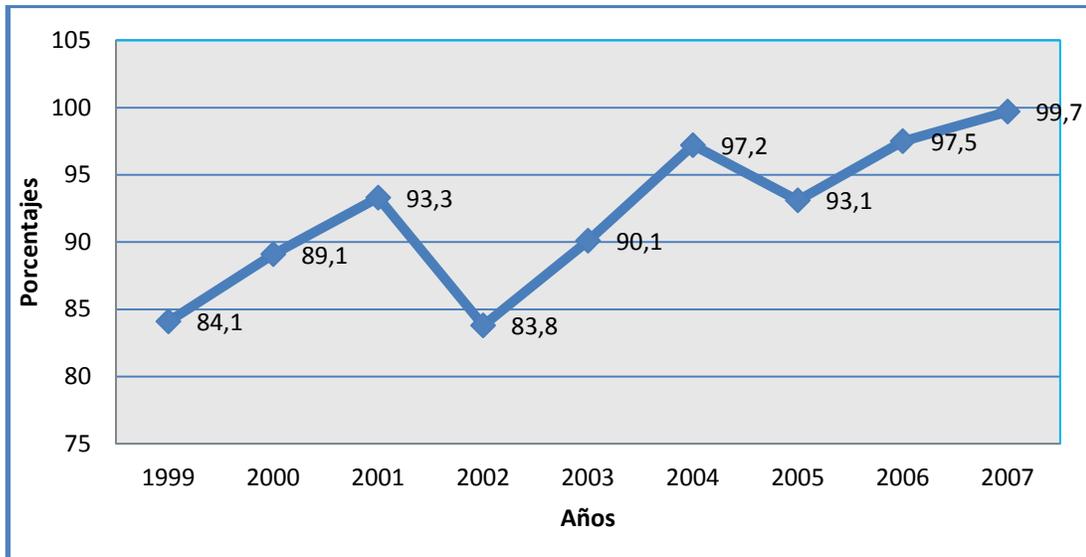
**Gráfico 88**  
**Disponibilidad calórica por habitante 1999-2007.**



Fuente: INN –ULA (Varios años); INN, 2009.

El % de adecuación de la DCH calórica ha mantenido altos y bajos durante el período 1999-2007, reflejándose la coyuntura del paro petrolero-empresarial del 2002, donde el porcentaje de la adecuación disminuyó en un 83%. Asimismo se observa lo relativo al incremento del precio del petróleo y el inicio de una nueva política social con la implementación de las misiones, donde el aspecto alimentario ha tenido participación destacada a través de la Misión Mercal, elevándose el porcentaje de adecuación de manera sostenida en los años 2006-2007 (Ver gráfico 89).

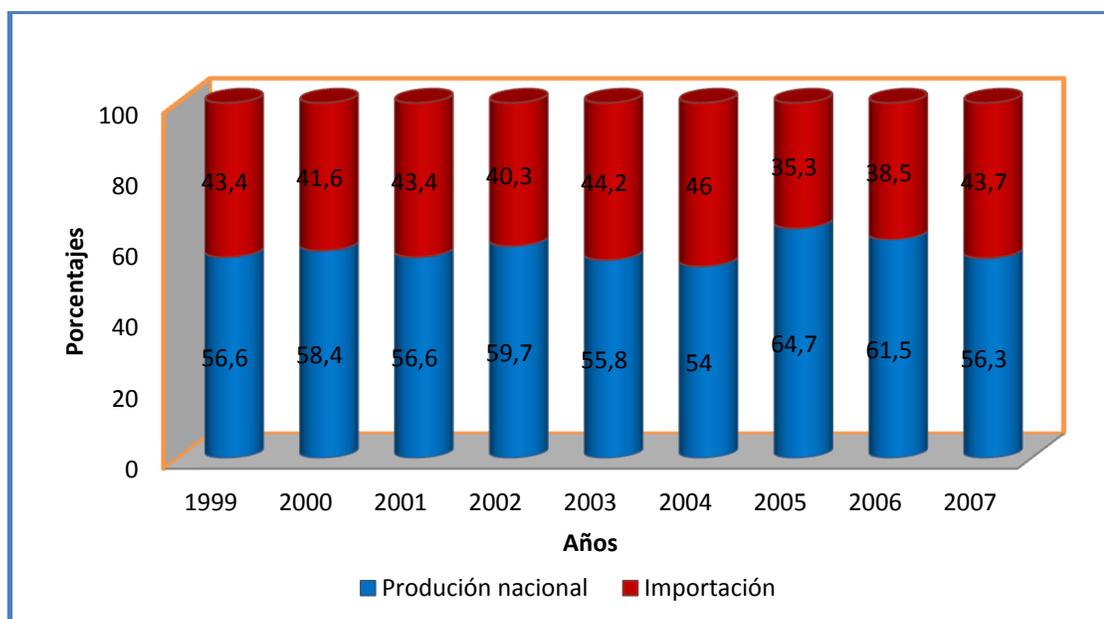
**Gráfico 89**  
**DCH % de adecuación 1999-2007**



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

Durante el período 1999-2007 la procedencia nacional de la DCH calórica se ha venido incrementando alcanzando cifras superiores al 60%, particularmente los años 2005 y 2006, cuando la procedencia de producción nacional alcanzó el 64,7% y 61,5% respectivamente. Los años 2003 y 2004 tuvieron los valores más bajos del periodo como resultado de la coyuntura del paro petrolero-empresarial donde la producción nacional fue seriamente afectada, sin embargo, es de destacar que para el año 2007 la procedencia de DCH calórica nacional descendió a niveles de 1999, lo cual es sin lugar a dudas un retroceso en la contribución de la producción nacional para lograr un abastecimiento alimentario sostenido, donde la DCH calórica es fundamental, y que a su vez evidencia el crecimiento que han tenido las importaciones agroalimentarias en los últimos años por la falta competitividad con los productos importados a consecuencia del anclaje cambiario que favorece las importaciones (Ver gráfico 90).

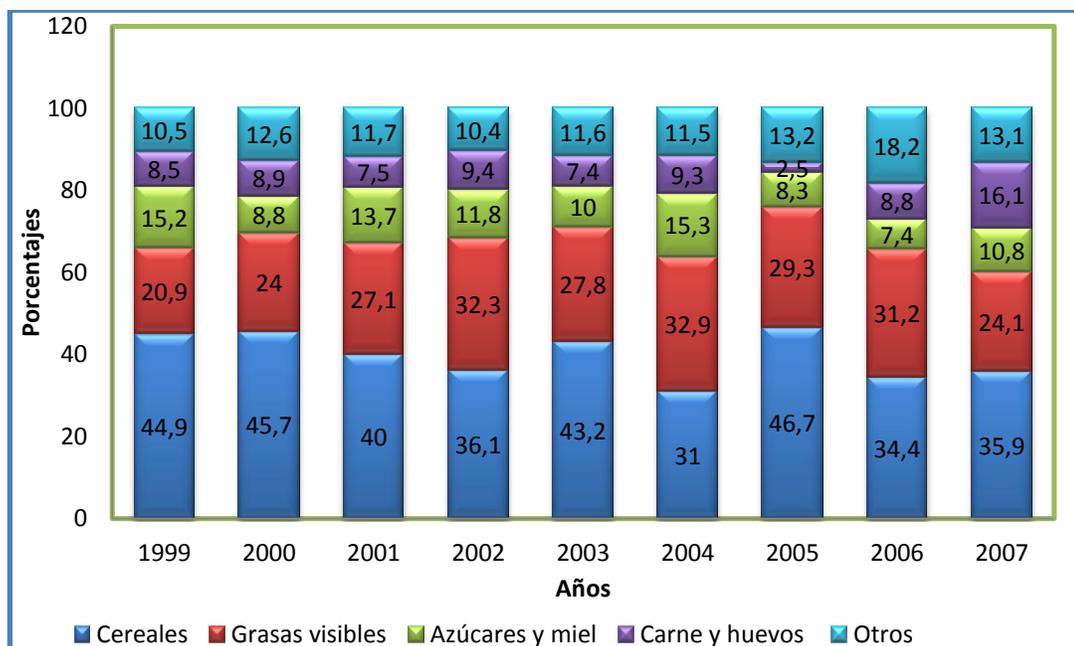
**Gráfico 90**  
***Evolución de la procedencia de DCH calórica 1999-2007***



Fuente: INN –ULA (Varios años); INN, 2009.

Los cereales tienen sin lugar a dudas el porcentaje más significativo en el componente importado de la DCH calórica, seguido por Grasas Visibles y Azúcares y Miel, con excepción del año del 2005 cuando los cereales aportaron el 46,7%, cifra similar a las del inicio del período, en parte por los problemas climáticos que impidieron alcanzar las metas de producción para ese año, y del año 2003 con un 43,2%, producto de la situación política confrontada, los años 2006 y 2007 han participado con un 34,4% y 35,9%, respectivamente (Ver gráfico 91). Asimismo otro rubro que viene teniendo mayor participación es la de carne y huevos, el cual alcanzó para el 2007 un 16,1% y donde la carne de pollo tiene una participación importante, que de acuerdo a lo señalado por FENAVI (2009) las importaciones de carne de pollo se han incrementado entre el 2006 y 2008 en un 143,4%.

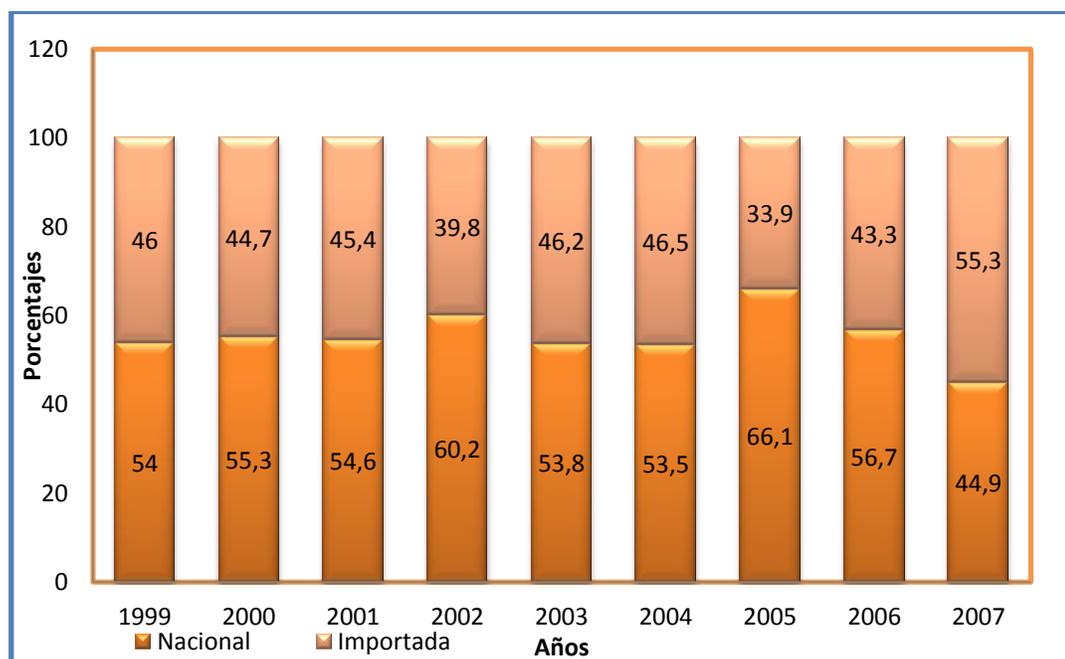
**Gráfico 91**  
**Evolucion de la dependencia externa en calorías según grupo de alimentos**  
**1999-2007**



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

La evolución de la procedencia de las proteínas mantuvo la mayor parte del lapso 1999-2007 un mayor aporte de la producción nacional y su valor más bajo se presentó en el año 2003, como se ha señalado anteriormente es el resultado de acontecimientos políticos y económicos que se presentaron durante los años 2002 y 2003. Sin embargo destaca como en el año 2007 la procedencia importada de proteínas se incrementa alcanzando un 55,3% de la disponibilidad para consumo humano, lo cual es un indicativo de la dependencia externa agroalimentaria, donde el anclaje cambiario impide la competitividad de los productos nacionales frente a los de origen importado (Ver gráfico 92).

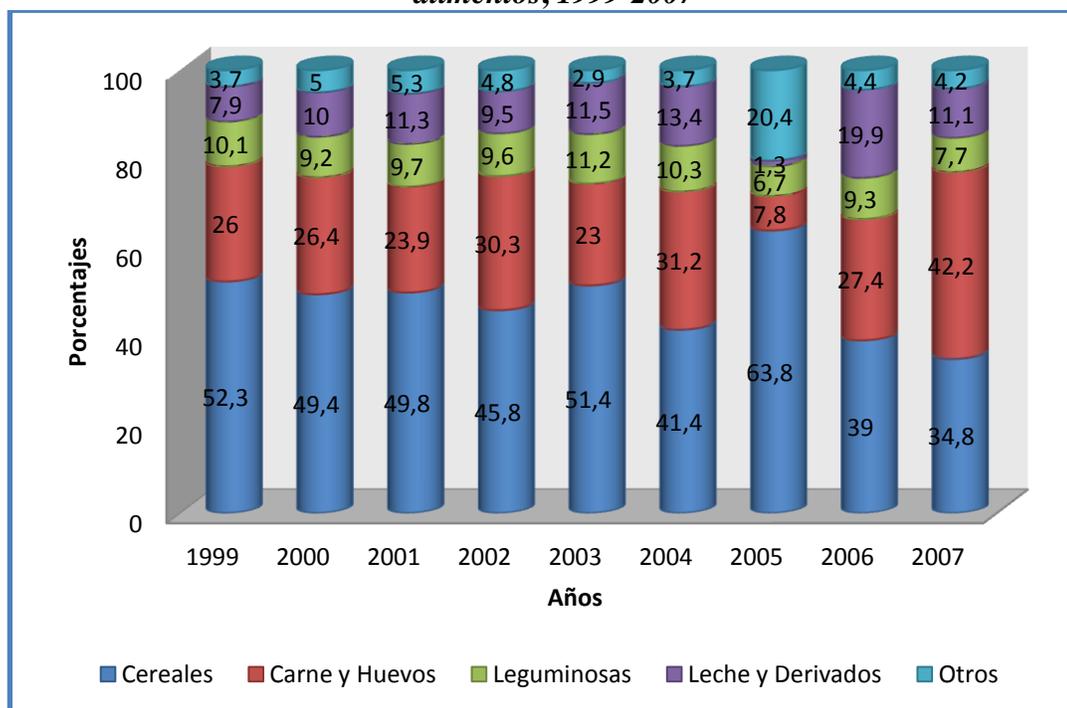
**Gráfico 92**  
***Evolución de la procedencia de las proteínas aportadas DCH, 1999-2007***



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

Los rubros que mayor aportan a la dependencia externa de proteínas han sido los cereales, carne y huevos, leguminosas, leche y derivados, sin embargo los cereales importados vienen disminuyendo su importancia, con la excepción del año 2005, donde la producción nacional se vio seriamente afectada por dificultades climáticas alcanzando los cereales un 63,8%. Asimismo durante los años 2006 y 2007 los cereales contribuyen en un 39,5% y 34,8% respectivamente y Carne y huevos se incrementan significativamente alcanzando en el 2006 un 27,4% y en el 2007 el 42,2%, donde el aporte de la carne de pollo ha sido destacado, con un incremento notable de sus importaciones, como señalamos anteriormente (Ver gráfico 93).

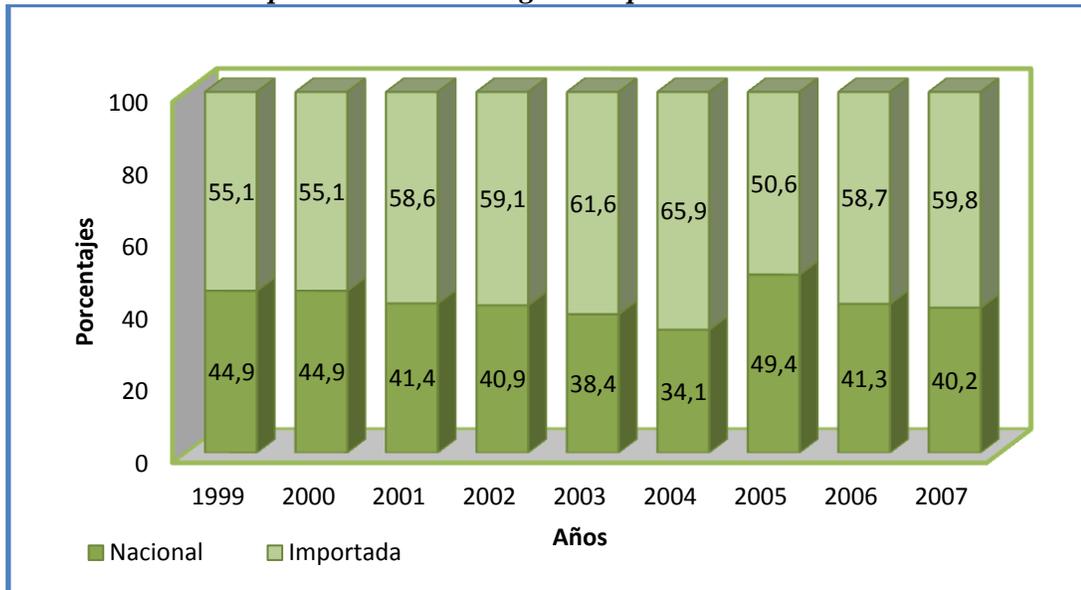
**Gráfico 93**  
***Evolución de la estructura de la dependencia externa en proteínas según grupo de alimentos, 1999-2007***



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

La procedencia importada de las grasas al comienzo del período, en los años 1999 y 2000, se ubicó alrededor del 55%, luego los años 2000 y 2001 se incrementó ubicándose en un 59%, los años 2002 y 2003 alcanzando los máximos valores del período con un 61,6% y 65,9%, y como hemos señalado anteriormente la importación de alimentos en estos años fue una alternativa de abastecimiento por los conflictos internos que afectaron la producción nacional, para luego en el año 2005, reducirse la procedencia importada ubicándose en 50,6%. Los últimos años del período, 2006 y 2007, de nuevo la procedencia importada de las grasas alcanza valores cercanos al 60%, evidenciándose la mayor dependencia agroalimentaria de mercados foráneos a consecuencia de las políticas económicas y en particular el anclaje cambiario que favorecen las importaciones (Ver gráfico 94).

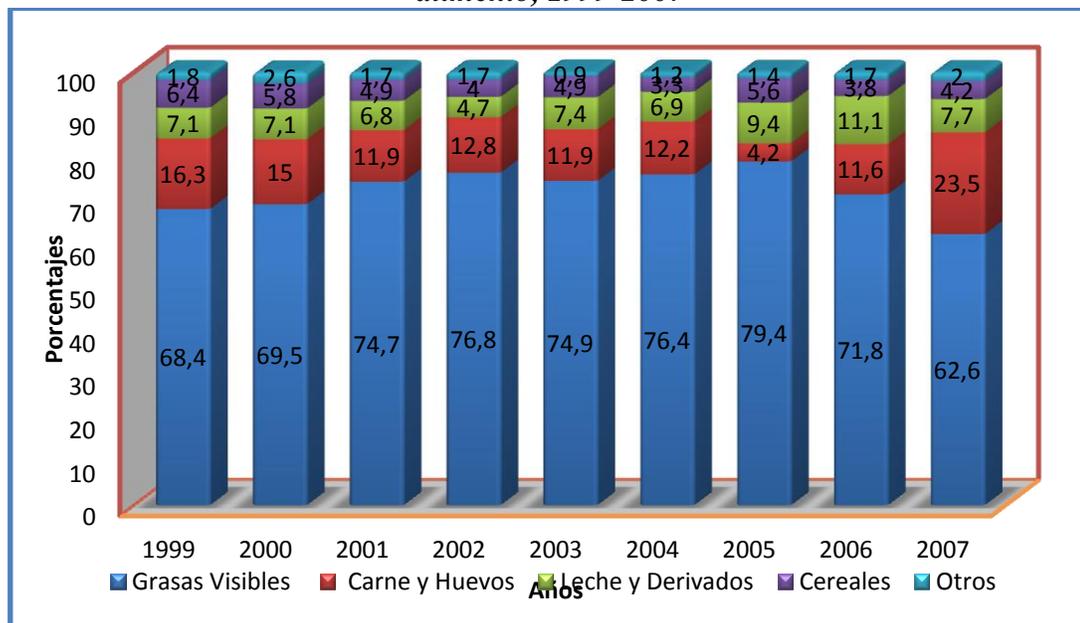
**Gráfico 94**  
***Evolución procedencia de las grasas aportadas DCH 1999-2007***



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

Los principales rubros que conforman el componente de las grasas son las grasas visibles, carnes y huevos, leche y derivados, donde las grasas visibles han sido tradicionalmente el rubro de mayor significación. Entre los años 2001 y 2005 alcanzaron los mayores niveles de importación, para luego en los años 2006 y 2007 disminuir a valores incluso más bajo que al inicio del período en el año 1999, mientras que carne y huevos alcanzaron mayores niveles de importación con 23,5% para el 2007, siendo ésta la más alta del período y en total concordancia con el comportamiento del rubro carne y huevos, con lo analizado con anterioridad sobre el componente importando en energía y proteínas (Ver gráfico 95).

**Gráfico 95**  
**Evolución de la estructura de la dependencia externa en grasas según grupos de alimento, 1999-2007**



Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009

### V.3.3.- Situación nutricional de la población.

Uno de los métodos comúnmente empleados para evaluar el estado nutricional de la población consiste en utilizar indicadores antropométricos de la población infantil tales como: Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer y déficit antropométrico nutricional. Cuando se mide el déficit Antropométrico nutricional se establece la medida del tamaño, peso y proporciones del cuerpo humano en relación a la edad del individuo, sobre el particular el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV, 2009) ha indicado sobre este índice a nivel infantil, como se observa en el cuadro 32, que el déficit antropométrico nutricional para el grupo etario de 2 años, entre 2 y 6 años, y entre 7 y 14 años, ha disminuido para finales del período.

Se observa asimismo, cómo se incrementó este déficit para los años 2002, 2003 y 2004 a consecuencia de la combinación por una parte de la inestabilidad política y social de esos años, y por la otra de la situación económica que se derivó por la

disminución de los precios del petróleo y la política expansionista del gasto público que resultó en modificaciones en la política económica. De esta manera el déficit antropométrico nutricional a nivel infantil, disminuyó durante este período, sin embargo considerando los recursos provenientes del incremento de los precios petroleros destinados a los programas sociales, era de esperarse que estos indicadores hubiesen disminuidos aun más, lo cual es indicativo de que estos recursos no fueron utilizados con la eficiencia necesaria, que hubiese permitido mayores avances en el estado nutricional de la población infantil.

**Cuadro 32**  
**Déficit antropométrico nutricional**

<b>Años</b>	<b>Menores de 2 años</b>	<b>Entre 2 y 6 años</b>	<b>Entre 7 y 14 años</b>
<b>1999</b>	12,99	23,39	25,62
<b>2000</b>	11,71	22,41	24,35
<b>2001</b>	12,52	23,51	25,10
<b>2002</b>	13,03	24,39	25,27
<b>2003</b>	13,40	25,30	26,60
<b>2004</b>	13,00	25,80	26,80
<b>2005</b>	12,03	24,19	25,14
<b>2006</b>	12,08	23,47	23,26
<b>2007</b>	11,29	20,44	18,42

Fuente: SISOV, 2009.

Durante el período 1999-2004 el porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer se ubicó por el encima del 8%, lo cual está asociado en buena medida al déficit nutricional materno, de esta manera en los años 2005 y 2006 se incrementa resultando en un 9,04% y 9,07% respectivamente, para el año 2007 se ubica en un 8,91%, en este sentido se consideran niveles altos de recién nacidos con bajo peso al nacer, si tomamos en cuenta que durante el lapso 2004-2007 se presentaron los precios más altos del petróleo y cuyos recursos debieron permitir reducir esta cifras, evidenciándose ineficiencias en la utilización de los recursos destinados a los programas sociales y en particular a los alimentarios ( Ver cuadro 33).

**Cuadro 33**  
**Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer, 1999-2007**

Año	Porcentajes
1999	8,37
2000	8,82
2001	8,73
2002	8,51
2003	8,71
2004	8,80
2005	9,04
2006	9,07
2007	8,91

Fuente: SISOV 2009

En definitiva, durante el período 1999-2007, se observa dos esquemas de políticas económicas que han repercutido en el ámbito social, la primera aplicada entre 1999 y 2003 donde se le dio cierta continuidad a las políticas económicas del gobierno anterior con una política cambiaria aplicando el sistema de bandas hasta principios del 2002 cuando se modifica hacia la libre convertibilidad de la moneda al aplicarse un ajuste cambiario en vista de la disminución de los precios del petróleo, asimismo este periodo estuvo marcado por la conflictividad política y social, que desencadenó los sucesos de abril y el paro petrolero empresarial en diciembre del 2002 y que se extendió hasta meses más tarde durante el año 2003.

La segunda, aplicada a partir del año 2004 y que se ha caracterizado por contar con abundantes recursos derivados del aumento de los precios del petróleo y que le ha permitido al gobierno nacional incrementar el gasto público, implementando una serie de programas sociales o misiones en las áreas de salud, educación y alimentación, en esta última destaca Mercal, que años más tarde se convierte en la Misión Alimentación, que ha consistido en una red de puntos de ventas muy numerosa que abarca todo el territorio nacional ofreciendo una diversidad de productos alimenticios a la población en general y que dispone de una empresa mayorista (CASA) que abastece fundamentalmente a estos puntos de venta con productos de primera necesidad donde existe un alto componente importado.

Los ingresos extraordinarios del boom petrolero han permitido financiar las misiones sociales durante este subperíodo y con ello mejorar los niveles nutricionales de la población, ubicándose la DCH calórica y proteica en los niveles normativos necesarios, a su vez esta abundancia petrolera ha hecho posible mantener anclado el tipo de cambio favoreciendo las importaciones agroalimentarias en perjuicio del sector productor nacional al perder competitividad con los productos importados.<sup>37</sup>

En relación a la producción agrícola nacional ésta presentó resultados negativos en rubros de subsector vegetal como hortalizas, leguminosas, frutas, cultivos tropicales. En el subsector animal se observa como la leche aumenta significativamente el consumo aparente pero no se corresponde con el escaso crecimiento de la producción nacional, lo cual es indicativo de que se incrementaron las importaciones de este rubro para satisfacer los requerimientos de la población. En el caso de la carne bovina la producción nacional descendió mientras que el consumo se incrementó significativamente a través de la importación de países como Brasil, Argentina, entre otros.

La carne de pollo tuvo un crecimiento en consumo aparente, este aumento se debió fundamentalmente a la expansión del circuito avícola y la mayor presencia relativa de la carne de pollo en el patrón de consumo. Asimismo durante el subperíodo 2004-2007 se inició su importación desde Brasil y la cual se ha venido incrementando significativamente en los años más recientes, realizando fundamentalmente su comercialización en los puntos de venta de la red pública de alimentos. Los recursos utilizados en la producción agrícola no tienen proporción con los resultados obtenidos, los logros son poco significativos en lo que tiene que ver con el desarrollo de la producción alimentaria interna y del desarrollo de una agricultura sustentable, así como en materia de seguridad y soberanía alimentaria (Hernández, 2010)

---

<sup>37</sup> La vulnerabilidad de la economía venezolana frente a la caída del petróleo es muy alta, al no aprovechar los años de abundancia de su ingreso petrolero para desarrollar una política económica con el propósito de diversificar su economía, por el contrario en estos años de boom petrolero se ha profundizado la dependencia con respecto al petróleo (Toro Hardy, 2009)

## ***CAPÍTULO VI***

### ***ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO VENEZOLANO, CONSIDERANDO LA DINÁMICA DEL ENTORNO MACROECONÓMICO ENTRE LOS PERÍODOS ESTUDIADOS***

En el presente capítulo se desarrolla el análisis de los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto sobre el Sistema Alimentario Venezolano (SAV), integrando en el análisis la dinámica del entorno macroeconómico, para lo cual se establecen comparaciones entre los principales indicadores económicos y agroalimentarios de los períodos estudiados, asimismo se analizan estos cambios en el contexto del colapso del capitalismo rentístico.

Las políticas macroeconómicas aplicadas durante estos períodos dependieron en buena medida de los precios petroleros, por lo cual el período 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003 se implementaron políticas económicas en un contexto de bajos precio del petróleo a diferencia del subperíodo 2004-2007 donde se presentó una nueva bonanza petrolera que le permitió al gobierno nacional aplicar una serie de políticas de corte populistas, como el anclaje del tipo de cambio que ocasionó la sobrevaluación de la moneda, favoreciendo la importación de alimentos a bajos precios para abastecer fundamentalmente a la red pública de alimentos, afectando con ello la producción agrícola nacional, sin considerar la necesidad de aplicar políticas al sector agrícola orientadas a su fortalecimiento y con ello garantizar de manera estructural un abastecimiento alimentario más seguro indistintamente del comportamiento de los precios petroleros.

En el lapso 1994-1998 donde se inició un período de contra-reforma, basada en una política de controles en un contexto de bajos precios petroleros, se aplicaron programas sociales alimentarios de corte asistencialista, focalizados al sector de la

población mayormente empobrecida, donde el más destacado en el área alimentaria fue el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), diseñado para operar básicamente con el comercio detallista tradicional en las zonas de mayor pobreza, por lo que su focalización era fundamentalmente geográfica.

El cambio presentado en las políticas de seguridad alimentaria entre los períodos en estudio, están asociados fundamentalmente a la bonanza petrolera que se presentó entre los años 2004 y 2007, permitiendo la implementación de una serie de políticas económicas y alimentarias que han favorecido el consumo de alimentos. En el período 1999-2007, inicialmente se dio continuidad a los programas sociales del período anterior, incluyendo el PROAL, con una tendencia a ampliarlos y universalizarlos, lo cual ocurre a partir del año 2003 con la llegada de las llamadas misiones que están enfocadas en educación, salud y alimentación.

En el área alimentaria, la Misión MERCAL cobra mayor importancia por su magnitud a nivel nacional, permitiéndole al gobierno nacional incorporarse masivamente a la distribución y comercialización de alimentos, conformando una red de distribución y comercialización donde se ofrecen un amplio número de productos, los cuales son en una proporción significativa importados, ofertados a menor precio al público consumidor, compitiendo con el comercio detallista tradicional manejado fundamentalmente por el sector privado, situándolo como un programa enmarcado dentro de los principios de la universalización, donde se favorece a un amplio sector de la población.

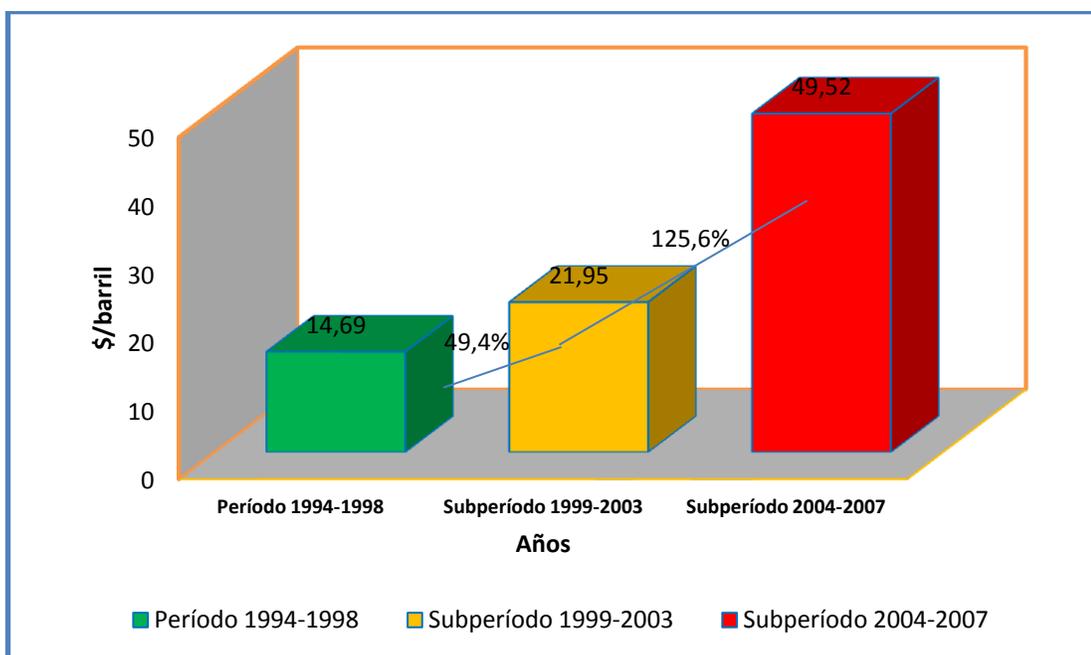
## ***VI.1.- IMPACTO DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SAV.***

### ***VI.1.1.- Entorno macroeconómico***

Venezuela por su condición de país petrolero ha establecido su economía dentro del modelo del capitalismo rentístico, dependiendo en una alta proporción de los ingresos que recibe desde el exterior producto de la renta petrolera, no fortaleciendo su propia actividad productiva, afectándose significativamente su economía cuando se presentan en el mercado bajos precios del petróleo, como ocurrió durante el período

1994-1998. Sin embargo a partir del año 2003 se presenta una nueva realidad en la economía venezolana a consecuencia del incremento de los precios del petróleo, superando ampliamente el promedio de precios del período anterior, de esta manera el crecimiento de los precios promedio entre el período 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003 fue de 49,4%, y de 125,6% en relación al subperíodo 2004-2007 (Ver gráfico 96), que le permitió al gobierno nacional a partir de este último, diseñar una

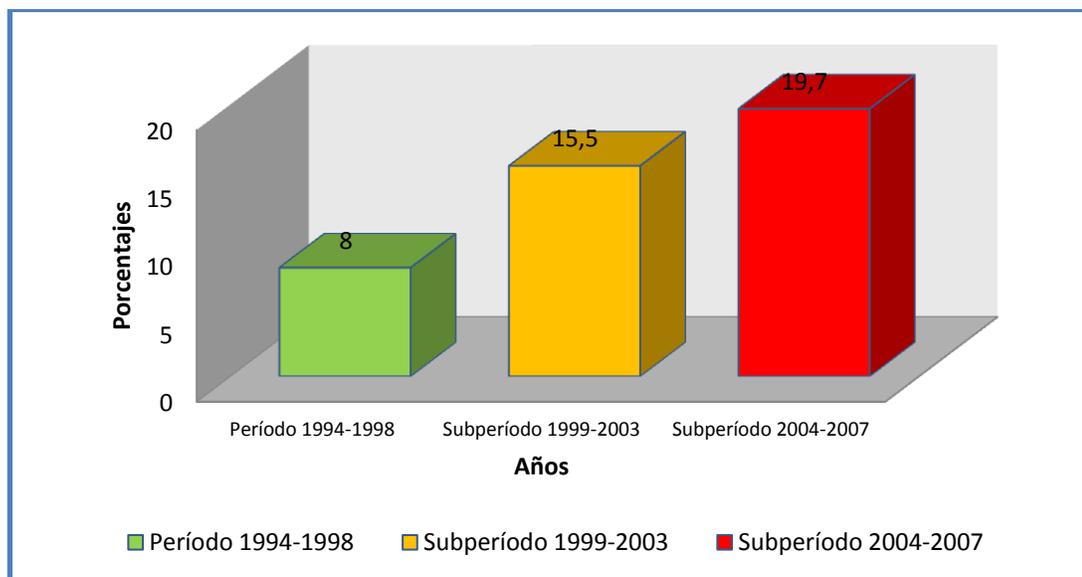
**Gráfico 96**  
**Precios de la cesta petrolera venezolana. Promedio por período.**



Fuente: INNOVA, 2009; Ministerio de Energía y Petróleo. 2008. Cálculos propios

nueva estrategia en la política social con la creación de las misiones incrementando el gasto social en relación al PIB, de esta manera en el subperíodo 1994-1998 este subió en 8%, en el subperíodo 1999-2003 se incrementó a 15,5% y para el subperíodo 2004-2007 llegó a 19,7 %, como se ve, este incremento fue más significativo durante el subperíodo 2004-2007, donde se presentaron los mayores precios del petróleo (Ver gráfico 97).

**Gráfico 97**  
**Gasto social como porcentaje del PIB. Promedio por período**

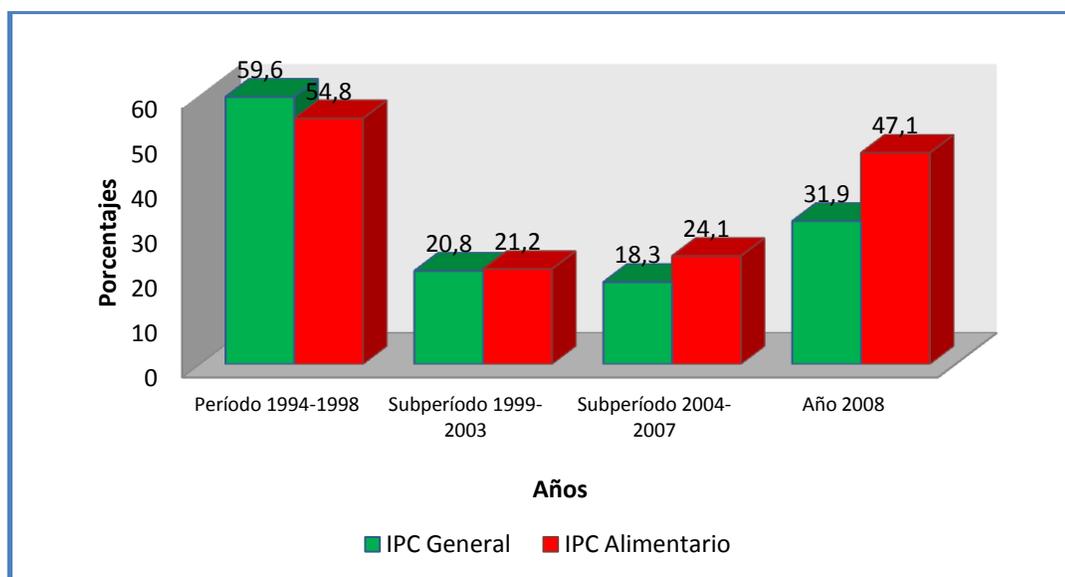


Fuente: SISOV, 2009. Cálculos propios

La inflación durante el período 1994-1998 fue significativamente alta ubicándose la general alrededor del 60% y la alimentaria en un 42,2%, influenciada esta situación por el programa de ajuste del año 96 cuando se alcanzó la inflación más alta conocida en Venezuela, de esta manera durante los subperíodos 1999-2003 y 2004-2007, la inflación se redujo en comparación al período anterior, sin embargo se observa que a pesar de la política de control de precios que ha ejercido el gobierno nacional, la inflación en alimentos en ambos subperíodos es mayor que la general y cuya tendencia continúa e inclusive en mayor magnitud, ya que en año 2008 la inflación general se ubicó en 31,9% y la alimentaria en 47,1% inclusive superando esta última los niveles del período 1994-1998 (Ver gráfico 98).

Esta situación demuestra que la inflación se eleva en un contexto de populismo económico y de boom petrolero, situación esta que le permite al Estado implementar políticas económicas donde destaca un incremento significativo de gasto público con el propósito de mantener altos niveles de popularidad.

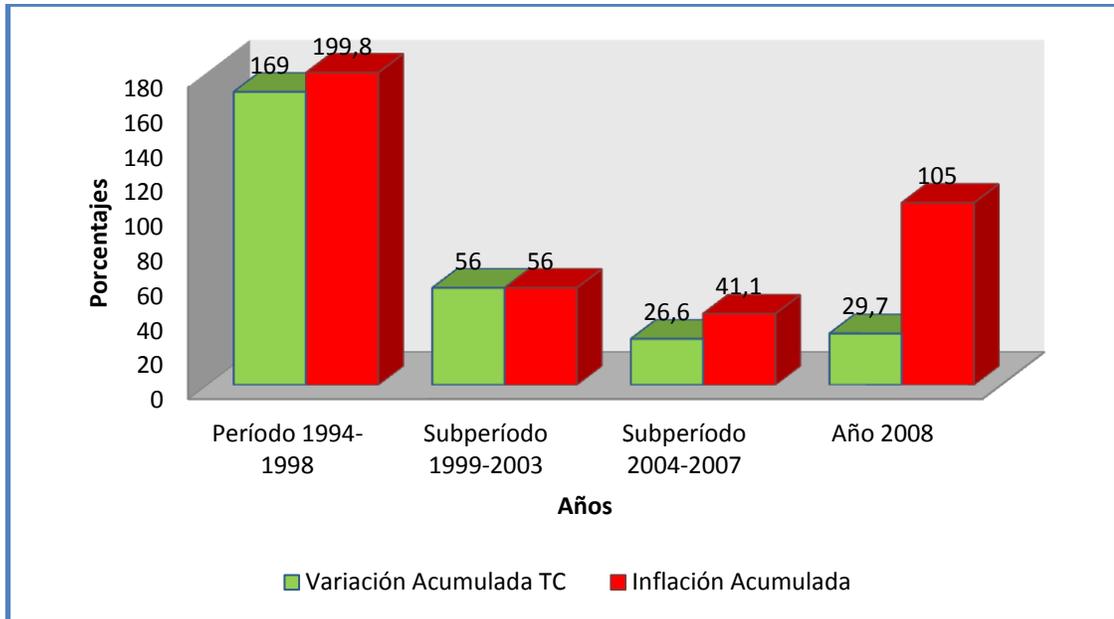
**Gráfico 98**  
**IPC general y alimentario. Promedio por período**



Fuente: BCV, 2009; INNOVA, 2008. Cálculos propios

Al analizar la inflación y la variación acumulada de la tasa de cambio se observa como en el período 1994-1998 la inflación acumulada fue ligeramente superior, a pesar del programa de ajuste realizado a mediados de período que produjo una fuerte devaluación de la moneda, asimismo se observa en el subperíodo 1999-2003, que el nuevo gobierno logró disminuir la diferencia equilibrándose ambos indicadores, lo cual beneficiaba al sector productor nacional, sin embargo en el subperíodo 2004-2007 la inflación acumulada supera ampliamente a la variación del tipo de cambio y cuya tendencia se mantuvo y se incrementó en el año 2008, con lo cual los productos nacionales pierden competitividad frente a los productos importados al poder ser adquiridos estos a precios más bajos y razón por la cual la importación agroalimentaria se ha incrementado de manera significativa (Ver gráfico 99).

**Gráfico 99**  
**Inflación acumulada y variación acumulada tasa de cambio nominal.**  
**Promedio por período.**

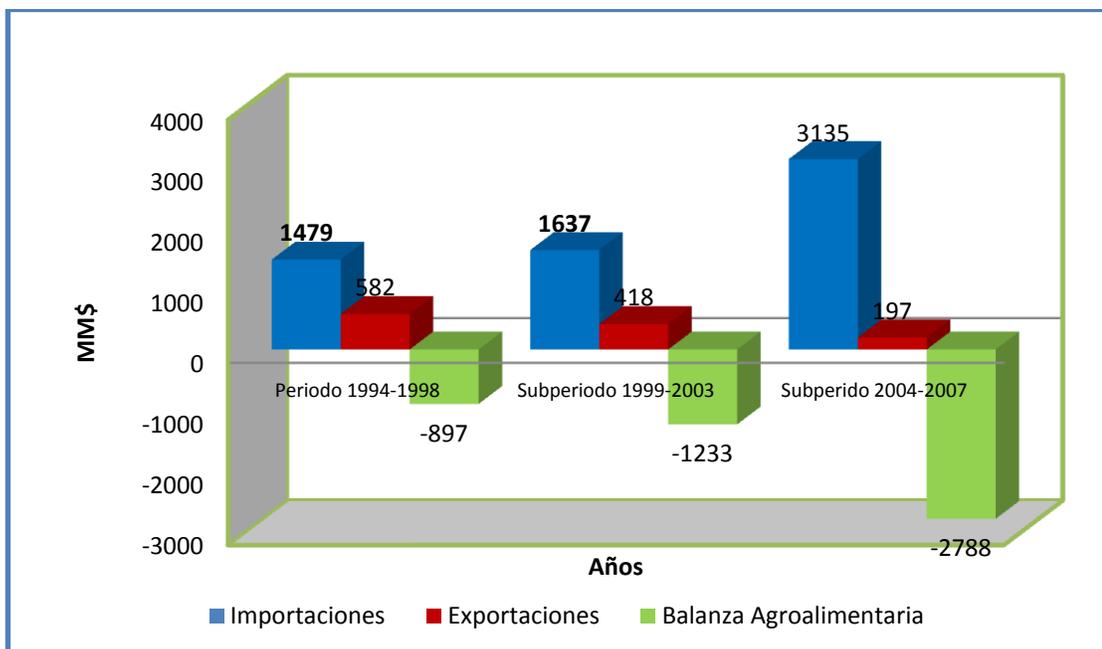


Fuente: BCV, 2008. Cálculos propios.

En relación a la balanza comercial agroalimentaria se observa como la importaciones se incrementaron significativamente durante el período 1999-2007, siendo la variación porcentual entre períodos de un 55,7%, las exportaciones decrecieron en un 45,2%, por lo que la balanza comercial agroalimentaria resultó en un incremento de su déficit con una variación entre períodos de un 114,5% . Asimismo se observa en el gráfico 100 como se incrementa fuertemente las importaciones a partir del año 2004, que es cuando se inicia el boom de los precios del petróleo y se mantiene la sobrevaluación de la moneda que ha favorecido las importaciones agroalimentarias en perjuicio de la producción nacional la cual ha perdido competitividad frente a los alimentos de origen importado.

.Gráfico 100

**Balanza comercial agroalimentaria. Promedio por período**



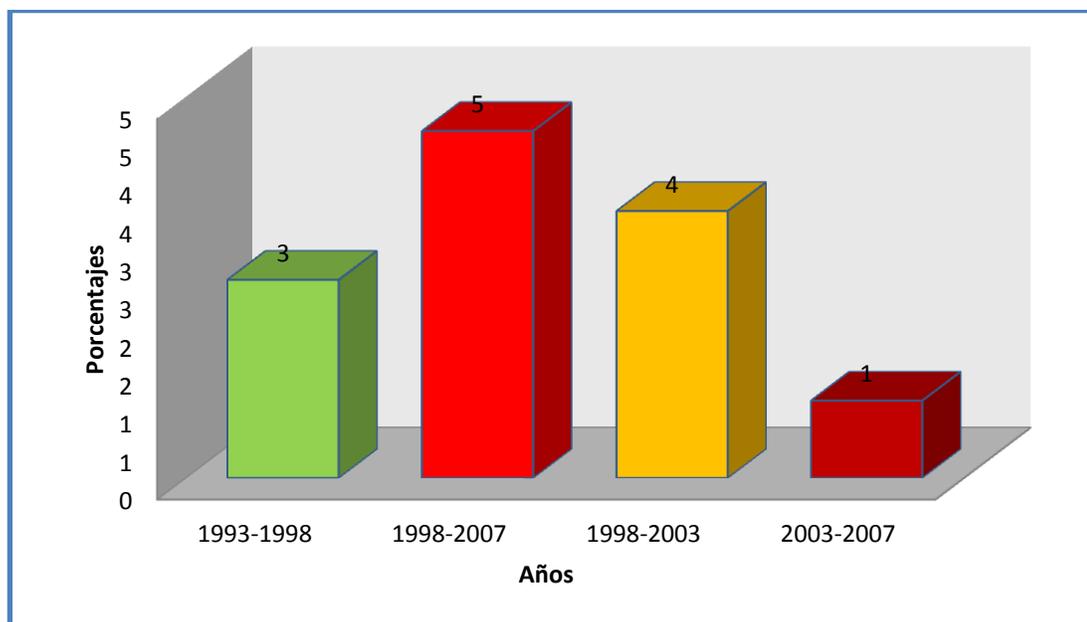
Fuente: BCV, 2009; INNOVA, 2009. Cálculos propios.

**VI.1.2.- La Producción agrícola y de la industria de alimentos.**

El valor de la producción per cápita del subsector vegetal en los períodos estudiados demuestra cifras de crecimiento moderado. Resalta el hecho poco satisfactorio de los resultados obtenidos entre los años 2003 y 2007 a pesar del boom petrolero (Ver gráfico 101), evidenciándose la influencia de las políticas macroeconómicas como de seguridad alimentaria que han favorecido la importación de alimentos con el propósito de favorecer el acceso, sin considerar la necesidad de implementar políticas que permitan estimular una producción interna, aprovechando ventajas comparativas y competitivas, que permita satisfacer en una proporción significativa, los requerimientos nutricionales de la población.

**Gráfico 101**

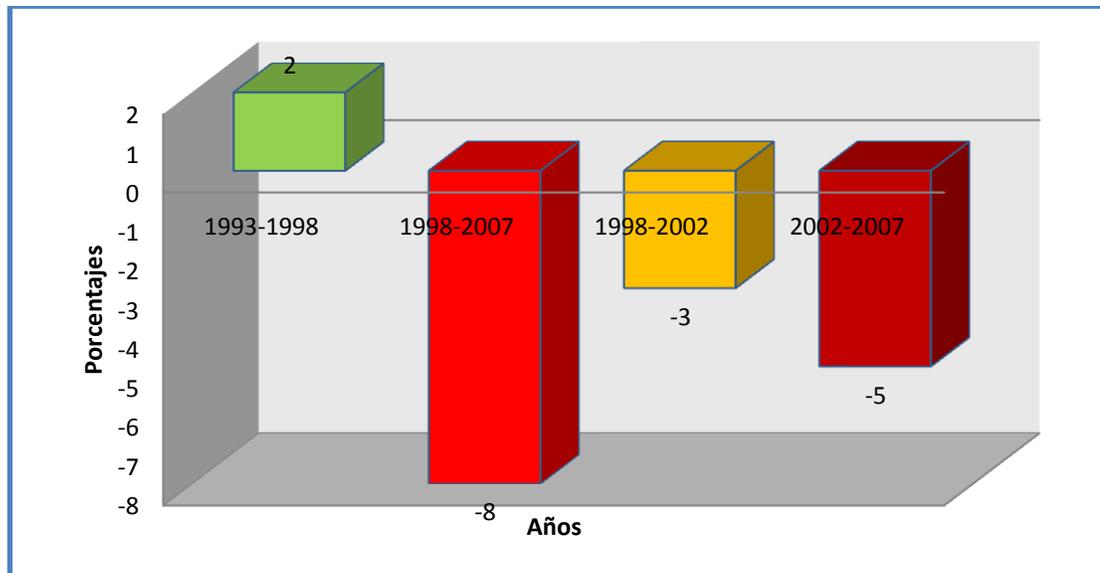
***Variación porcentual del valor de la producción subsector vegetal per cápita, por período.***



Fuente: Fedeaagro, 2010. Cálculos propios.

Se observa en el gráfico 102 un crecimiento moderado del valor de la producción per cápita del subsector animal para el período 1994-1998. En el período 1998-2007 los resultados son negativos; asimismo al establecer los subperíodos se evidencia igualmente como ambos lapsos resultaron negativos, con un mayor decrecimiento entre los años 2002 y 2007. Este resultado es el reflejo de la aplicación de políticas macroeconómicas como de seguridad alimentaria, favoreciendo la importación de alimentos en detrimento de la producción interna.

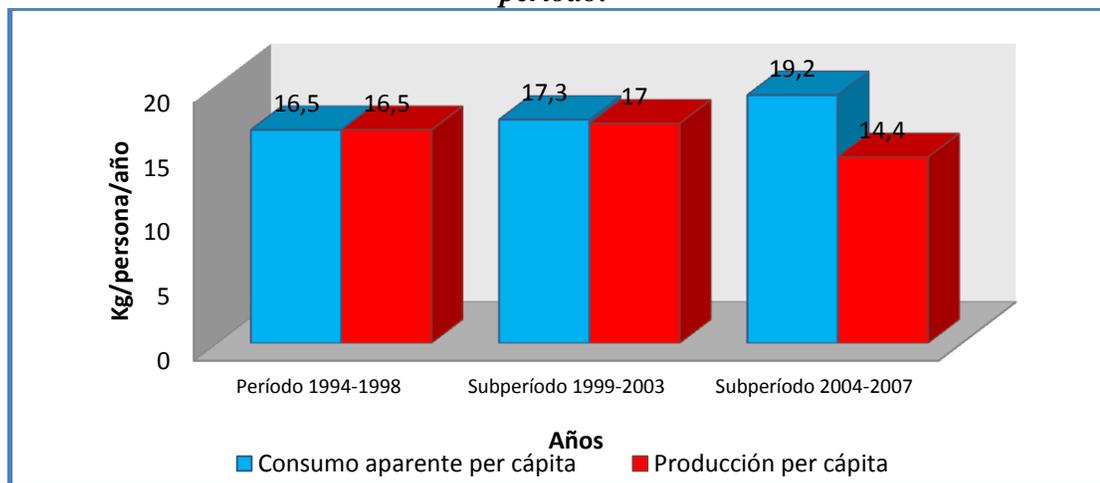
**Gráfico 102**  
**Variación porcentual del valor de la producción per cápita subsector animal, por período.**



Fuente: Fedeaagro, 2010. Cálculos propios.

Se observa en el gráfico 103 que durante el período 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003, se mantuvo la paridad entre el consumo aparente per cápita y la producción de carne de bovinos y por el contrario durante el subperíodo 2004-2007 ocurrió un incremento del consumo aparente mientras disminuyó la producción de carne. Estos resultados reflejan la continuidad de las políticas macroeconómicas y de seguridad alimentaria entre 1994 y el 2003 modificándose sustancialmente éstas en el subperíodo 2004-2007 a consecuencia del boom petrolero que permitió mantener un anclaje cambiario que favoreció las importaciones de alimentos para ser distribuidos en la red pública de alimentos a menor precio afectando con ello la producción nacional.

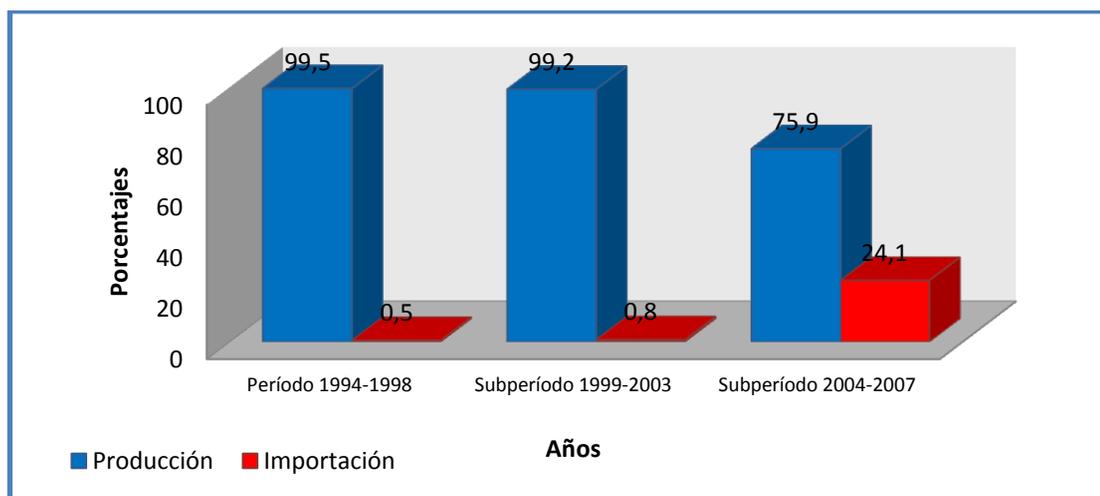
**Gráfico 103**  
**Producción y consumo aparente per cápita de carne de bovinos. Promedio por período.**



Fuente: Gaceta Ganadera, 2010. Cálculos propios.

Este hecho se ve reflejado igualmente en el gráfico 104 donde se observa valores porcentuales promedios muy similares entre el período 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003 donde la producción nacional abastecía en más del 99% a la población, estas cifras se modifican en el subperíodo 2004-2007 alcanzando la importación de carne para este periodo un 24,1%.

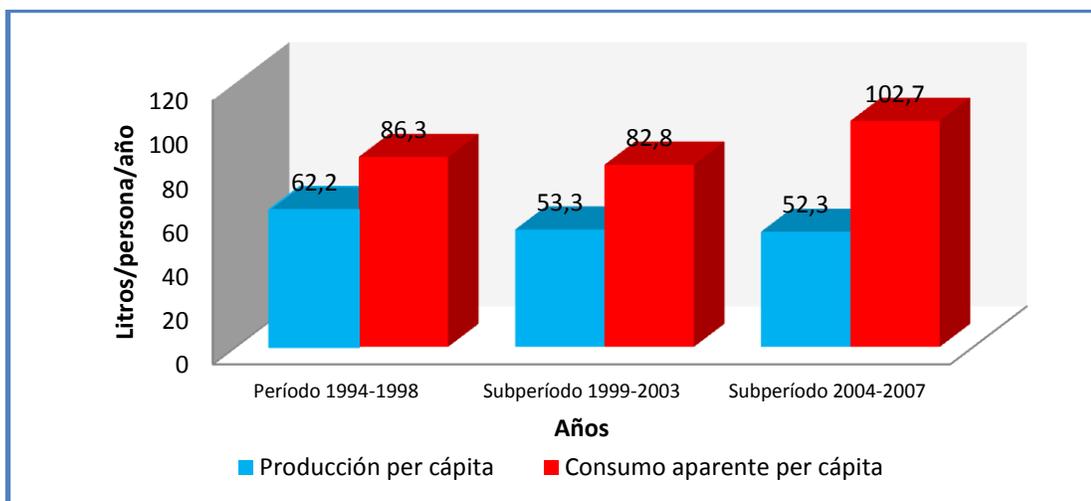
**Gráfico 104**  
**Valor porcentual producción e importación de carne de bovinos. Promedio por período**



Fuente: Gaceta Ganadera, 2010. Cálculos propios

En el gráfico 105 se observa que el consumo aparente per cápita de lácteos para el subperíodo 2004- 2007 alcanza en promedio 102,7 litros/persona/año, incrementándose en relación al período 1994-1998 y al subperíodo 1999-2003, sin embargo la producción per cápita se redujo en relación a los períodos anteriores por lo que parte importante del consumo de lácteos fue provisto mediante la importación, lo cual es indicativo de que durante la bonanza petrolera se privilegió la compra de este rubro en el mercado externo con el propósito de satisfacer el consumo, impactando con ello a su vez negativamente la producción nacional y el consumo aparente a pesar de su incremento durante el período de bonanza petrolera, se mantiene muy por debajo de la cifra normativa especificada por la FAO de 120 litros por persona año.

**Gráfico 105**  
***Producción y consumo aparente per cápita de lácteos. Promedio por período.***

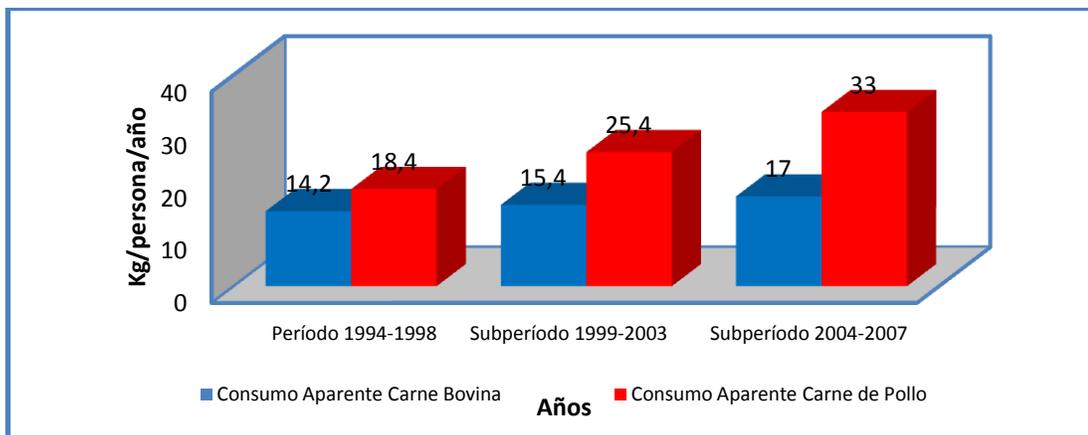


Fuente: Fedeaagro, 2010. Cálculos Propios

Entre los períodos estudiados se mantuvo un crecimiento del consumo tanto de la carne bovina y de pollo, siendo de mayor significación esta última (Ver gráfico 106). En el período 1994 - 1998 y el subperíodo 1999-2003 el consumo aparente creció con el aporte fundamental de la producción nacional, a diferencia del subperíodo 2004-2007 donde se presenta una importante importación de carne de bovino y de pollo como aspecto primordial de la política de seguridad alimentaria en la búsqueda

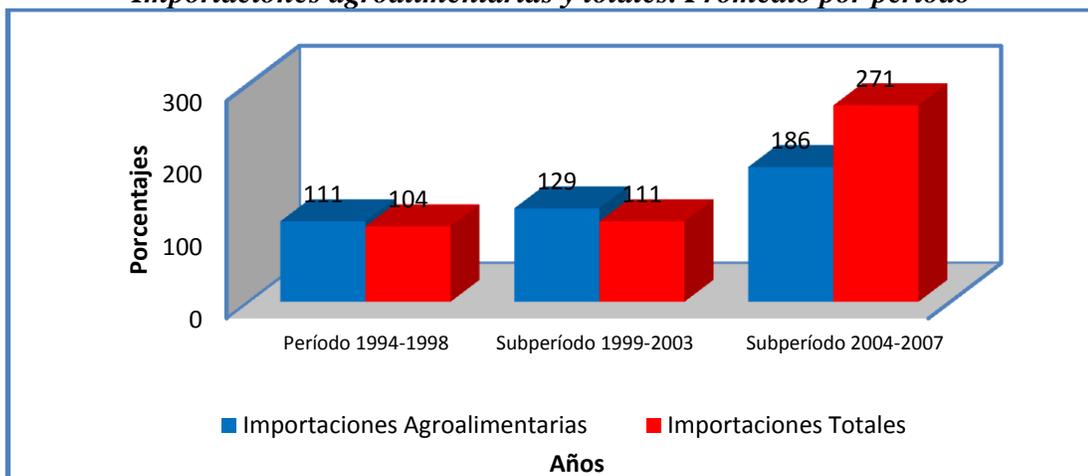
de satisfacer el consumo, en perjuicio de la producción nacional, la cual se encuentra en desventaja al perder competitividad sus productos en relación a los productos importados, como consecuencia de la política macroeconómica de mantener una sobrevaluación de la moneda y de esta manera abastecer la red pública de alimentos con productos importados a un menor precio. Entre los años 2004 y 2007 se presenta el mayor porcentaje de importaciones tanto totales como agroalimentarias, asociado este hecho al boom petrolero que se presentó en estos años (Ver gráfico 107).

**Gráfico 106**  
**Consumo aparente carne bovina y de pollo. Promedio por período**



Fuente: Fedeaagro, 2010

**Gráfico 107**  
**Importaciones agroalimentarias y totales. Promedio por período**

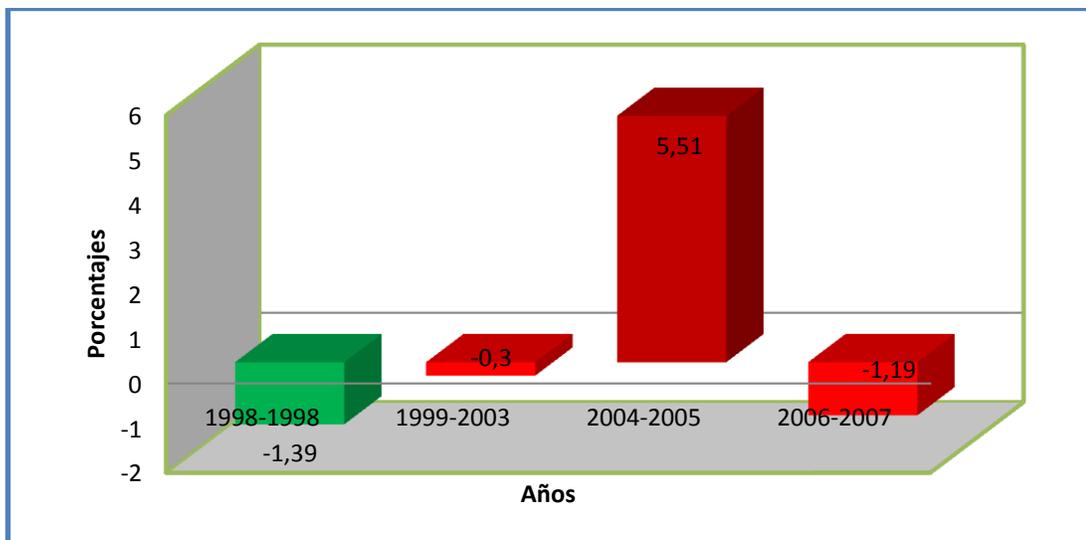


Fuente: INNOVA, 2010. Cálculos propios

La variación porcentual del PIBA per cápita entre los períodos estudiados demuestra que su comportamiento ha estado en concordancia con las políticas macroeconómicas y el ingreso petrolero. En el período 1994-1998 donde se dio inicio a las políticas contra-reforma, se aplicaron medidas de corte populistas que dieron resultados negativos, al igual que el subperíodo 1999-2003 donde también hubo decrecimiento pero en menor proporción. En este lapso se le dio continuidad a muchas de las políticas del período previo, así como también se presentaron tensiones políticas que afectaron negativamente la economía.

Caso contrario se presenta una vez iniciado el boom petrolero con un crecimiento significativo en los años 2004 y 2005 cuando se efectuó un importante aporte al sector agrícola mediante planes de siembra en los llamados rubros banderas, lo cual se desestimó posteriormente, incrementándose fuertemente las importaciones agroalimentarias resultando en una disminución del PIB per cápita en los años 2006 y 2007. Estos resultados son consecuencia de las políticas macroeconómicas y de seguridad alimentaria aplicada durante la época de bonanza petrolera (Ver gráfico 108)

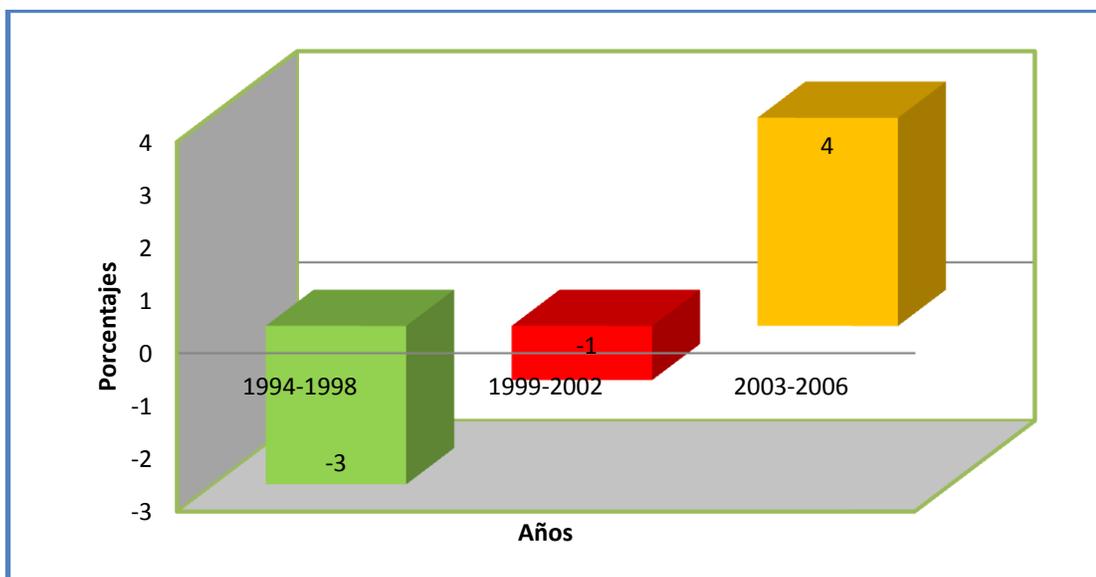
**Gráfico 108**  
**Variación porcentual del PIB agrícola per cápita. Promedio por período**



Fuente: BCV, 2011; Fedegro, 2010; INE, 2010. Cálculos propios

Se observa en el gráfico 109 como entre 1994 y el 2002 existe un decrecimiento en cuanto a la variación porcentual promedio del PIB per cápita de la industria de alimentos a diferencia del subperíodo 2003-2006 donde se observa un crecimiento favorecido por el boom petrolero enmarcado en políticas de contra-reforma con un alto grado de populismo que favoreció el consumo mediante la expansión del gasto público.

**Gráfico 109**  
**Variación porcentual del PIB industria de alimentos per cápita. Promedio por período.**



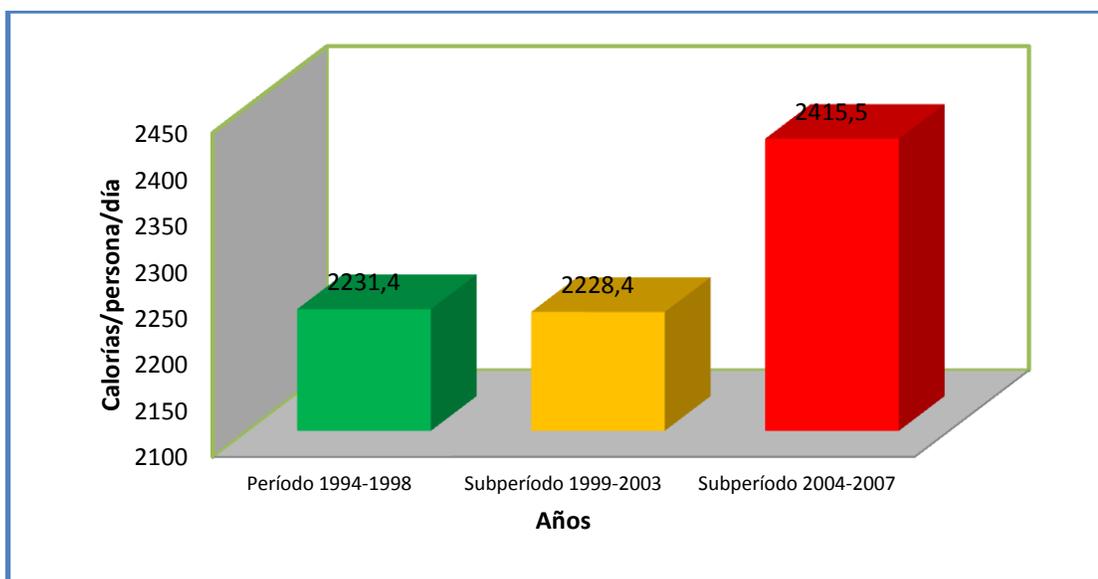
Fuente: BCV, 2011. Cálculos propios

### **VI.1.3.- El Consumo de alimentos**

La DCH calórica promedio como se observa en el gráfico 110 para el período 1994-1998 fue de 2231,4 cal/pers/día, mientras que el promedio para el subperíodo 1999-2003 se redujo ligeramente alcanzando 2228,4 cal/pers/día, de esta manera hasta este subperíodo las políticas sociales alimentarias no habían logrado impactar positivamente el estado nutricional de la población, mientras que en el subperíodo 2004-2007 por el contrario la disponibilidad calórica por habitante se eleva inclusive por encima del valor normativo de 2408 calorías por persona día lo cual es indicativo

de que el cambio de las políticas sociales alimentarias con la llegada del boom petrolero han tenido repercusiones favorables en relación a la ingesta calórica y particularmente a partir de año 2004 una vez implementada las misiones sociales y donde en el sector alimentario se ha destacado la Misión Mercal (Ver gráfico 110)

**Gráfico 110**  
**DCH calórica por habitante. Promedio por período.**



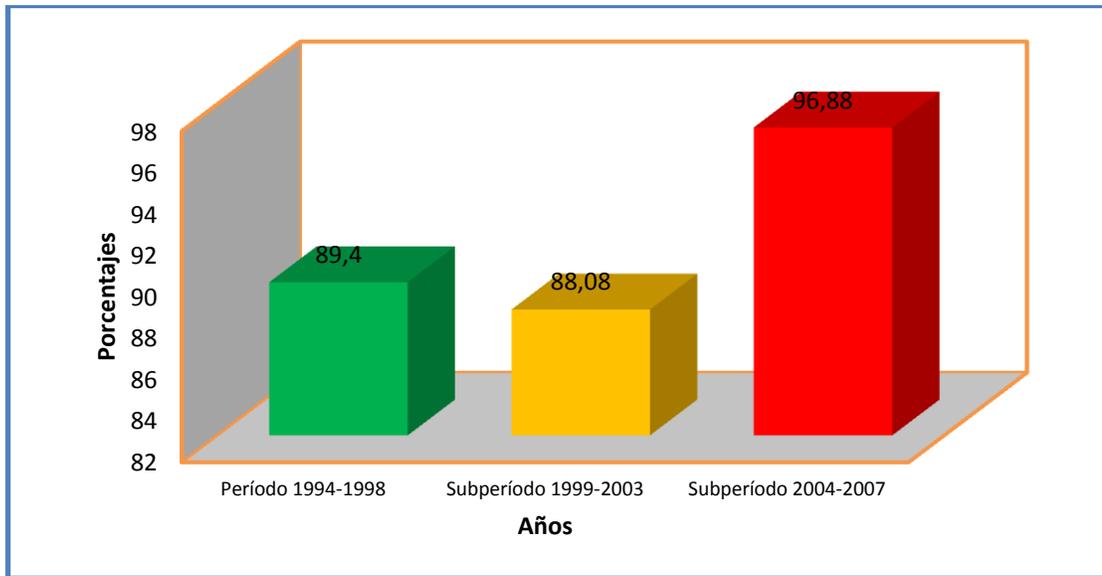
Fuente: INN-ULA (Varios años); INN, 2009. Cálculos propios

El porcentaje de adecuación calórica tuvo un decrecimiento importante durante el período 1994-1998. Para sus inicios, es decir, en el año 94 se ubicaba en un 93,4% y para 1998 fue de 87%, y el promedio durante el período fue de 89,84%, pero esta situación se agravó aun mas durante el subperíodo 1999-2003 cuando él porcentaje de adecuación calórica se redujo, resultando en 88,08%. Esta situación se modificó sustancialmente durante el subperíodo 2004-2007, debido a que el porcentaje de adecuación calórica se incrementó significativamente, para ubicarse en 99,7%.

Se han presentado diferencias significativas en estos períodos, en relación a la adecuación calórica, debido particularmente al aumento de los precios petroleros y al cambio de las políticas sociales alimentarias durante el subperíodo 2004-2007, lográndose incrementar la adecuación calórica en la población, sin embargo a niveles muy por debajo de la meta normativa de 125%, que le permitiría a alrededor del 98%

de la población alcanzar las necesidades mínimas de energía alimentaria (Abreu y Ablan, 2007) (Ver gráfico 111).

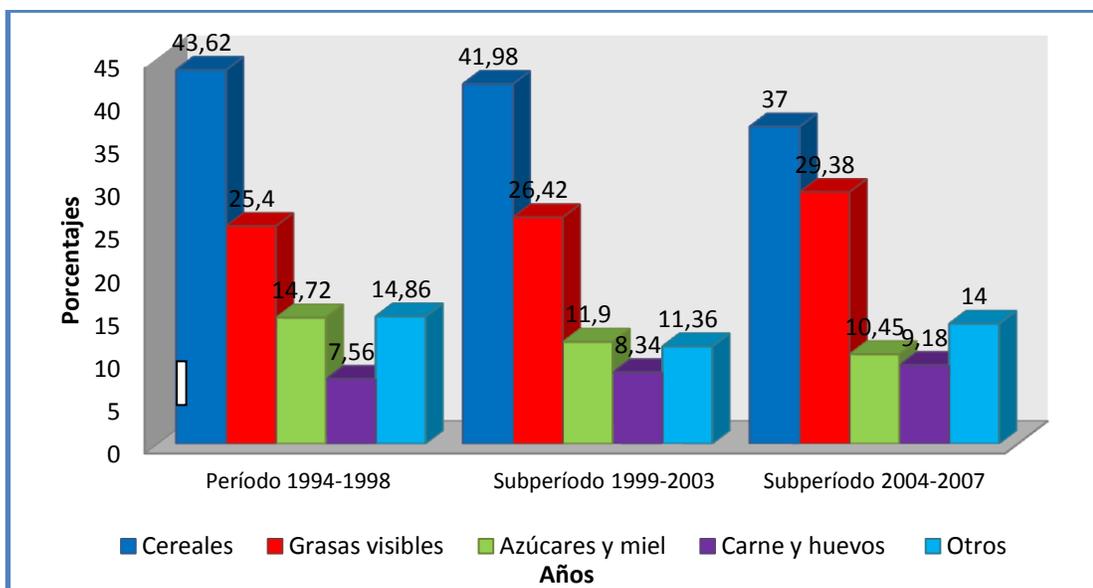
**Gráfico 111**  
**Porcentaje de adecuación calórica. Promedio por período**



Fuente: INN-ULA, (Varios años); INN, 2009. Cálculos Propios

En relación al orden de importancia del grupo de alimentos como aportadores de energía se observa que en ambos períodos los Cereales, Grasas Visibles, Azúcares y Miel, Carne y Huevos concentran el mayor porcentaje, sin embargo entre los períodos en estudio, los cereales y azúcares y miel disminuyen su participación y las grasas visibles y carne y huevos la incrementan en estos últimos existe un alto componente importado que ha sido favorecido por el anclaje cambiario (Ver gráfico 112).

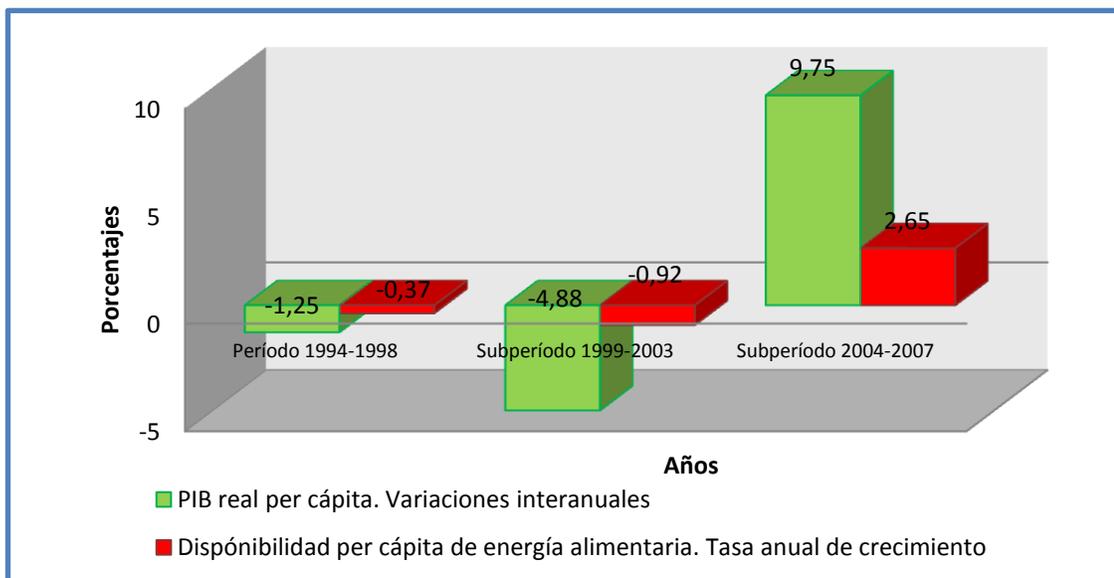
**Gráfico 112**  
**Dependencia externa en calorías según grupos de alimentos. Promedio por período.**



Fuente: : INN-ULA (Varios años); INN, 2009. Cálculos propios

La variación interanual promedio del PIB Real y la DCH calórica per cápita fueron negativas durante el período 1994-1998, evidenciándose la difícil situación económica y alimentaria por la que atravesó el país durante este período. Durante el subperíodo 1999-2003 la variación promedio del PIB real es negativo y la variación de la DCH calórica per cápita apenas creció en promedio en 0,92 %, reflejándose la situación de crisis política y económica que se generó durante este subperíodo. Por el contrario en el subperíodo 2004-2007 se observa como la variación per cápita promedio del PIB real se ubica en 9,75% y la DCH calórica per cápita promedio es de 2,65%, que demuestra el efecto del incremento significativo de los precios del petróleo que permitió un crecimiento del PIB y DCH calórica durante este período (Ver gráfico 113).

**Gráfico 113**  
**PIB real y DCH calórica per cápita. Promedio por período.**

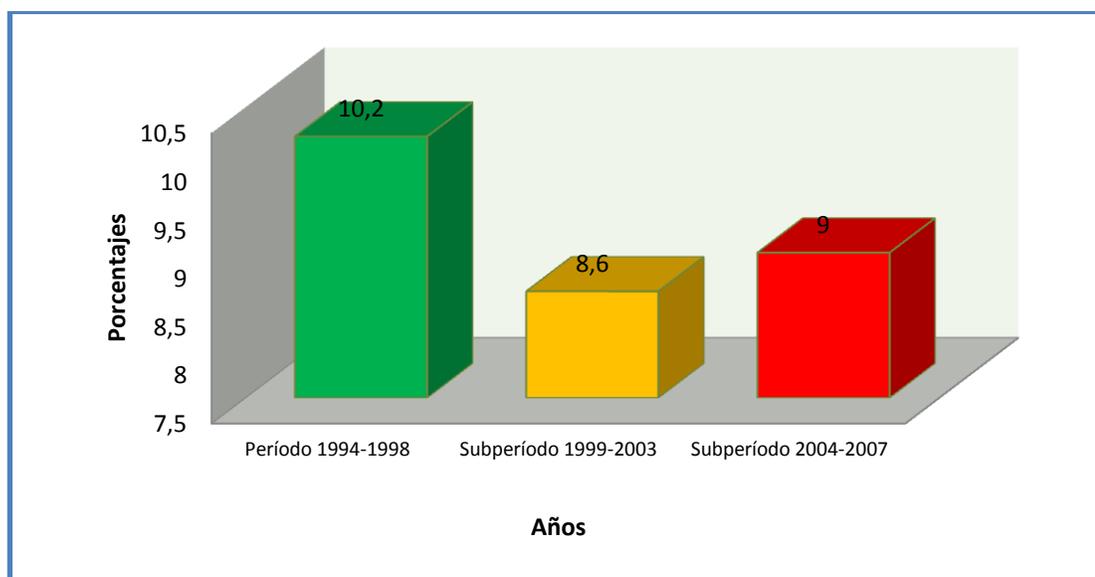


Fuente: BCV 2009; INN-ULA (Varios años); INN, 2009. Cálculos propios

#### **VI.1.4.- Situación nutricional de la población.**

Durante el período 1994-1998 el porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer fue de 10,2%, asimismo durante los subperíodos 1999-2003 y 2004-2007 estos porcentajes se ubicaron en 8,6% y 9% respectivamente, de esta manera se observa que a pesar de haberse reducido en los dos subperíodos con respecto al período anterior, estas reducciones no son tan significativas e inclusive en el subperíodo 2004-2007 se incrementó a pesar de que durante este lapso es cuando se obtuvo los mayores ingresos del petróleo, lo cual es indicativo de que los recursos dirigidos a los programas sociales alimentarios no han sido utilizados eficientemente, ya que la desnutrición de los recién nacidos es consecuencia directa de la ingesta de alimentos de la madre durante la etapa de gestación ( Ver gráfico 114).

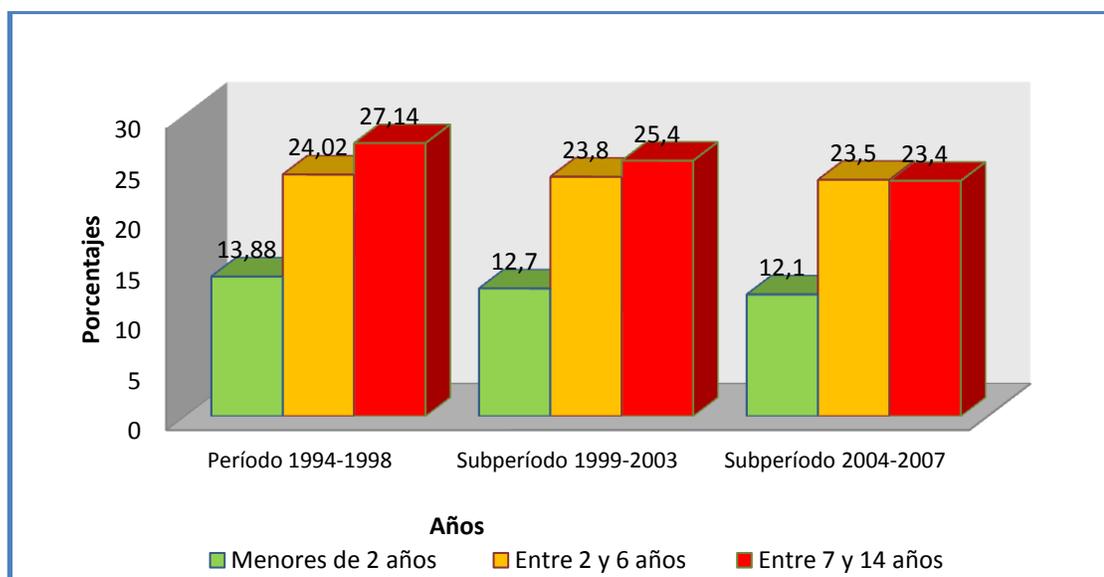
**Gráfico 114**  
**Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer. Promedio por período**



Fuente: SISOV, 2009. Cálculos propios.

El déficit antropométrico nutricional se redujo en relación al período 1994-1998, sin embargo esta ha sido más notoria entre los niños en edades comprendidas entre 7 y 14 años y no así en relación a los niños menores de 2 años y entre 2 y 6 años, lo cual señala la necesidad de intensificar la atención que presta el Estado venezolano para una alcanzar un adecuado estado nutricional de la madre durante la etapa de gestación y de los infantes durante sus primeros años de vida. De esta manera, a pesar de haberse alcanzado algunos niveles de reducción del déficit antropométrico nutricional, éstos siguen siendo altos con valores muy similares al del período anterior, a pesar de que durante el subperíodo 2004-2007 se obtuvo altos ingresos por la renta petrolera, no obteniéndose un impacto importante que lograra reducir este déficit de manera significativa (Ver gráfico 115).

**Gráfico 115**  
**Déficit antropométrico nutricional. Promedio por período**



Fuente: SISOV, 2009. Cálculos propios

En definitiva en el período 1994-1998 y en particular durante el subperíodo 1994-1996, se estableció una política de contra-reforma implementando políticas de corte populistas que lleva a la economía a una situación de estancamiento agudizado por los bajos precios del petróleo. Se hace presente la crisis bancaria que aunado a la política fiscal y monetaria agudizan las presiones inflacionarias deteriorando el poder de compra alimentario se presentó una situación de bajos precios del petróleo que se fue acentuando hacia el final del período. La política de anclaje cambiario deteriora la autonomía del abastecimiento alimentario reflejándose en el incremento del déficit de la balanza agroalimentaria.

El modelo económico se caracterizó por control de precios de los alimentos, control cambiario, el incremento de las importaciones, las consecuencias de la crisis bancaria, que aunado al clima de desconfianza en la economía a consecuencia de la crisis financiera y el discurso anti reformas ocasionó la fuga de capitales, ocasionando el agotamiento de la economía del país. En el subperíodo 1996-1998, se comenzó a aplicar la “Agenda Venezuela” mediante un programa de ajuste estructural de la economía, que integraba una serie de programas sociales compensatorios,

focalizados a la población de bajos ingresos, destacando en el aspecto alimentario el PROAL cuyo propósito fue incrementar los niveles calóricos de la población que se situaban en niveles críticos. Este propósito no fue alcanzado y los programas sociales alimentarios no fueron capaces de detener el deterioro en el consumo de alimentos evidenciándose en la tendencia decreciente de la DCH y la adecuación calórica. De esta manera este período gubernamental transcurrió con serias dificultades económicas y sociales cambiando la estrategia de su política económica a mitad del período y cuyos resultados generales desde el punto de vista nutricional para la población no fueron los más satisfactorios.

En el subperíodo 1999-2003 se presentó una continuidad de las políticas sociales del período previo como el PROAL y las políticas económicas de control de la economía. De igual forma un hecho que ha caracterizado este período, fueron los acontecimientos ocurridos en los años 2002 y 2003 que afectaron seriamente la economía del país. Este conjunto de factores relacionados con los bajos precios del petróleo, la polarización política y las políticas adversas al sector privado contraen la inversión y el PIB prolongándose la situación de estanflación del período previo. En este contexto el poder de compra alimentario no logró recuperarse, manteniéndose niveles altos de pobreza. Los programas sociales alimentarios no logran impactar positivamente los niveles de consumo alimentario, a pesar del aumento en el gasto del mismo.

En consecuencia, se evidencia una continuidad entre el período 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003 al mantenerse la tendencia de deterioro del poder de compra alimentario reflejada en el descenso de la ingesta calórica, igualmente se observa en ambos lapsos el sostenimiento de una política de anclaje cambiario que genera una sobrevaluación de la moneda, lo cual estimula el deterioro de la autonomía del SAV y permite que los circuitos importadores como el avícola, derivados del trigo, y el de grasas y aceites sigan jugando un rol fundamental en el SAV.

Es a partir del año 2004 cuando se presenta una nueva realidad para la economía venezolana a consecuencia del boom petrolero. El incremento significativo de los precios del petróleo le ha generado importantes ingresos al gobierno nacional y

permitió constituir un número significativo de programas sociales denominados misiones en el área educativa, de salud y alimentaria, destacado en esta última la Misión MERCAL, que luego se ha estructurado dentro de la Misión Alimentación, que incluye además CASA y FUNDAPROAL. Los ingresos petroleros que han permitido financiar este conjunto de misiones, han contribuido a que la ingesta calórica de la población se mejore sustancialmente hasta superar la meta normativa. La abundancia de recursos económicos por parte del Estado también ha permitido mantener anclado el tipo de cambio durante los últimos años, que ha favorecido la importación de productos alimentarios por el propio gobierno nacional, que son distribuidos a precios más bajos en los puntos de venta de MERCAL beneficiando el consumo de alimentos, pero a su vez afectando la producción nacional.

Los circuitos importadores y las importaciones siguen desempeñando un rol fundamental en el SAV y las exportaciones agroalimentarias colapsan y un importante sector agrícola se ha visto afectado por los precios y falta de mercado, destacando la ganadería de carne, frutas entre otros. De esta manera la sobrevaluación de la moneda ha favorecido la expansión exagerada en la generación de bienes y servicios no transables como el gasto público, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios financieros y seguros, a expensas de los sectores productores de bienes transables como la agricultura.

La inflación durante el período 1999-2007, ha sido en promedio alta y particularmente a partir del año 2004, donde la inflación de alimentos ha sido superior a la inflación general, esta situación resulta de las políticas económicas aplicadas por el gobierno nacional, enmarcadas en un populismo económico, que menosprecia los riesgos de la inflación, aplicando políticas fiscales y crediticias expansivas, sobrevaluaciones de la moneda para el crecimiento y redistribución del ingreso.

Las políticas sociales alimentarias aplicadas a través de medios extrainstitucionales financiados con los ingresos extraordinarios del petróleo adquieren un fuerte componente clientelar característico de una política populista. Los programas sociales alimentarios se orientan a una amplio número de

beneficiarios siguiendo el paradigma de políticas universales, igualmente el número de productos se amplía y los niveles de subsidio se incrementan, generando cuantiosas pérdidas al Estado y un alto costo fiscal que es posible sobrellevar gracias a los recursos extraordinarios del petróleo. Estas políticas, sólo son posibles bajo coyunturas muy particulares, como el boom petrolero actual donde se han generado cuantiosos ingresos que permiten su financiamiento y en la medida que éstos vayan disminuyendo, las políticas no son sustentables.

## ***VI.2.- CAMBIOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DEL COLAPSO DEL CAPITALISMO RENTÍSTICO.***

A continuación como aspecto fundamental en este capítulo se analiza los cambios de las políticas de seguridad alimentaria en el contexto del colapso del capitalismo rentístico, que no es más, que el cambio estructural que se produce en la economía venezolana, derivado del deterioro del modelo de acumulación de capital, y el cual ha estado sustentado en la apropiación de unos excedentes no generados por la economía interna, captados internacionalmente a cuenta de la renta internacional del petróleo (Baptista, 1997).

En el lapso comprendido entre 1994-1998 y el subperíodo 1999-2003, los precios del petróleo mantuvieron una tendencia decreciente la mayor parte del tiempo, sin embargo en los últimos años y en particular desde el 2004, se ha generado en Venezuela un boom petrolero debido a los precios extraordinarios del petróleo, que ha permitido al Estado venezolano disponer de mayores recursos económicos, iniciándose de nuevo un período de bonanza petrolera, pudiéndose influir positivamente en indicadores económicos y alimentarios, principalmente mediante la expansión del gasto público, el cual actúa como dinamizador de la economía, a su vez la implementación de programas sociales alimentarios contribuyen a incrementar variables fundamentales alimentarias como la DCH calórica y proteínica, por períodos de tiempo relativamente cortos y que no modifican sustancialmente las tendencias a largo plazo. En el caso venezolano esta situación se presenta

generalmente de manera coyuntural y solo permite encubrir el cambio estructural que se genera a consecuencia del agotamiento del modelo de acumulación de capital proveniente de la renta petrolera.

### ***VI.2.1. - El modelo rentístico y sus efectos sobre las tendencias generales del consumo de alimentos.***

En una economía rentística se dispone de excedentes que no tienen correspondencia con el nivel desarrollo de las fuerzas productivas ni con el tamaño del mercado, por lo tanto cuenta con recursos para consumir e invertir superiores a las condiciones normales del capitalismo. En el caso venezolano inicialmente en el proceso de acumulación rentística, la mayor capacidad de producir bienes fue absorbido por el mercado, debido al intenso proceso de urbanización que se generó en el país, el crecimiento de los salarios reales, las mejoras en la productividad, fundamentalmente por la inmigración de fuerza de trabajo capacitada, baja presión tributaria y protección a lo producido internamente. Esta situación permitió que no se presentara en esta etapa, la incompatibilidad entre la capacidad para acumular y producir y la capacidad para absorber la mayor producción.

El auge de los precios del petróleo de los setenta, sirvió para reafirmar como destino fundamental de la renta la inversión, llegando alcanzar la relación capital-producto valores tan elevados que hacían inviable la reproducción del modelo de capitalismo rentístico. De esta manera, y aunque resulte paradójico, en pleno auge del rentismo se advierte el colapso del capitalismo rentístico, al manifestarse intensamente la desarmonía entre la capacidad para producir y la capacidad del mercado para absorber la mayor oferta potencial (Gutiérrez, 2000).

Los efectos del colapso del capitalismo rentístico sobre el consumo de alimentos, se pueden observar mediante las variables representativas del consumo como lo son la disponibilidad para consumo humano calórico (DCH calórico/persona/día) y la DCH proteínica (gramos de proteína/persona/día). Como se puede ver en el cuadro 34 la DCH calórica y la DCH proteínica mostraron un crecimiento de la tasa media anual de 1,2 % y 1,7% respectivamente en el período 1970-1981. Posterior a estos

años de crecimiento, se observa en el período 1981-1995 un decrecimiento de -1,0 % en la DCH calórica y de -1,2 % en la DCH proteínica. Este lapso se caracterizó por presentar altas tasas de inflación, tendencia declinante de las tasa de inversión, de las importaciones de alimentos, caída del ingreso no rentístico, caída de los salarios reales y de los niveles de empleo (Gutiérrez, 2000).

**Cuadro 34**  
**Venezuela: tasas medias de crecimiento de la DCH calórica y proteica**

Período	DCH Calórica	DCH Proteínica
1970-1981	1,2	1,7
1981-1995	-1,0	-1,2
1981-2002	-1,0	-0,6
1981-2007	-0,1	0,2

Fuente: INN-ULA (Varios años); Gutiérrez, 2000; INN, 2009. Cálculos propios.

En 1989 con el inicio del nuevo gobierno y la ejecución del VIII plan de la nación, se implementa un programa de corte neoliberal de estabilización y ajuste estructural de la economía, justificándolos por la existencia de graves desequilibrios macroeconómicos, el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, el deterioro de los precios del petróleo y, en términos generales, el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la renta petrolera, hacían impostergable un cambio de rumbo. El programa de ajustes contenía medidas de aplicación inmediata y otras de aplicación gradual, concebidas tanto como medidas de estabilización macroeconómica, como un programa de ajuste estructural, incluyendo decisiones sobre política cambiaria (devaluación real del bolívar), comercio exterior, sistema financiero, reforma fiscal y política social. De esta manera se instrumenta la liberación de la política comercial, privatización de las empresas públicas.

Se pasa de un modelo fundamentado en los subsidios generalizados a uno basado en subsidios directos y focalizados, destinándose los recursos exclusivamente a la población tipificada como vulnerable, conformada por familias de menores ingresos, así como a las mujeres embarazadas, en período de lactancia y los niños en edad escolar y pre-escolar.

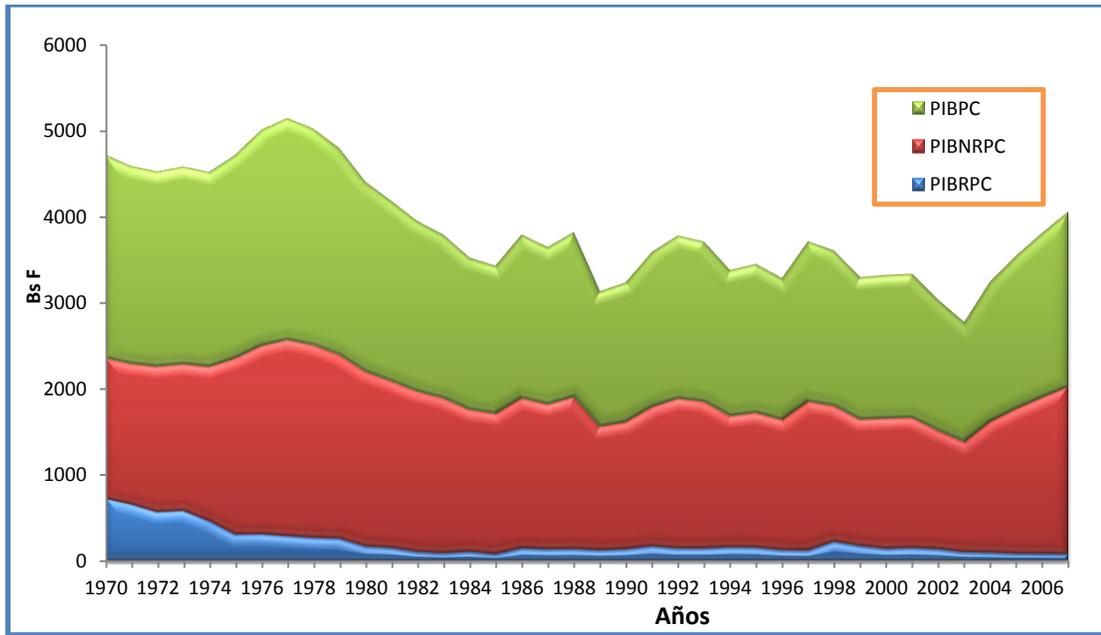
En el período que se inició en 1994 el nuevo gobierno implementó inicialmente una política económica de corte populista basada en controles: del tipo de cambio, tasas de interés, y precios. Estas políticas fueron modificadas a mitad de período cuando en abril de 1996 se implementó el programa de ajuste conocido como “Agenda Venezuela”, retomando el camino de las reformas económicas, estableciendo como principales acciones de políticas económicas: eliminación del control cambiario, privatización de las empresas públicas, reforma laboral, apertura del sector petrolero al capital extranjero, liberación del comercio exterior entre otras.

En el lapso 1994-1996 las variables determinantes del consumo de alimentos se caracterizaron por declinar los precios reales de los alimentos, debido a los controles de precios sobre los bienes alimentarios, caída de los niveles de empleo, de los salarios reales, y del ingreso per cápita y esfuerzos para compensar a los consumidores por la vía de los subsidios alimentarios y programas sociales (Gutiérrez, 2000)

En el período objeto de estudio, el deterioro del capitalismo rentístico se mantuvo y los precios extraordinarios del petróleo favorecieron el producto interno bruto no rentístico per cápita (PIBNRPC), incrementándose entre 2004-2007, mientras que el Producto Interno Bruto rentístico per cápita (PIBRPC), decreció (Ver gráfico 116 ). En este subperíodo se establecieron programas sociales alimentarios que han contribuido a mejorar la DCH calórica y proteínica, dentro de los cuales destaca la red Mercal, además del control de precios, fundamentalmente en alimentos y el anclaje del tipo de cambio, medidas que han favorecido las importaciones entre ellas, las alimentarias.

### Gráfico 116

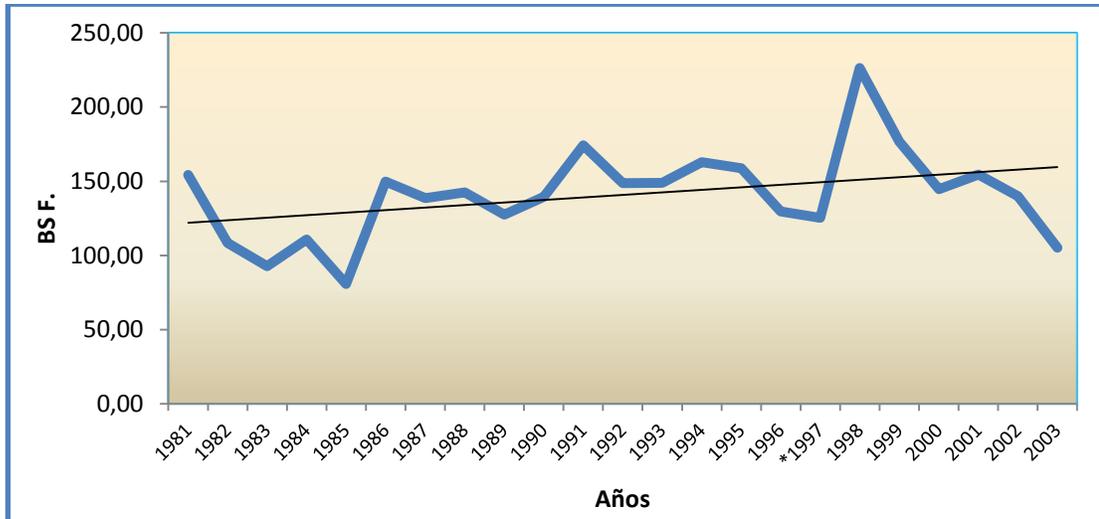
#### Venezuela: evolución del PIB per cápita (Total, Rentístico y No Rentístico), 1970-2007



Fuente: Baptista (2010a); BCV (2010). Cálculos propios

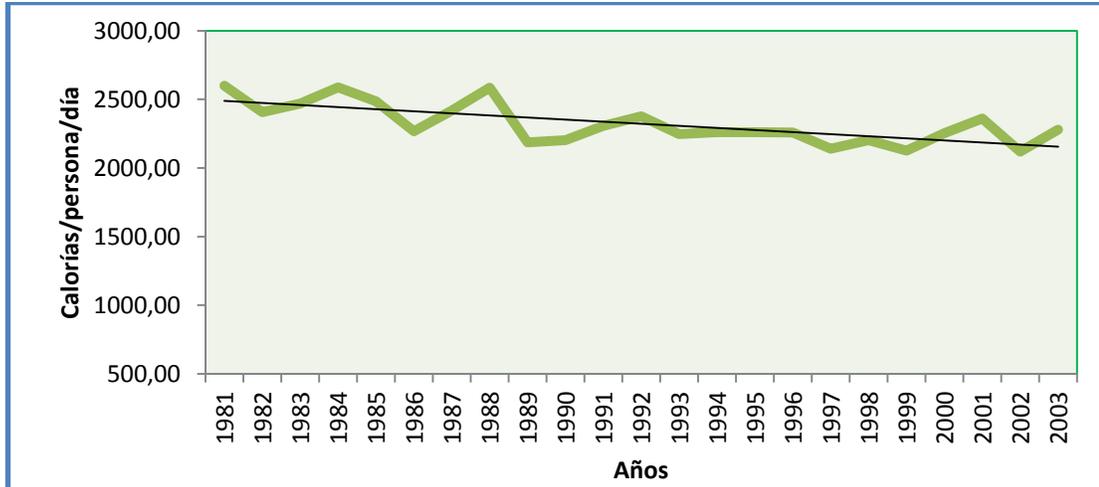
Al observar el período 1981-2002, finalizado justo antes de iniciar el boom petrolero, el decrecimiento del DCH calórica fue de -1,0 % y de DCH proteínica de -0,6% (Ver Cuadro 34). En este período se presenta una tendencia creciente del PIBRPC con una decreciente de la DCH calórica, reafirmando lo expresado por Gutiérrez (2000) cuando señaló que en la medida que aumenta el PIBRPC la DCH calórica para el habitante promedio en vez de aumentar disminuía (Ver gráficos 117 y 118). Esta situación demuestra que el período 94-98 y el subperíodo 1999-2003 son parte de la tendencia del período 81-2003 con el deterioro del PIBNRPC, del ingreso real y del consumo per cápita. Los programas sociales alimentarios y en particular el PROAL con mayor influencia, no logran detener esta tendencia.

**Grafico 117**  
**PIBRPC 1981-2003**



Fuente: Baptista, 2010a; Cálculos propios

**Grafico 118**  
**DCH calórica 1981-2003**

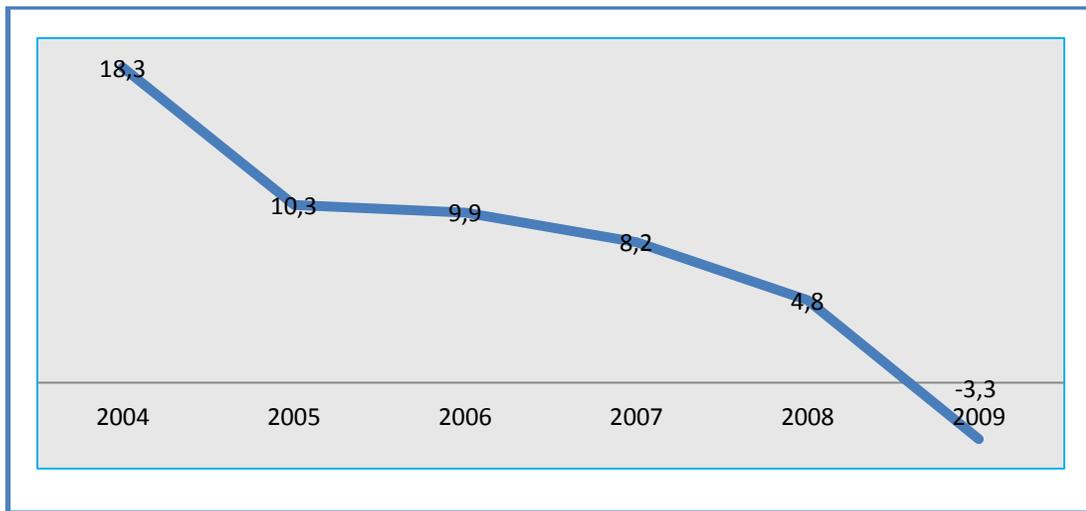


Fuente: INN-ULA (Varios años)

En 1999 el nuevo gobierno dio continuidad inicialmente a la política cambiaria acorde con el objetivo de reducir la tasa de inflación, instrumentada por el gobierno

anterior desde abril de 1996, sin embargo posterior a los hechos políticos sociales<sup>38</sup> y desde febrero del año 2003 se estableció un control cambiario en el mercado venezolano de divisas, asimismo se estableció un férreo control de precios sobre los alimentos, que ha originado escasez y desabastecimiento en muchos casos y como ya se ha analizado anteriormente, la inflación no ha dejado de ser un problema y muy por el contrario sigue su tendencia de crecimiento, superando la inflación de alimentos a la inflación general en la actual administración, lo cual continúa comprometiendo la seguridad alimentaria de la población. Posterior a los problemas políticos del 2002 y 2003 que afectaron seriamente el PIB, a partir del 2004 éste se recuperó, sin embargo a partir del 2004 y hasta el 2008 la tasa de crecimiento se ha ido reduciendo, hasta alcanzar un decrecimiento en el 2009 de -3,3, asociado en gran parte a la disminución de los precios del petróleo (Ver gráfico 119).

**Gráfico 119**  
**Variación porcentual PIB 2004-2009**



Fuente: BCV, 2010.

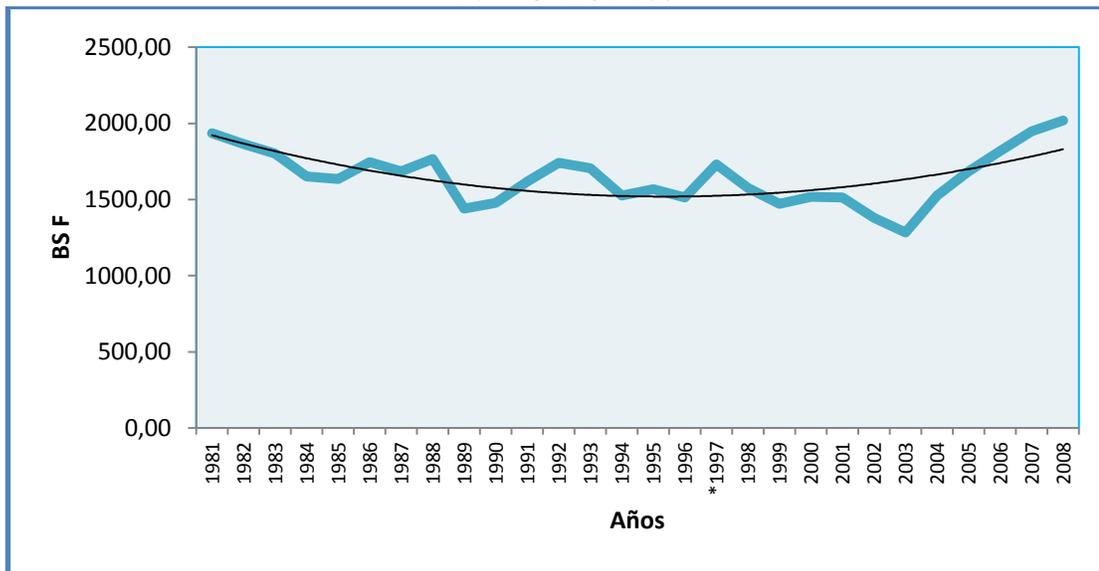
El período comprendido entre los años 2004 y 2007 ha sido de recuperación de los ingresos gracias a una fuerte expansión del gasto público financiado por los ingresos petroleros. En los primeros años del actual período los precios del petróleo sufrieron

<sup>38</sup> Los hechos políticos que afectaron seriamente la economía venezolana durante los años 2002 y 2003 como lo fueron los sucesos de abril del 2002 y el paro petrolero empresarial que se inició el 02 de diciembre del 2002 y se prolongó varios meses después

un incremento moderado, pero es a partir del año 2004 que este incremento es realmente significativo alcanzando su precio niveles históricos, lo cual ha generado al gobierno nacional altos ingresos por este concepto, permitiéndole mantener un anclaje cambiario, que ha favorecido el incremento de las importaciones en el sector agroalimentario, así como un número importante de programas sociales los cuales han beneficiado los sectores de menores ingresos.

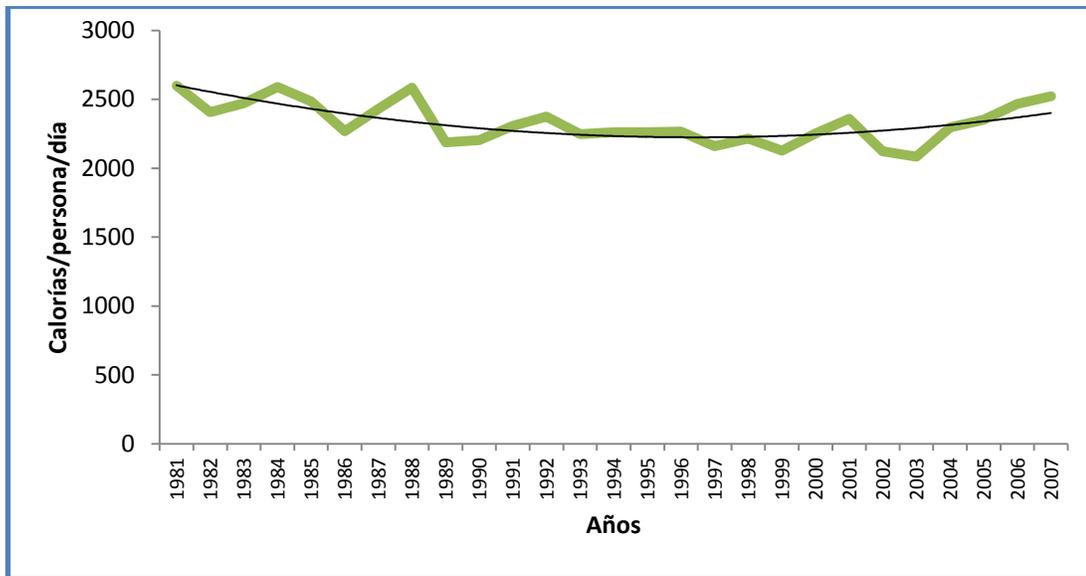
Para el lapso de 1981-2007, se observa una moderada recuperación de la tasa media anual de la DCH calórica en -0,1 % y del 0,2 % en la proteínica, reflejándose el efecto del boom petrolero al final del periodo entre los años 2004 y 2007 y que influenció estas variables (ver cuadro 34). Al final de este período se observa una tendencia creciente del PIBNRPC repercutiendo en un incremento de la DCH calórica como se puede observar en los gráficos 120 y 121. Es decir, las tendencias cambian a partir del 2004 con la llegada de la bonanza petrolera. El período comprendido entre los años 2004 y 2007 ha sido de recuperación de los ingresos gracias a una fuerte expansión del gasto público financiado por los ingresos petroleros.

**Gráfico 120**  
**PIBNRPC 1981-2007**



Fuente: Baptista, 2010a. Cálculos propios.

**Grafico 121**  
***DCH calórica 1981-2007***



Fuente: INN-ULA, (Varios años); INN, 2009. Cálculos propios.

En los primeros años del actual período los precios del petróleo sufrieron un incremento moderado, pero es a partir del año 2004 que este incremento es realmente significativo alcanzando su precio niveles históricos, lo cual ha generado al gobierno nacional altos ingresos por este concepto, permitiéndole mantener un anclaje cambiario, que ha favorecido el incremento de las importaciones en el sector agroalimentario, así como un número importante de programas sociales los cuales han beneficiado los sectores de menores ingresos.

El cambio radical en las políticas de seguridad alimentaria se presenta en definitiva en el subperíodo 2004 -2007, estableciéndose programas sociales alimentarios (MERCAL) con un alto componente de productos importados, ofrecidos al consumidor a precios más bajos, en un marco general de control de precios, y un anclaje del tipo de cambio que ha favorecido la importaciones, entre ellas las alimentarias que han contribuido a mejorar la DCH calórica y proteínica. La apreciación de la Tasa de Cambio Real distorsiona el patrón de consumo, al promover la demanda de bienes agroalimentarios importados, pues la apreciación ejerce el

efecto equivalente de un subsidio a las importaciones, por lo que termina abaratándolas, en detrimento de la producción nacional.

Venezuela por ejemplo es un importante consumidor de trigo el cual no se produce en el país, asimismo necesita importar gran cantidad de insumos como maíz amarillo y tortas de soya, para producir carne de aves (principal aportador de proteínas de origen animal para los venezolanos). De igual forma, alimentos que tienen alta importancia relativa como aportadores de energía alimentaria o de proteínas presentan una alta dependencia de las importaciones en relación a las disponibilidades para consumo humano (DCH). Para el 2007 según la Hoja de Balance de Alimentos del Instituto Nacional de Nutrición (2009) las importaciones representaban para varios alimentos lo siguiente: Carne de pollo (70 %), azúcar (29 %) carne de bovino en canal (67 %), Carne de porcino en canal (62 %), caraotas (73 %), aceite vegetal (96 %), leche en polvo (82 %), tomate para pasta (100%) (Ver cuadro 35).

**Cuadro 35**  
**Procedencia importada de algunos rubros (%) DCH 2007**

<b>Producto</b>	<b>Importación (%)</b>
<b>Azúcar</b>	29
<b>Carne de Pollo</b>	70
<b>Carne de Porcino en canal</b>	62
<b>Carne de bovino en Canal</b>	67
<b>Caraotas</b>	73
<b>Aceite Vegetal</b>	96
<b>Leche en Polvo</b>	82
<b>Tomate para pasta</b>	100
<b>Huevos de consumo</b>	64
<b>Margarina</b>	61

Fuente: INN, 2009.

#### ***VI.2.1.1.- La renta petrolera como factor determinante del consumo de alimentos.***

A finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta surgen problemas estructurales de la economía venezolana, debido a la imposibilidad de continuar reproduciendo el modelo de acumulación de capital basado en la renta petrolera, causando el declive del poder de compra alimentario de los consumidores a causa de la caída de los salarios reales, del ingreso per cápita, del incremento de la pobreza y la

retracción en la distribución del ingreso (Gutiérrez, 2000). De esta manera, es cuando se advierte el colapso del modelo rentístico por lo elevado que llegó a ser la relación capital producto, por el destino de la renta que era fundamentalmente a la inversión.

Luego del colapso, se revelan las dificultades para absorber eficientemente la mayor capacidad para producir, asociado a una baja competitividad y a la propensión a la sobrevaluación de la moneda que impedía la colocación de los productos en los mercados foráneos. En relación a esto Gutiérrez (2009, p 27), señaló que existe una “tendencia estructural de la economía venezolana a apreciar su tipo de cambio real, a especializarse en la producción de bienes no transables y al fomento de un aparato productivo con bajos niveles de eficiencia que negaba la posibilidad de competir en el mercado externo”.

La caída de los salarios reales y del poder de compra de los consumidores evidenciaba la crisis del capitalismo rentístico, cuyos excedentes rentísticos terminaron en el exterior mediante el pago de la deuda y la fuga de capitales afectando la economía en general e imposibilitando incentivar el consumo. En consecuencia Gutiérrez (2000), estableció entonces de que la renta así como se había convertido en un obstáculo para la acumulación de capital, también resultaba un obstáculo para el consumo, con una relación que en vez de positiva, por el contrario, se expresaba de manera inversa.

#### ***a) Estimación de modelos econométricos.***

A continuación en la presente investigación se estiman modelos econométricos con el propósito de conocer la relación de una variable social alimentaria y variables de política económica. La econometría, igual que la economía, tiene como objetivo explicar una variable en función de otras, es decir, cuando se han definido las variables (endógenas, exógenas) que explican y determinan el modelo, los parámetros estructurales que acompañan a las variables, las ecuaciones y su formulación en forma matemática, la perturbación aleatoria que explica la parte no sistemática del modelo, y los datos estadísticos.

Cuando se estiman modelos, es importante examinar el efecto de observaciones atípicas sobre el modelo estimado y los pronósticos obtenidos del mismo. La

presencia de datos atípicos puede conducir a la selección y estimación de un modelo complejo cuando en realidad el proceso es lineal con la presencia de datos atípicos, lo cual sugeriría la estimación de un modelo con la incorporación de variables artificiales o dummies. Estas variables cualitativas son de carácter dicotómico o binario. Por ello, es fácil expresarlas como variables que puedan tomar el valor de 1 ó 0, en nuestro caso se toma el valor de 1 cuando se presentan cambios significativos en política cambiaria y/o inflacionaria para el período al que se refieren los datos en cuestión.

La variable artificial o dummy que se incorpora a los modelos que se desarrollan a continuación, está asociada a momentos críticos de política cambiaria y/o momentos inflacionarios relevantes, con el propósito de determinar su efecto sobre el consumo alimentario de la población, como ocurrió a partir de 1974 cuando se presentó un deterioro significativo en términos de inflación, a consecuencia del boom petrolero de los años 1975 y 1976 que promovió una apreciación del tipo de cambio real. En el año 1983 el gobierno nacional estableció el nuevo régimen de control de cambios después de casi veinte años con un sistema de tipo de cambio fijo y de libre convertibilidad del bolívar. Así se implantaron, conjuntamente, el Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), con dos tipos de cambio o paridad fija preferencial (4,30 y 6,00 Bs./Us \$) y un mercado libre a paridad variable y el Sistema Administrado de Precios.

En 1989 es implementada por el nuevo gobierno la flotación cambiaria seguida de restricciones monetarias como el alza de la tasas de interés y fiscales con la reducción del gasto público y la aplicación del IVA, acompañado con el levantamiento de los controles cambiarios y de precios. En este año la economía presentó fuerte inflación con recesión. Otro dato atípico se detecta en el año 1996, cuando se hace evidente el colapso del control de cambio, debido a que la economía se encontraba en similar o peor situación que los meses previos a los de la instrumentación del control (Guerra y Pineda, 2002) y se implementa el programa de ajuste macroeconómico que se conoció como la “Agenda Venezuela” y el período transitorio y anunciado de libre

flotación previo a la instrumentación del Sistema de Bandas Cambiarias, que se implementó a partir de 1996.

Bajo el contexto del paro general de actividades vivido en el año 2002, caracterizado principalmente por la interrupción de las exportaciones petroleras de PDVSA, la demanda de divisas en el mercado cambiario propició el episodio de crisis cambiaria, que motivó al cierre del mercado cambiario entre enero y febrero de 2003, que conllevaron a la adopción del régimen de control cambiario administrado por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI).

Los modelos con series de tiempo ofrecen algunas veces resultados espurios, es decir, que es posible que no exista una relación significativa entre las variables, situación que refleja un proceso estocástico no estacionario. Así, las series no estacionarias pueden estar cointegradas si alguna combinación lineal de las series llega a ser estacionaria (Gujarati, 2006).<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Se dice que un proceso estocástico es estacionario “si su media y su varianza son constantes a lo largo del tiempo y el valor de la covarianza depende únicamente de la distancia, o retardo, entre los dos períodos temporales, y no del momento del tiempo para el que se calcule la covarianza” (Gujarati, 2006: 486, 489). Entonces:

$$E(Y_t) = \mu ; \quad \text{Var}(Y_t) = \sigma^2 ; \quad \text{Cov}(Y_t, Y_{t+k}) = \lambda_k$$

donde  $\lambda_k$  es la covarianza entre dos valores Y que están separados k períodos.

Existen varios tests para determinar si una serie es o no estacionaria, para el análisis de las series temporales objeto de estudio se utilizó la prueba de Dicker Fuller Aumentado (DFA), la cual se aplica a las siguientes ecuaciones:

$$\Delta Y_t = \rho Y_{t-1} + \alpha_j \sum_j \Delta Y_t + u_t ; \quad \Delta Y_t = \beta_1 + \rho Y_{t-1} + \alpha_j \sum_j \Delta Y_t + u_t ; \quad \Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \rho Y_{t-1} + \alpha_j \sum_j \Delta Y_t + u_t$$

donde  $\Delta Y_t$ , es el operador en diferencias, t es la variable de tiempo o tendencia. En cada ecuación el valor de  $\rho$  es el más importante. Si  $\rho = 1$  existe una raíz unitaria. Ahora bien, si una serie no estacionaria es estacionaria después de diferenciarla n veces, se dice que la serie es integrada de orden d, y se denota I(d). En la anexo 2 se presentan los resultados de la prueba de raíz unitaria sobre estacionariedad para las series DCH, PRA, PIBNRPC, PIBRPC y el índice de GINI, se observa que todas las series son procesos integrados de primer orden tanto en niveles como en logaritmos. El valor calculado de Dicker Fuller Aumentado (DFA), es mayor en valor absoluto que el valor crítico al 5%. Estos resultados revelan que las series de tiempo son estacionarias.

Los resultados anteriores permiten estudiar si existe una relación de cointegración entre las variables. Aún cuando las series sean no estacionarias, es posible que exista una relación de equilibrio entre las variables. Cabe destacar, que si se tienen dos o más variables es preciso que ambas sean integradas del mismo orden para hallar una combinación lineal estacionaria. En este sentido, dos o más series están cointegradas si las mismas se mueven conjuntamente a lo largo del tiempo y las diferencias entre ellas son estables, aún cuando cada serie en particular contenga una tendencia estocástica y sea por lo tanto no estacionaria. En otras palabras, las series pueden deambular, pero en el largo plazo tienden a un equilibrio como consecuencia de las fuerzas económicas. Así, una combinación lineal entre las variables, puede cancelar las tendencias estocásticas. En estos casos, existe una relación de largo plazo o de equilibrio entre ambas. Para determinar si las series temporales están cointegradas aplicamos también el test de raíz unitaria, pero en este caso a los residuos  $e_t$  obtenidos en las regresiones. Entonces la ecuación de raíz unitaria para los residuos viene dada por:  $\Delta e_t = \alpha e_{t-1}$  Los resultados para los modelos estimados se presentan en el anexo 3. Los valores críticos calculados son mayores en valor absoluto que el estadístico ADF para cada modelo, por lo tanto podemos afirmar que las series están cointegradas, existiendo una relación estable a largo plazo.

***b) Modelo de la demanda de energía alimentaria (calorías)***

Los modelos estimados en este trabajo se fundamentan en una función clásica (marshalliana) de demanda. Parte de la ecuación empleada por Reutlinger y Selowsky (1976), con las modificaciones introducidas por Anido y Gutiérrez (1998). Estas últimas se fundamentan en las observaciones hechas por Baptista (1997), en relación con el efecto que tiene la renta petrolera sobre los ingresos de los consumidores, así como los patrones actuales de consumo (efecto costumbre). Así, la forma funcional empleada es:

$$DCH = f(\text{Precios}, \text{Ingreso}, \text{Concentración del Ingreso}, \text{Consumo del año anterior})$$

De donde se deriva la ecuación a estimar, a partir de sus variables próximas, de la forma:

$$DCH_t = c + PRA_t + PIBNRPC_t + PIBRPC_t + DCH_{t-1} + IG_t$$

Es decir: la demanda de energía (expresada en calorías -kilocalorías, Kcal.- por persona y por día en el año  $t$ , medida mediante la DCH (calorías/persona/día), se define como una función del precio real de los alimentos en el período  $t$ , medido por la relación entre el índice del precios (IPC) del grupo de Alimentos, bebidas y tabaco y el IPC general ( $PRA_t$ ); del PIB rentístico per cápita ( $PIBRPC_t$ ); del PIB no rentístico per cápita ( $PIBNRPC_t$ ); de la demanda de energía alimentaria en el año inmediato anterior ( $DCH_{t-1}$ ); y del grado de concentración del ingreso en Venezuela, medido mediante el coeficiente de GINI ( $IG_t$ ).

Se construyeron las series de tiempo para los períodos 1970-2007 y 1975-2007, a partir de estadísticas del Banco Central de Venezuela (2010), así como de las Hojas de Balance de Alimentos publicadas por el Instituto Nacional de Nutrición (INN, 2009), por la Fundación Polar (INN-Fundación Polar, varios años) y por el Centro de Investigaciones Agroalimentarias (INN-ULA, varios años); de las Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana de Baptista (2002), junto con cifras del PIB Rentístico y No Rentístico del período 1970-2007 (Baptista, 2010a) e Índice de Gini (Baptista, 2010b). Se estimaron modelos del tipo lineal y doble logarítmico, con el

propósito de conocer la magnitud, dirección y significación estadística de las variables objeto de estudio.

En el cuadro 36 se señalan los resultados de los modelos econométricos, donde se relacionan el consumo de alimentos (DCH cal./persona/día) en función de los precios reales de los alimentos (PRA), el ingreso no rentístico por habitante (PIBNRPC), el ingreso rentístico por habitante (PIBRPC), y el índice de Gini como variable explicativa de la distribución del ingreso. Asimismo se incorpora una variable dummy, relacionada a los momentos críticos de política cambiaria y/o períodos de alta inflación. Los períodos analizados 1970-2007 y 1975-2007, permiten evaluar el comportamiento de las variables desde el momento que se anuncia el colapso del capitalismo rentístico hasta el año 2007 cuando la economía venezolana está inmersa en una escalada de los precios del petróleo, originándose un nuevo boom petrolero.

Los períodos estudiados están comprendidos dentro de la etapa que se ha denominado como el colapso del capitalismo rentístico, que se inició en la década de los 80 cuando se produce la tendencia a la baja de los precios del petróleo, generándose una contracción de la renta (Baptista, 2005). Asimismo, Gutiérrez (2000) ha señalado que esta contracción de la renta, también ocasionó la reducción del ingreso per cápita en términos reales y del consumo de alimentos.

De esta manera, mediante los modelos econométricos estimados se determinó dentro del colapso del capitalismo rentístico, el efecto sobre la ingesta calórica, de variables como el ingreso rentístico y no rentístico per cápita<sup>40</sup>, precio real de los alimentos, distribución del ingreso<sup>41</sup> (medido a través del índice de Gini<sup>42</sup>),

---

<sup>40</sup> La división del PIB (ingreso) en rentístico y no rentístico se basa en el concepto ricardiano de la renta, para diferenciar entre el que es estrictamente rentístico y el que es generado por factores de producción nacionales. Para más detalle ver Gutiérrez (2009)

<sup>41</sup> La distribución del ingreso en Venezuela ha tendido a concentrarse con el paso de los años, evidenciando el empobrecimiento de la población, y por tanto el deterioro del consumo (ingesta de calorías) en la mayor proporción de la población venezolana ( Anido y Gutiérrez, 1998)

<sup>42</sup> Por cuanto no se dispone de información de ingresos por estratos socioeconómicos, se incorpora como variable indicativa de la distribución del ingreso el coeficiente de Gini. Los valores tomados corresponden a las estimaciones hechas por Baptista (2010b), a partir de 1975.

produciéndose al final del período un escenario de altos precios petroleros como el ocurrido a partir del 2004, que modifica las tendencias hasta ahora observadas y donde se han aplicado políticas de seguridad alimentaria radicalmente opuestas, en comparación al período anterior. Asimismo, se utiliza una variable dummy asociada a momentos críticos de política cambiaria y/o procesos inflacionarios, con el propósito de establecer como la aplicación de políticas populistas que generan graves desequilibrios macroeconómicos, entre ellos la alta inflación, influyen en el consumo alimentario de la población venezolana.

**Cuadro 36**  
**Modelos Econométricos. Variable Dependiente: DCH (calorías/persona/día)**

Modelo	Serie	Constante	PRA	PIBNRPC	PIBRPC	DCH <sub>t-1</sub>	DUMMY	IG	R <sup>2</sup>	F	DW	h-DW
--------	-------	-----------	-----	---------	--------	--------------------	-------	----	----------------	---	----	------

**MODELOS LINEALES**

1	1970-2007	2208,541*	-1,862***	0,276*	-0,854*	---	-123,836*	---	0,66	12,079	2,053	-
2	1975-2007	2961,946*	-2,320*	0,303*	-1,122*	---	- 71,869***	-1502,344****	0,65	10,219	2,200	-
3	1970-2007	1817,836*	-1,558****	0,254*	-0,719*	0,161	-115,915*	---	0,67	12,672	2,121	-0,636
4	1975-2007	3004,090*	-2,062**	0,341*	-1,159*	---	---	-1790,950***	0,62	11,407	2,279	-

**MODELOS DOBLE LOG**

5	1970-2007	7,113538*	-0,077**	0,201*	-0,099**	---	- 0,041*	---	0,66	16,085	2,043	-
6	1975-2007	7,256932*	-0,097*	0,143***	-0,072*	---	- 0,039**	-0,333***	0,65	10,238	2,138	-
7	1970-2007	6,579637*	-0,067****	0,222*	-0,102*	0,044	- 0,048*	---	0,70	14,279	2,242	-1,385
8	1975-2007	6,757610*	-0,078**	0,189**	-0,070*	---	---	-0,408***	0,60	10,479	2,160	-

Notas: a) PRA = IPC de alimentos, bebidas y tabacos para el área metropolitana de Caracas (base 1997=100) deflactado por el IPC, b) PIBNRPC (a precios de 1997, Baptista, 2010) PIBRPC (a precios de 1997; Baptista, 2010); IG = Índice de Gini (Baptista, 2010, ); DCH<sub>t-1</sub> = variable dependiente retardada un periodo. Dummy = Variable cualitativa en base a cambios estructurales de la economía.

- (\*) Significativo al 1%  
 (\*\*) Significativo al 5%  
 (\*\*\*) Significativo al 10%  
 (\*\*\*\*) Significativo al 15%  
 ( ) No Significativo.

Fuente: Cálculos Propios.

Los resultados pueden considerarse satisfactorios desde el punto de vista econométrico y de las implicaciones que los mismos tienen para el diseño de políticas agroalimentarias. Los coeficientes de determinación obtenidos son iguales o mayores a 0,6 y con valores de la F altamente significativos. Es decir, para la mayoría de los modelos analizados, las variables incluidas como independientes permiten explicar en más de un 60% las variaciones de la variable dependiente (DCH calórica). Los resultados obtenidos permiten hacer el siguiente análisis:

1.- Los resultados mostrados en el cuadro 36 indican que el PRA presenta el signo esperado, es decir, que el signo negativo del PRA en condiciones de “ceteris paribus”, demuestra una relación inversa, como lo expresa la ley de la demanda, entre el precio real de los alimentos y el consumo calórico (Kcal/persona/día) de los venezolanos. Para los modelos en donde se incluye el PRA, existe una adecuada significación estadística (1-15%). Los valores de elasticidad precio estimados resultaron bajos (similar a obtenido por Roy, 2001; Behrman y Deolalikar, 1987; Pitt, 1983; entre otros), ubicados en el rango entre -0,05 y -0,09 ( Ver cuadro 37), indicando que la variación de los precios de los alimentos tiene poca influencia en los cambios de la ingesta calórica. Esta baja inelasticidad del precio de la demanda de calorías refleja el comportamiento racional del consumidor, que al observar el incremento del precio de los alimentos trata de mantener los niveles de consumo calórico, sustituyendo fuentes de “calorías caras” por alimentos que son fuentes de “calorías baratas” (Abreu y Ablan, 1999).

Es necesario señalar que el modelo presentado sólo muestra una elasticidad precio promedio para Venezuela, sin considerar la elasticidad precio real de los alimentos para los diferentes estratos de ingresos, donde es de esperarse que los estratos de menores ingresos sean más sensibles al cambio en los precios de los alimentos debido a la significativa importancia que éstos tienen en el presupuesto familiar, de conformidad con la Ley de Engel.

2.- Como se puede observar en el cuadro 36 el ingreso por habitante fue desagregado en sus dos componentes: rentístico y no rentístico, con la finalidad de conocer de manera independiente el efecto de cada uno, sobre el consumo calórico.

De esta manera en el caso del PIBNRPC el signo obtenido es de carácter positivo, en correspondencia con el planteamiento teórico que predice una relación directa entre el consumo calórico y el ingreso por habitante generado por la economía interna, mostrando una alta significación estadística entre 1% y 10 % en los modelos desarrollados. De igual modo, se observa en el cuadro 37 las diferentes elasticidades que se ubican entre 0,14 y 0,25<sup>43</sup>, siendo elasticidades ingresos menores que 1, reafirmando la condición de bienes necesarios de los alimentos y a su vez reflejando mayor sensibilidad de la DCH calórica a cambios en el PIBNRPC en comparación con la baja elasticidad precio ya expresada anteriormente.

Este hecho reafirma la significación de la implementación de una adecuada política económica (Skoufias, 2003), dirigida a incrementar la ingesta calórica del venezolano promedio, mediante una política cuyo fin sea mejorar el PIBNRPC<sup>44</sup>, en comparación con otra cuyo propósito sea la reducción del PRA, como se pretende con el control de precios actualmente en ejecución.

3.- Un hallazgo que reafirma lo ya expresado por Gutiérrez (2000), en relación con el hecho de que la renta se convirtió en un obstáculo, no solamente para la inversión, sino también para el consumo de alimentos, es el signo negativo resultante de la variable PIBRPC, así como su alta significación estadística entre 1-5%. De tal manera, que los resultados obtenidos en los diferentes modelos (Cuadro 36) indican que en la medida que aumentaba el PIBRPC durante el período en estudio, la DCH calórica para el habitante promedio venezolano, en lugar de aumentar, disminuía.

4.- Otro aspecto a considerar en el modelo econométrico, es la variable que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, como lo es el índice de Gini (Baptista, 2010b). En los casos donde se utiliza Gini, se destaca el signo negativo del indicador, con niveles de significación (entre 10% y 15%), lo que demuestra que en la medida

---

<sup>43</sup> Similares a los obtenidos por Angulo *et al.* (1998) para Alemania y Grecia para mediados la década de 1990, o en las ciudades indonesias de Java y Bali por Skoufias (2003) para 1999.

<sup>44</sup> No obstante, tal y como señala el autor, es importante tener en cuenta que "(...) la sensibilidad de la elasticidad-ingreso de calorías en relación con los precios relativos implica que las políticas destinadas a aumentar ingresos de los hogares y el empleo, así como los programas basados en transferencias de dinero, pueden ser más (o menos) eficaces en diferentes periodos, dependiendo de la condiciones económicas imperantes al momento de su aplicación" (Skoufias, 2003, p. 292).

que crece el índice de Gini o la desigualdad en la distribución del ingreso, disminuye la DCH calórica para el venezolano en promedio. En relación a la elasticidad estas reflejan sensibilidad del consumo calórico a las mejoras de la distribución del ingreso. Tales resultados permiten afirmar que, si se lograra mediante la implementación de políticas acertadas, cuyos efectos se tradujeran en incrementos en el PIBNRPC y en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, se estaría contribuyendo a incentivar una mayor ingesta calórica; y con ello, reducir la inseguridad alimentaria en los hogares de menores ingresos.

5.- La variable dummy utilizada resultó con signo negativo y estadísticamente significativa. Esto indica que, los acontecimientos de política cambiaria asociados a los años dónde se aplicó la variable resultaron desfavorables, comportándose como factores limitantes de la ingesta calórica (causante de caídas en el consumo alimentario promedio).

**Cuadro 37**  
**Coefficientes de elasticidad-ingreso, elasticidad-precio y de Gini**

MODELO	SERIE	PIBNRPC	PIBRPC	PRA	GINI
<b>MODELOS LINEALES</b>					
1	1970-2007	0,20	-0,08	-0,07	----
2	1975-2007	0,22	-0,08	-0,09	-0,31
3	1970-2007	0,19	-0,07	-0,05	----
4	1975-2007	0,25	-0,08	-0,08	-0,37
<b>MODELOS DOBLE LOG</b>					
5	1970-2007	0,20	-0,09	-0,07	
6	1975-2007	0,14	-0,07	-0,10	-0,33
7	1970-2007	0,22	-0,10	-0,07	
8	1975-2007	0,19	-0,07	-0,08	-0,40

Fuente: Cálculos propios

### ***VI.2.2.- Cambios en la estructura del componente nacional-importado en el consumo de alimentos del venezolano.***

En los cuadros 38 y 39 se puede observar como la adecuación de la dieta calórica y proteínica del venezolano está altamente correlacionada con el nivel de energía alimentaria (calorías) y proteínas importadas. Estos resultados indican una alta

correlación y dependencia, en sentido positivo, que históricamente ha existido entre el nivel de adecuación de la dieta calórica y proteínica y las calorías y proteínas de procedencia importada. Por el contrario, el grado de correlación de la adecuación de la dieta calórica y proteínica con el nivel de calorías nacionales es negativo, lo cual es indicativo, que en este período mientras aumentaban las calorías y proteínas de procedencia nacional disminuía el nivel de adecuación de la dieta calórica y proteínica, así como las calorías y proteínas de procedencia importada.

Esta situación es el resultado de las importaciones de alimentos, que son fuentes de calorías baratas, como el caso del trigo, grasas visibles o materias primas oleaginosas, y de proteínas donde destacan los cereales, carne y huevos y leche y derivados, asociado a la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado que contribuye en abaratar aun más estos productos de origen importado. Caso contrario presenta la producción agroalimentaria nacional, que ha estado inmersa en un contexto de protección, con importantes barrera a la competencia internacional, lo que resulta en su encarecimiento en términos relativos.

Al inicio de la contra-reforma (1994-1998), el aumento en el componente importado de la DCH proteica se debió fundamentalmente a los derivados de la industria avícola, como la carne de pollo, que incrementaron su participación en el consumo, en menoscabo de la carne vacuna, que permitió a su vez un aumento en los niveles de adecuación proteica, en un contexto donde la capacidad de compra y el consumo de alimentos disminuyeron, demostrándose el rol ventajoso de los circuitos importadores como el avícola, cuya dependencia como fuente proteínica evidenció una tendencia a agudizarse durante el período 1994-98, con respecto a la segunda mitad de la década de los 80 y los primeros años de la década de 1990.

En el segundo período de la contra-reforma (1999-2007), estas tendencias fueron potenciadas por un fuerte crecimiento de los ingresos petroleros y la política alimentaria, la cual se orientó a resolver los problemas de acceso apelando a la importación de alimentos. La carne de pollo continuó incrementando su participación en el consumo en detrimento de la carne vacuna, contribuyendo al mejoramiento de los niveles de adecuación proteica. La dependencia externa proteica tendió a

incrementarse superando los niveles predominantes a finales de la década de 1980 y durante toda la década de 1990, conformándose así una propensión en el largo plazo, al incremento de dicha dependencia durante el período analizado, lo cual se traduce a su vez en una tendencia al incremento de la adecuación proteica (Rodríguez Rojas, 2009a)

**Cuadro 38**  
**Variable dependiente: adecuación calórica. Período 1980-2007**

Constante	Cal. imp.	Cal. nac.	R <sup>2</sup>	F	DW
63,9334*	0,7956*	----	0,6	16,168	1,723
143,3454*	--	-0,7932*	0,6	15,953	1,744

(\*)1% de significación

Fuente: INN-Fundación Polar. (Varios años); INN-ULA. (Varios años); INN, 2009. Cálculos propios

**Cuadro 39**  
**Variable dependiente: adecuación proteínica. Período 1980-2007**

Constante	Proteína Imp.	Proteína Nac.	R <sup>2</sup>	F	DW
<b>47,8657**</b>	1,3199*	---	0,8	65,330	2,014
<b>180,2956*</b>	---	-1,3256*	0,8	65,549	2,018

(\*)1% de significación

(\*\*)5% de significación

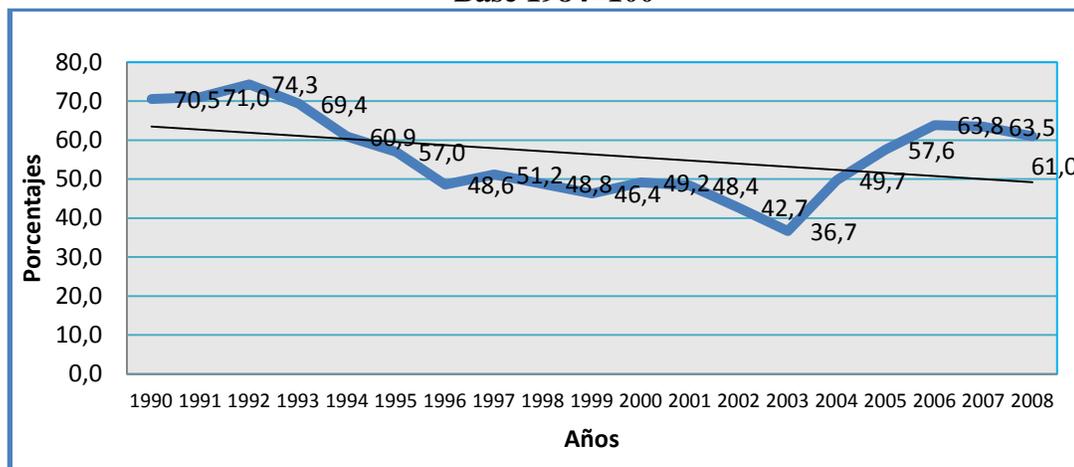
Fuente: INN-Fundación Polar, (Varios años); INN-ULA, (Varios años) INN, 2009. Cálculos propios

### **VI.2.2.- Cambios en la estructura de la dieta calórica y proteínica**

La disminución del salario real es una consecuencia del colapso del capitalismo rentístico. En el gráfico 122 se observa en el período 1990-2008, una tendencia decreciente del índice de remuneración real, sin embargo durante el período de bonanza petrolera(2004-2007), se produce un crecimiento del mismo, lo cual no

modifico las tendencias a largo plazo, donde se evidencia el deterioro del modelo de acumulación de capital.

**Gráfico 122**  
**Índice de remuneración real 1990-2008**  
**Base 1984=100**



Fuente: Innova, 2010

En la medida que aumente el ingreso la estructura de la dieta se modifica, ganando importancia relativa aquellos alimentos que son fuentes de proteínas caras, como lo son carne, lácteos, hortalizas, entre otros. Por el contrario cuando disminuye el ingreso, es de esperarse que los consumidores incluyan en su dieta, alimentos proveedores de calorías y proteínas baratas. En los cuadros 40 y 41 se observa como se ha venido modificando la estructura de la dieta calórica y proteínica del venezolano promedio en la medida que la crisis del capitalismo rentístico ha influenciado los salarios reales y del nivel de ingreso por habitante.

En el caso de la dieta calórica (Ver cuadro 40) los cereales aumentan su importancia relativa de 34% en 1981 a 39% en 1995 y desacelerándose a 38% para el 2007. En el caso de leche y derivados, considerados aportadores de energía relativamente caros, se produce una disminución de su importancia relativa pasando de 9% en 1981 a 6% en 1995 y alcanzando en el 2007 sólo una participación de un 7%, a pesar del boom petrolero. En el caso de la estructura de la dieta proteínica, (Ver cuadro 41) se observa que los cereales ganaron importancia relativa al pasar 34% en 1981 a 37% en 1995 mientras que la leche y derivados, fuentes de proteínas caras, redujo su

importancia relativa para los mismos años pasando de 18% en 1981 a 11% en 1995. Ahora bien, para el año 2007 los cereales obtienen un 35%, la leche y derivados un 12%, manteniendo porcentajes cercanos al período anterior. Este año gana importancia relativa la carne como aportador de proteínas el cual paso de 23% en 1995 a 32% en el 2007.

**Cuadro 40**  
**Patrón de disponibilidad de la DCH calórica**  
**(Porcentaje del total de la energía disponible pers/día)**

Años	Cereales	Azúcares y Miel	Grasas Visibles	Leche y Derivados	Otros
1981	34	18	16	9	22
1988	34	19	17	7	23
1989	37	16	17	7	23
1990	39	16	18	6	21
1991	39	15	17	7	22
1992	39	16	17	6	22
1993	38	17	17	6	22
1994	40	17	16	5	22
1995	39	17	16	6	22
1996	39	18	15	6	22
1997	37	18	15	6	24
1998	37	18	14	6	25
1999	38	18	14	6	24
2000	37	16	15	6	26
2001	37	16	16	6	25
2002	36	16	17	5	26
2003	40	16	16	6	22
2004	36	17	20	6	21
2005	40	17	15	6	22
2006	37	16	17	7	23
2007	38	16	16	7	23

Fuente: Ablan y Abreu., 2007; INN-Fundación Polar,( Varios años); INN-ULA, (Varios años); INN, 2009

En este incremento, la carne de pollo ocupa espacio importante ya que su consumo se ha incrementado en el país en los últimos años, y es uno de los rubros considerados estratégicos dentro los programas alimenticios que ha implementado en Estado

venezolano, produciéndose una fuerte importación de este rubro y el cual es ofrecido a precios más bajos en los establecimientos de Mercal y más recientemente en PDVAL. Abreu y Ablan (2007), señalaron que ya para el año 2004 la carne de pollo había mejorado su posición relativa, convirtiéndose en el principal aportador de proteínas en la alimentación del habitante promedio de Venezuela. Una de las razones que señalan como distorsionante del patrón de consumo, es la apreciación del TCR, variable que, como ya se ha indicado anteriormente ejerce el efecto equivalente de un subsidio de las importaciones y promueve la demanda de bienes agroalimentarios importados.

**Cuadro 41**  
***Patrón de disponibilidad de la DCH proteínica***  
***(Porcentaje del total de proteína disponible pers/día)***

<b>Años</b>	<b>Cereales</b>	<b>Carnes</b>	<b>Leche y derivados</b>	<b>Otros</b>
1981	35	23	18	24
1986	35	24	14	27
1988	38	22	16	24
1989	37	23	15	26
1990	40	23	12	25
1991	38	21	13	28
1992	39	22	13	26
1993	37	25	12	26
1994	39	23	11	27
1995	37	22	11	30
1996	38	23	12	27
1997	36	25	12	27
1998	36	24	12	28
1999	38	25	11	26
2000	36	26	11	27
2001	37	26	11	26
2002	34	29	11	26
2003	39	24	11	26
2004	35	30	11	24
2005	40	26	12	22
2006	35	29	14	22
2007	35	32	12	21

Fuente: Ablan y Abreu. 2007; INN-Fundación Polar, (Varios años); INN-ULA. (Varios años). INN, 2009

## ***CONCLUSIONES***

De la investigación realizada se derivan las siguientes conclusiones:

1.- En el período 1994-98 se impone una política de contra-reforma que hunde a la economía en una situación de estancamiento, agudizado por los bajos precios del petróleo. La crisis bancaria que eclosiona y la política fiscal y monetaria agudizan las presiones inflacionarias lo cual deteriora el poder de compra alimentario. Los programas de asistencia alimentarios instrumentados como PROAL, son incapaces de detener el deterioro del consumo alimentario lo cual se refleja en la tendencia a la caída de la DCH y la adecuación calórica en el período. Adicionalmente a ello la política de anclaje cambiario deteriora la autonomía del abastecimiento alimentario lo que se refleja en el incremento del déficit de la balanza agroalimentaria.

2.- Al inicio del lapso 1999-2003 se continúan las políticas sociales del período previo como PROAL y las políticas económicas de control de la economía. Un conjunto de factores relacionados con los bajos precios del petróleo, la polarización política y las políticas adversas al sector privado contraen la inversión y el PIB, prolongando la situación de estanflación del período anterior. En este contexto el poder de compra alimentario no logra recuperarse manteniéndose los niveles de pobreza en elevados niveles. En este sentido los programas sociales alimentarios continúan sin tener efecto alguno en los niveles de consumo alimentario, a pesar del aumento en el gasto social que se produce.

3.- En consecuencia durante el período 1994-2003 se constata una tendencia al deterioro del poder de compra que se traduce en un descenso de la ingesta calórica lo cual prolonga en el tiempo la tendencia observada después de 1981 a la disminución del ingreso real por habitante y la DCH calórica, como parte del colapso del

capitalismo rentístico. Se constata igualmente, durante el período 1994-2003 el mantenimiento de una política de anclaje del tipo de cambio que genera una sobrevaluación de la moneda la cual estimula el deterioro de la autonomía del SAV y posibilita que los circuitos importadores, como el avícola, el de derivados del trigo y el de grasas y aceites sigan jugando un rol clave en el SAV. Ello se inscribe dentro de una tendencia en el período 1975-2002 durante el cual se observa una fuerte correlación entre la ingesta y el componente importado que es particularmente elevada en el caso de la ingesta proteica, lo cual es ocasionado por la tendencia a la crónica sobrevaluación de la moneda propia del capitalismo rentístico.

4.- La tendencia observada en el período 1994-2003 al deterioro de la ingesta calórica se interrumpe en el lapso 2004-2007, debido al boom petrolero que se produce en este lapso. Como consecuencia del fuerte aumento en los precios e ingresos petroleros que se dan en estos años se produce un fuerte incremento en el empleo y los salarios. Se continúa recurriendo al anclaje cambiario y a las importaciones para mejorar el acceso alimentario. En este contexto los circuitos importadores y las importaciones continúan desempeñando un rol clave en el SAV y las exportaciones agroalimentarias colapsan.

Un importante sector de la agricultura (ganadería de carne, arroz, frutas) se ve afectado por falta de mercado, esta situación contradice lo establecido en el art. 305 de la Constitución de 1999. La balanza comercial agroalimentaria continúa deteriorándose. Los recursos extraordinarios posibilitan una agresiva política social y la instrumentación de un programa de asistencia alimentaria que recurre a medios extrainstitucionales y adquiere un fuerte componente clientelar propio de una política populista. Adicionalmente a ello los programas de asistencia alimentaria se orientan a una amplia gama de beneficiarios adquiriendo una orientación universal, el número de productos se amplía y los niveles de subsidio se incrementan generando grandes pérdidas y un alto costo fiscal que son posibles gracias a los ingresos extraordinarios del petróleo.

La política social y alimentaria aunado al incremento del empleo y los salarios generados por la bonanza petrolera posibilitan una recuperación del poder de compra a pesar de las elevadas presiones inflacionarias. Ello se traduce en un incremento del consumo y de la adecuación y la mejora de los índices antropométricos al final del período. Estas mejoras aparentan ser de carácter coyuntural asociadas a la bonanza petrolera y no son sustentables. La política social alimentaria descansó sobre las importaciones de alimentos apoyado por el sesgo importador que impone la política económica general.

5.- En el período 1994-1998 la producción agrícola y de la industria de alimentos se vio afectada por la política de contra-reforma que se inicio en este período y por los bajos precios del petróleo. La crítica situación económica obligó al gobierno a mitad de período a instrumentar medidas similares a las llevadas a cabo en el marco del ajuste “Ortodoxo”, sin embargo las presiones inflacionarias forzaron a implementar una política de anclaje del tipo de cambio que asociada a la caída de los precios de las materias primas agrícolas internacionales provocó una apreciación del tipo de cambio en términos reales, que resultó en definitiva en un fuerte desestimulo al sector productor.

En el subperíodo 1999-2003 se continuó con la mayoría de las políticas macroeconómicas del período previo, con resultados igualmente negativos para el sector productor de alimentos, agudizado por los problemas de orden político que se presentaron y contribuyeron a afectar la economía del país. En el subperíodo 2004-2007 y particularmente en los años 2004 y 2005 se presentó para el sector agrícola una etapa de crecimiento impulsada por los planes de financiamiento que se instrumentaron con la llegada de la bonanza petrolera, sin embargo la magnitud de estos fueron desestimados en los años posteriores, ocasionando un decrecimiento del PIBA per cápita para los años 2006 y 2007, produciéndose a su vez un incremento en la importaciones alimentarias, con el propósito de beneficiar el consumo, favorecidas por la política de anclaje cambiario que generó una sobrevaluación de la moneda.

6.- En síntesis en el lapso 1994-2003 los programas sociales alimentarios no lograron detener el deterioro de la ingesta calórica que se dio como consecuencia de la caída en el poder de compra alimentario y que prolonga la tendencia al deterioro de la ingesta calórica que se desarrolla después de 1981 como parte del colapso del capitalismo rentístico y las políticas populistas. El comportamiento del poder de compra alimentario estuvo determinado fundamentalmente por la situación de estancamiento e inflación provocada por la dinámica del entorno y las políticas macroeconómicas y el bajo precio del petróleo. En los años 2004-2007 hay un incremento en la ingesta y los niveles de acceso alimentario provocado por la bonanza petrolera y las políticas sociales y alimentarias que se dieron en este contexto, lo cual no parece ser sustentable en un escenario de menores precios del petróleo.

## RECOMENDACIONES

1.- Realizar una reducción del gasto público con el propósito de disminuir las presiones inflacionarias. El gasto público excesivo, como el ocurrido durante el boom petrolero, presiona el alza de los precios al aumentar la demanda de bienes y servicios. Cuando la demanda se incrementa a un ritmo superior que la oferta, se produce una tendencia inflacionaria, afectando particularmente a los sectores de menores recursos.

2.- Establecer una política de incentivo al sector privado y a la producción interna, así como su participación en los programas sociales. Esto como parte de una estrategia general de diversificación de la economía a fin de reducir la dependencia de los ingresos petroleros y aminorar los efectos del fenómeno rentístico sobre el ingreso per cápita de la población. Es necesario aplicar una política económica que favorezca la producción nacional, dirigida a aumentar la ingesta calórica del venezolano promedio, mediante el incremento del ingreso no rentístico per cápita.

3. En el marco de una estrategia orientada a diversificar la economía, es necesario implementar medidas que disminuyan el nivel de apreciación de la moneda y lleve al tipo de cambio a un valor que no se constituya en una limitación a la competitividad de los productos generados por las actividades productivas distintas a las relacionadas con la extracción de petróleo.

4. Los programas sociales alimentarios deben ser focalizados, considerando no sólo la ubicación geográfica de los sectores más empobrecidos, sino también tener en cuenta el ingreso de la familia, de manera de orientar estos programas hacia los estratos de pobreza extrema y aumentar con ello la eficiencia y eficacia de los

mismos, asegurándose que la población efectivamente atendida por los programas sea exclusivamente el de los beneficiarios potenciales para el cual se diseñaron.

5- Los programas sociales alimentarios deben aplicarse de manera condicionada orientados a promover la acumulación de capital humano entre los más jóvenes, con el propósito de romper el ciclo generacional de la pobreza. El condicionamiento opera como un mecanismo que proporciona incentivos para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud. De esta manera, se aborda el problema en un corto plazo en relación a la insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas, pero a su vez se fortalece el capital humano en el mediano y largo plazo, comprometiendo a las familias beneficiarias con el control de salud y asistencia escolar de los más jóvenes.

6.- Constituir un mayor vinculo de los programas sociales alimentarios con la producción interna y en particular crear las condiciones necesarias para que los programas alimentarios a nivel regional establezcan relaciones comerciales con los productores locales, que permita además de garantizar un abastecimiento de los productos requeridos sin intermediación, promover un estímulo a la producción y así operar como mecanismo dinamizador en las economías regionales.

7.- Establecer las bases institucionales necesarias que admita la participación de Gobernaciones y Alcaldías en los programas sociales alimentarios, sin considerar signo político alguno, como se realiza en otros países de América Latina, con el propósito de alcanzar una mayor efectividad en la aplicación de estos programas, para beneficio de la población más necesitada.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Abdulai, A y Aubert, D. 2004. Nonparametric and parametric analysis of calorie consumption in Tanzania. *Food Policy*, 29(2), 113-129.
- Ablan, E. y Abreu, E. 2003. La leche y sus derivados en la alimentación y nutrición humana en Venezuela (1981-2000). *Interciencia*, 28(2), 75-82.
- Ablan, E y Abreu, E. 2007. Efectos nutricionales de los cambios alimentarios 1980-2005. *Agroalimentaria*, 24(13), 11-37
- Abreu, E.1993. *El Abastecimiento alimentario en Venezuela*. Foro Alimentación Ambiente. Caracas: Fundación Polar.
- Abreu, E. y Ablan, E.1999. Principales características de la disponibilidad de energía alimentaria en Venezuela en el período 1970-1996. *Interciencia*, 24(5), 308-316.
- Abreu, E. y Ablan, E. 2002. Dinámica alimentaria y nutricional de Venezuela: 1981-1997. En: Machado-Allison, C. (ed.) (2002). *Agronegocios en Venezuela*, Caracas: Ediciones IESA, 130-153
- Abreu, E.; Ablan de F, E. y Gutiérrez, A. 1994. *El Enfoque de sistema alimentario y la seguridad alimentaria*. Convenio Fundación Polar-ULA. Caracas: Fundación Polar.
- Acosta, E. 1987. *Notas sobre la estructura de la comercialización de alimentos en Venezuela*. Barquisimeto: Fudeco.
- Agreda, A. y Bellorin, M. 1999. *Marco legal e institucional del consumo de alimentos en Venezuela*. Serie Estudios Especiales. Caracas: Fundación Polar.
- Almeida, N y Ortega, J. 2007. *Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina*. SOBER. Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural. Disponible: <http://www.sober.org.br/palestra/9/567.pdf>. [Consulta: 15 de enero 2009]
- Angulo, A.; Gil J y Gracia, A. 1998. La demanda de alimentos en los países de la Unión Europea: Un análisis de convergencia. *Economía Agraria*, (180), 77-100.

- Anido, D y Gutiérrez, A. 1998. *Análisis económico de la demanda de energía alimentaria en Venezuela 1970-1995*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Mérida: Universidad de Los Andes
- Anido, D.; Quintero, M.L. y Orlandoni, G. 2005. Estudio del consumo a partir de las encuestas de presupuestos familiares, 1967-2005. El caso de la ciudad de Mérida. *Agroalimentaria*, 11(20), 15-41.
- Arias, F. 2006. *El proyecto de investigación. Introducción a la investigación científica*. Quinta Edición. Caracas: Editorial Episteme.
- Aromolaran, A.B. 2010. Does increase in women's income relative to men's income increase food calorie intake in poor households? Evidence from Nigeria, *Agricultural Economics*, 41(3-4), 239-249.
- Báez, G. 2000. Indicadores económicos. *Revista Coyuntura*. VI (001), 275-282 Universidad Central de Venezuela. Caracas Venezuela. Disponible: <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/364/36400114.pdf>. [Consulta: 25 de septiembre del 2007].
- Banco Mundial. 1998. *Pobreza. Lecciones para el diseño de redes de protección social*. Notas PREM. ( 2). Disponible: <http://www1.worldbank.org/prem/premnotes/es/notes2es.pdf>. [Consulta: 06 de abril 2009]
- Baptista, A. 1997. *La Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Ediciones IESA.
- Baptista, A. 2002. *Bases cuantitativas de la economía venezolana*. Caracas: Fundación Empresa Polar.
- Baptista, A. 2005. El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana. Tercera época. *Cuadernos del CENDES* 22 (60), 95-111.
- Baptista, A. 2010a. *Producto Interno Bruto Rentístico y No Rentístico 1970-2007*. Trabajo no publicado.
- Baptista, A. 2010b. *Índice de Gini 1975-2007*. Trabajo no publicado
- Barrett, C. 2002. *Food security and food assistance programs*. Disponible: [http://www.aem.cornell.edu/faculty\\_sites/cbb2w/Papers/BarrettFoodSecurityandFood%20AssistancePrograms.pdf](http://www.aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2w/Papers/BarrettFoodSecurityandFood%20AssistancePrograms.pdf). [Consulta: 25 de septiembre del 2007]

- Barrón, M.A y Hernández, J.M. 2007. *Evaluación externa del programa de opciones productivas, 2006*. Última Entrega Definitivo. Facultad de Economía. Universidad Autónoma Nacional de México. Disponible: [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801562/file/opciones productivas](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801562/file/opciones%20productivas). [Consulta: 15 de abril de 2009]
- BCV. 1998. *Informe económico*. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infeco98.pdf>. [Consulta: 11 de noviembre del 2008]
- BCV. 2007. *Informe IPC, AMC. Junio 2007*. Caracas: Autor.
- BCV. 2008. *Información estadística*. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/index.asp>. [Consulta: 27 de diciembre 2008]
- BCV. 2009. *Información estadística*. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/index.asp> [Consulta: 27 de diciembre 2009]
- BCV. 2010. *Información estadística*. Disponible: <http://www.bcv.org.ve>. [Consulta: 15 de junio 2010]
- BCV. 2011. *Cuentas nacionales*. Disponible: <http://www.bcv.org.ve>. [Consulta: 20 de enero del 2011]
- BCV. (Varios años). *Informe económico*. Caracas: Autor.
- Behrman y Deolalikar, 1987. Will developing country nutrition improve with income? A Case study for rural south India. *The Journal of Political Economy*, 95(3), 492-507.
- Behrman, J. y Wolfe, B. 1984. El impacto socio económico de la escolarización en un país en desarrollo. *Revista de Economía y Estadística*. 66(2), 296-303
- Belandria, 1970. Sistemas lineales de demanda. Caso de información atemporal, *Revista Economía*, 1,1-21.
- Bengoa, J. 1998. *Consumo potencial de los siete alimentos estratégicos*. Caracas: Ministerio de Agricultura y Cría.
- Benn E; Alan G y Nils B, T. 2002. *Gestión de riqueza petrolera*. Banco Mundial. Región de África. Trabajo presentado en la Conferencia: Formulación e implementación de la política fiscal en los países productores de petróleo. FMI, 5 y 6 junio de 2002. Disponible: [http://www.unctad.org/sp/docs/c1em31d2\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/c1em31d2_sp.pdf). [Consulta: 27 de mayo 2007].

- Betto, F. 2004. La pobreza un problema de todos. *Dialogo*, año 4 (8). Flacso-Guatemala. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Disponible: <http://www.flacso.edu.gt/dialogo/dialogos/archivo.htm>. [Consulta: 29 de marzo 2009]
- BID. 1996. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*. Como Organizar con Éxito los Servicios Sociales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2004. *Estrategias para combatir la pobreza*. Foro de Equidad Social. Washington D.C. Disponible: <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=632> [Consulta: 02 de abril de 2009].
- Bouis, H. y Haddad, L. 1992. Are estimates of calorie income elasticities too high - a recalibration of the plausible range. *Journal of Development Economics*, 39(2), 333-364.
- Bouis, H.; Haddad, L. y Kennedy, E. 1992. Does it matter how we survey demand for food? Evidence from Kenya and the Philippines. *Food Policy*, 17(5), 349-360.
- Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V. y Clacheo, R. 2003. *Programas alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios para la Nutrición Infantil. Disponible: [http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas\\_alimentarios\\_en\\_argentina.pdf](http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf). [Consulta: 25 de noviembre de 2010].
- Brodersohn, V. 1999. *Focalización de programas de superación de la pobreza*. Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF.
- Calabria, N. 2003. *Pasado, presente y futuro de la agricultura venezolana*. Trabajo presentado en el I Congreso de Gerencia Agropecuaria. Centro de Investigaciones de Desarrollo Empresarial. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Calvento, M. 2007. *Profundización de la pobreza en América Latina. El Caso de Argentina 1995-1999*. Disponible: <http://www.eumed.net/libros/2007a/252/>. [Consulta: 31 de enero del 2007]
- Carrizales, B. E. 2003. *La seguridad alimentaria en la Constitución de 1999 y sus implicaciones en el diseño de políticas públicas para el sector agroalimentario*. Trabajo de Grado no publicado. Facultad de Agronomía, Maracay: Universidad Central de Venezuela.

- Charry, C; Calvillo, M. 2000. Organizaciones civiles: nuevos sujetos sociales. *Razón y Palabra*. (18). México. Disponible: <http://anteriores/n18/18charrcalvil.html>. [Consulta: 10 de abril 2009]
- Centro para la Paz UCV. 2008. *Sistematización de la experiencia de 7 Misiones Sociales: Buscando Claves para Avanzar en la Inclusión Social*. Caraca: Autor
- CEPAL-ONU. 1998a. *Gestión de programas sociales en América Latina*. Santiago: ONU Disponible: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4653/lc11114e.pdf>. [Consulta: 25 de enero 2008]
- CEPAL-ONU. 1998b. *Panorama social de América Latina*. Santiago: ONU. Disponible: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4650/Capitulo\\_VI\\_1998.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4650/Capitulo_VI_1998.pdf). [Consulta: 10 de octubre del 2007]
- CEPAL. 2000. *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación, LC/G.2096*, Santiago de Chile. Disponible: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4303/brechaII.pdf>. [Consulta: 15 de marzo 2008]
- Coles, J.; Machado Allison, C. 2002. Trayectoria de las políticas agrícolas venezolanas: Aprendizaje y exigencias para el futuro (Ed.), *Agronegocios en Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA, 49-79.
- Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP). 1989. *Plan de enfrentamiento a la pobreza (PEP)*. Caracas: Autor.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN). 2004. *Factores macroeconómicos, comerciales, sectoriales y la seguridad alimentaria*. Disponible: <http://www.comunidadandina.org/rural/docseguridad/docapoyo2.pdf>. [Consulta: 04 de abril de 2007]
- Congreso Bolivariano. 2008. *Exposición acerca del Programa Hambre Cero en Brasil*. Caracas. Disponible: [http://www.congresobolivariano.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37:exposicion-acerca-del-programa-hambre-cero-en-brasil&catid=9:ponencias&Itemid=5](http://www.congresobolivariano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=37:exposicion-acerca-del-programa-hambre-cero-en-brasil&catid=9:ponencias&Itemid=5). [Consulta: 30 de marzo 2009]
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). 2009. Construcción del sistema y de la política de seguridad alimentaria y nutricional. La experiencia brasileña. FAO, IICA. Disponible: [http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Publica%20E7%F5es/Seguran%20Alimentar\\_Espanhol.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Publica%20E7%F5es/Seguran%20Alimentar_Espanhol.pdf). [Consulta: 20 de noviembre del 2010]
- CORDIPLAN. 1996. *Agenda Venezuela*. Caracas. Autor.

- Cornia, G. A y Stewart, F. 2003. Subsidios alimentarios: dos errores de Focalización. *Comercio Exterior*, 6(53), 563-57.
- Cruces, G; Epele, N. y Guardia, L. 2008. *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina*. División de Desarrollo Social. Acciones Unidas. CEPAL. Disponible: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32934/sps142\\_LCL2889.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32934/sps142_LCL2889.pdf). [Consulta: 06 de abril 2009]
- D'Elia, Y. 2006. La cuestión social en las políticas públicas. En: T. Maingon (Coord.). *Balance y Perspectivas Política Social en Venezuela*. Caracas: ILDIS, CENDES, 17-36.
- D'Elia, Y. y Cabezas, L. 2008. *Las Misiones sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS. Disponible: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PolycymisionesYolanda.pdf>. [Consulta: 21 de febrero 2011]
- Domingo, C; Fargier, M. E; Mora, J ; Rojas, A; Tonella; A; Capacho, L; Melcher, D. ; Orlandoni, G.; Ramírez, V.; Rivas, M. 1999. *Venezuela: renta petrolera, políticas distribucionista, crisis y posibles salidas*. G I E V. Mérida: Universidad de los Andes.
- Domingo, C. 2005. *La Economía de Venezuela*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de los Andes. Disponible: <http://www.webdelprofesor.ula.ve/economia/carlosd/LaEconomiaDeVenezuela.html>. [Consulta: 15 de agosto 2009]
- Dornbusch, R y Edwards, S. 1992. La Macroeconomía del populismo. En R. Dornbusch y S. Edwards. *Macroeconomía del populismo en América Latina* México: Fondo Cultura Económica, 15-23
- Dowlera, E.A. y Seob, Y.O. 1985. Assessment of energy intake: Estimates of food supply vs. measurement of food consumption. *Food Policy*, 10(3), 278-288
- Draibe, S. 1994. Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias Latinoamericanas. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 34 (134), 181-196.
- Ecker, O. y Qaim, M. 2010. *Analyzing nutritional impacts of policies an empirical study for Malawi*, International Food Policy Research Institute, IFPRI Discussion Paper N° 01017, Washington.
- Egaña, L. 2007. *Segundo Gobierno: El quinquenio de las dificultades*, Disponible: <http://www.convergencia.org.ve/caldera/?pag=Segundo>. [Consulta: 15 de mayo 2007]

- España, L. P. 2008. *Un cuarto de la cuarta*. Venezuela Real.  
 Disponible: <http://www.venezuelareal.zoomblog.com-/archivo/2008/02/10/un-cuarto-de-Cuarta.html>. [Consulta: 26 de diciembre del 2008]
- FAO. 1994. *El Estado Mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: Autor.  
 Disponible: <http://www.fao.org/docrep/003/t4450s/t4450s00.HTM>. [Consulta: 15 de agosto 2008]
- FAO. 1996. *Seguridad alimentaria*. Informe de Políticas. Disponible:  
[http://www.fao.org/es/ESA/policybriefa/pb\\_02\\_es.pdf](http://www.fao.org/es/ESA/policybriefa/pb_02_es.pdf). [Consulta: 06 de febrero 2007]
- FAO. 1999. *El Derecho de una alimentación adecuada*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 20 Periodos de Sesiones. Disponible:  
[http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635\\_es\\_observaci\\_general\\_12\\_esp.pdf](http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observaci_general_12_esp.pdf). [Consulta: 25 de marzo 2009]
- FAO. 2004. *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe Santiago de Chile: Autor.  
 Disponible: <http://www.fao.org/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm>. [Consulta: 15 de diciembre del 2007]
- FAO. 2006. *Evaluación del proyecto Hambre Cero*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Autor  
 Disponible: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/fomezero/eval06.htm>. [Consulta: 10 de abril de 2007]
- FAO. 2007. *Hambre y cohesión social. Como revertir relación entre Inequidad y Desnutrición en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Autor.  
 Disponible: [www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm](http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm). [Consulta: 15 de enero de 2009]
- FAO. 2008. *Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre*. Proyecto en Argentina sobre Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria PNSA Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Autor. Disponible: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pnsa.htm>. [Consulta: 05 de noviembre del 2008]
- FAO. 2009. *Programa especial para la seguridad alimentaria*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Autor. Disponible:  
<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/venez.htm>. [Consulta: 15 de noviembre del 2009]
- Fedeagro. 2010. *Estadísticas agrícolas*. Caracas: Autor. Disponible:  
<http://www.fedeagro.org/>. [Consulta: 20 de octubre del 2010]

- FENAVI. 2009. *Importaciones*. Disponible: [http:// www.fenavi.com](http://www.fenavi.com) [Consulta: 25 de julio 2009]
- Flores, M. de L.y Barrera Ch. E. 2008. *Los programas de abasto social en México: Abasto social de leche y tortilla.* Disponible: [http:// www3.diputados.gob.mx/camara/.../PB6003%20Los%20programas%20de%20abasto%20social](http://www3.diputados.gob.mx/camara/.../PB6003%20Los%20programas%20de%20abasto%20social). [Consulta: 27 de enero 2009]
- Fox, J. 2001. *El capital social de la teoría a la práctica*. El Banco Mundial en el Campo Mexicano. Ponencia. LASA. Disponible: [http:// www.revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_308\\_1184.pdf](http://www.revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_308_1184.pdf) [Consulta: 30 de enero 2009]
- Fox, K.A. 1958. *Econometric analysis for public policy*, Iowa State College Press, Ames
- Franco, R. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible: [http:// www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado\\_desarrollo/Los%20paradigmas%20de%20la%20politica%20social%20en%20America%20Latina%20Franco%201996.pdf](http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado_desarrollo/Los%20paradigmas%20de%20la%20politica%20social%20en%20America%20Latina%20Franco%201996.pdf) [Consulta: 04 de Abril 2009]
- Franco, F. 2002. *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe*, En: C. Sojo(Ed) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, Costa Rica: FLACSO-Banco Mundial, 65-101
- Gaceta Ganadera. 2011. *Estadísticas*. Caracas: Autor. Disponible: <http://www.gacetaganadera.com/> [Consulta: 20 de marzo 2011]
- Gobierno Bolivariano de Venezuela. 2010. *Gobierno en Línea. Misiones*. Caracas: Autor. Disponible: <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>. [Consulta: 25 de mayo 2010]
- Gobierno de Chile. 2009. *¿Qué es Chile Solidario?* Sistema de Protección Social. Disponible: [http:// www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php](http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php) [Consulta: 25 de marzo de 2009]
- Gobierno de la República del Perú. 2002. *Carta de política social 2001-2006. Desafíos de las Políticas Sociales Superación de la Pobreza e Integración Social en América Latina*. Disponible: [http:// www.consortio.org/CIES/html/pdfs/desafios.pdf](http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/desafios.pdf). [Consulta: 08 de abril de 2009]

- Gómez, I. y Alarcón, L. 2000. Descentralización de la política social. Un análisis desde la experiencia de la Agenda Venezuela, *Revista Saber*, 12(1),82-90.  
 Disponible: [http://www. /bibliotecadigital.udo.edu.ve/revistasaber/PDF/SABERN-VOL12-1/ DESCENTRALIZACION\\_DE-12-1.pdf](http://www.bibliotecadigital.udo.edu.ve/revistasaber/PDF/SABERN-VOL12-1/DESCENTRALIZACION_DE-12-1.pdf) [Consulta: 30 de enero 2009]
- Gómez, R. y La Serna, K. 2005. Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú. En S. Salcedo Baca (Ed.), *Políticas de Seguridad alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO, 112.- 153.
- Gordon, S. 1999. Del universalismo estratificado a los programas focalizados. En: M. Schteingart (Coord). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Miguel Angel Porrúa, 49-80.
- Goungetas, B.P.; Jensen H.H.; Johnson S.R. 1993. Food demand projections using full demand systems. *Food Policy*, 18 (1), 55-63.
- Graham, M. A. 2004. No somos iguales: The effect of household economic standing on women's energy intake in the Andes", *Social Science & Medicine*, Vol. 58, 2.291- 2.300.
- Graziano, J. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. San Salvador: Diálogo Rural Latinoamericano
- Grisanti, L. 2007. *Economía y petróleo*. Caracas: Analítica. com Venezuela  
 Disponible: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/1558897.asp>[Consulta: 26 de mayo 2007]
- Guerra, J y Pineda, J. 2002. Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela. *Revista BCV*, XVI(1), 39-72. Disponible: <http://www.bcv.org.ve /Upload/Publicaciones /rbcvxvi12002.pdf>. [Consulta: 10 de abril de 2010]
- Gujarati, D. 2006. *Econometría*. México: MacGraw Hill.
- Gutiérrez, A. 1987. *Demanda de azúcar en Venezuela*, Trabajo no publicado. Mérida: Universidad de Los Andes, Venezuela.
- Gutiérrez, A; Ablan de F, E; Abreu, E. 1994. *Políticas de ajuste y seguridad alimentaria en Venezuela (1983-1993)* Mérida: Convenio ULA Fundación Polar.
- Gutiérrez, A. 1999. Reformas económicas y mejoramiento de la competitividad: el caso de la producción de papas en el Estado Mérida, Venezuela. *Agroalimentaria*, 5(9), 43-54.

- Gutiérrez, A. 2000. Venezuela: Colapso del capitalismo rentístico y cambios alimentarios. Facultad de Agronomía UCV. *Revista Desarrollo rural*. Segunda época, año 1, número 1, 83-117.
- Gutiérrez, A. 2001. Venezuela: Crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola, En: H. Valecillos y O. Bello (comp.) En: *La Economía Contemporánea de Venezuela*. Colección económica financiera. Tomo II. Caracas: Ediciones Banco Central de Venezuela, 399-445.
- Gutiérrez, A. 2002. El comercio agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa. En: Machado-Allison, C. (ed.) 2002, *Agronegocios en Venezuela* Caracas: Ediciones IESA. 205-236.
- Gutiérrez, A. 2005 Políticas macroeconómicas que impactan la seguridad alimentaria. *Agroalimentaria*, 18, (1), 18 -30. Disponible: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S079807522005000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S079807522005000100005&lng=es&nrm=iso). [Consulta: 24 Mayo 2007]
- Gutiérrez, A. 2009. El capitalismo rentístico y el sistema alimentario venezolano. *Agroalimentaria*. 16(30). Enero-junio 2010 .Disponible: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/31864/1/articulo7.pdf>. [Consulta: 9 julio 2010].
- Gutiérrez, B. T. 2008. Actores e ideas de políticas social en Venezuela 1998-2007. *Orbis*, 11 (4); 5-27; Disponible: <http://www.revistaorbis.org.ve> [Consulta: 25 de agosto 2009]
- Hernández, J.L. 2010. *La Evolución del sector agroalimentario y la política agrícola en Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Berlín. Disponible: <http://www.innovaven.org/quepasa/agropol16.pdf>. [Consulta: 15 de enero del 2011]
- Horton, S. 1985. The determinants of nutrient intake: Results from Western India, *Journal of Development Economics*, 19 (1-2), 147-162.
- Ianni, O. 1984. *La Formación del estado populista en América Latina*. México: Ediciones ERA.
- INNOVA. 2008. *Base de datos agroalimentaria*. Disponible: <http://www.innovaven.org/>. [Consulta: 15 de julio 2008]
- INNOVA. 2009. *Base de datos agroalimentarias*. Disponible: <http://www.innovaven.org/>. [Consulta: 16 de mayo 2009]
- INNOVA. 2010. *Base de datos agroalimentarias* Disponible: <http://www.innovaven.org/> [Consulta: 04 de abril 2010]

- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2007. *Consumo aparente*. Disponible: <http://www.ine.gov.ve>. [Consulta: 23 de Julio 2007]
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2009. *Consumo de alimentos*. Disponible: <http://www.ine.gov.ve> [Consulta: 23 de Julio 2007]
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2010. *Estadísticas*. Disponible: <http://www.ine.gov.ve>. [Consulta: 10 de septiembre 2008]
- Instituto Nacional de Nutrición (INN)-Fundación Polar. (Varios años). *Hojas de Balance de Alimentos*. Caracas: Autor
- Instituto Nacional de Nutrición (INN)- Universidad de Los Andes (ULA). (Varios años). *Hojas de Balance de Alimentos*. Caracas: Autor
- Instituto Nacional de Nutrición (INN). 2009. *Hoja de Balance de Alimentos 2002-2007*. Disponible: <http://www.inn.gov.ve/contenido.php?file=modules/sisvan/hba.php> [Consulta: 25 de enero 2009]
- Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Organización Panamericana de la Salud (OPS); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Comunidad Económica Europea (CEE). 1992. Taller: Análisis de la información alimentario- Nutricional que se genera en los Países del istmo centroamericano. Elaboración de una estrategia subregional para la acción. Disponible: [http://horizon.documentatio.ird.fr/exldoc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_6/b\\_fdi\\_33-34/37880.pdf](http://horizon.documentatio.ird.fr/exldoc/pleins_textes/pleins_textes_6/b_fdi_33-34/37880.pdf) [Consulta: 24 de julio 2007- 07]
- Jackelen, H. 2004. *Más focalización y eficiencia del gasto social*. Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. Tercer Foro Invertir en la Gente Disponible: <http://www.gastosocial.org/pdfs/Columna%20I.pdf> . [Consulta: 15 agosto del 2008]
- Jha, R.; Gaiha, R. y Sharma, A. 2009. Calorie and micronutrient deprivation and poverty nutrition traps in Rural India. *World Development*, 37(5), 982-991.
- Krennerich, M. y Góngora, M. 2006. *Los derechos sociales en América Latina. Desafíos en Justicia, Política y Economía* (Centro de Derechos Humanos de Nuremberg, Alemania). Disponible: [http://www.menschenrechte.org/archivos\\_pdf/DESC.pdf](http://www.menschenrechte.org/archivos_pdf/DESC.pdf) [Consulta: 25 de febrero 2009].
- López A, A.; Guerra M. y López, M. 2007. *Ciclos de la promoción de exportaciones en Venezuela. Período 1994 – 2005*. Universidad Simón Bolívar. IX Reunión de Economía Mundial. Madrid. Disponible: <http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/01-01- LOPEZ ACOSTA-GUERRA - LOPEZ.pdf>. [Consulta: 25 de julio del 2008]

- Llambí, L. 1998. *La reforma del estado en Venezuela. El Sector agrícola y el proceso de descentralización*. Laboratorios de Estudios Rurales y Agrarios. IVIC. Caracas: Fundación Polar.
- Machado Allison, C y Ponte, V. 2002. *Cereales*. En: Machado-Allison, C. (Ed.) *Agronegocios en Venezuela*, Caracas: Ediciones IESA, 357-380
- Maingon, T. 2004. Política social en Venezuela: 1999-2003 en *Cuadernos del Cendes* (21), 55. Disponible: [http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/55\\_47-74.pdf](http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/55_47-74.pdf). [Consulta: 15 de julio del 2008]
- Maletta, H y Gómez, R. 2003. *Una nota sobre los conceptos de seguridad e inseguridad alimentarias Curso sobre políticas económicas y Seguridad Alimentaria*. FODEPAL, FAO, AECI, 7
- Maletta, H y Gómez, R. 2004. *Seguridad alimentaria: Conceptos y tendencias*. I Parte. Fodepal. Disponible: <http://www.fodepal.org/bibvirtual/PAP/papelesnew%20pdf/segcon1.pdf>. [Consulta: 29 de abril 2007]
- Marrero, J. 2005. Orientaciones y herramientas de políticas públicas para la seguridad alimentaria en Venezuela. En S. Salcedo Baca ( Ed.), *Políticas de Seguridad alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO, 154.- 172.
- Martín, F; Lariviere, S; Gutiérrez, A. y Reyes, A. 1999 *Pautas para el análisis de circuitos agroalimentarios*. Caracas: Fundación Polar.
- Martínez, A. 2004. *Microcrédito y pobreza: Proyecto de desarrollo de comunidades rurales pobres*. Tesis de Grado. Caracas: Universidad Simón Bolívar. Departamento de Ciencias Políticas.
- Mata, H. 1986. *Estimación de la demanda de carne de res en Venezuela*, Trabajo no publicado. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela
- Mejía, L y Franco, A. 2007. Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*. 9 (3), 471-483, Disponible: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v9n3/v9n3a16.pdf>. [Consulta: 15 de enero 2009]
- Mercados S, C y Lorenanza, P. 2000. *Acceso y disponibilidad alimentaria familiar*. Validación de instrumentos para su medición. Serie Estudios Especiales. Caracas: Fundación Polar.

- MERCAL, 2009. Información estadística *Unidad de Estadísticas*. Caracas: Autor
- Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. 2009. *Plan nacional de seguridad. Problemática alimentaria*. Disponible: [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/mas\\_info.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/mas_info.asp). [Consulta: 22 de enero 2009]
- Ministério de Desenvolvimento Agrário de Brasil. 2010. *Programas: PRONAF*. Disponible: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. [Consulta: 20 de octubre 2010]
- Ministerio de Energía y Petróleo. 2008. *Precios del petróleo*. Evolución de precios 2003-2008. Disponible: <http://www.mep.gov.ve>. [Consulta: 20 de mayo 2007]
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2000. *Proyecto Bolívar 2000*. Venezuela Disponible: <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm> [Consulta: 15 de agosto del 2009]
- Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile (MIDEPLAN). 2009. *Chile Solidario*. Disponible:<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>. [Consulta: el 25 de enero de 2009]
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (MINPPAL).2004. Memoria y Cuenta. *Estadísticas*. Caracas, Venezuela: Autor
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (MINPPAL).2005. *Unidad de Memoria y cuenta 2005. Estadísticas*. Caracas, Venezuela: Autor
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (MINPPAL). 2006. *Memoria y cuenta. 2006*. Anexo de Estadísticas. Caracas, Venezuela: Autor
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (MINPPAL).2007. *Memoria y cuenta 2007* Anexo de Estadísticas. Caracas,Venezuela: Autor
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. (MINPPAL).2008. *Memoria y cuenta 2008*. Anexo de Estadísticas. Caracas, Venezuela: Autor
- Mokate, K. 1999. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* INDES. Disponible:[http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2006/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf). [Consulta: 20 enero 2008]

- Molina, L. 2005. Cambios en la disponibilidad alimentaria en los países de la comunidad andina de naciones (CAN), 1990-2002. *Agroalimentaria*, 10 (20), 89-104. Disponible: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-03542005000100006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542005000100006&lng=es&nrm=iso)>.ISSN 1316-0354. [Consulta: 20 enero 2008]
- Morales, A. 2007. Una interpretación del fenómeno mercal desde la perspectiva teórica de la economía neoinstitucional,. *Agroalimentaria*, 13 (25), 45- 61.
- Ohri-Vachaspati, P., Lorge Roberts, B., Kennedy, E. y Goldberg, J. 1998. The effects of data collection methods on calorie-expenditure elasticity estimates: a study from the Dominican Republic. *Food Policy*, 23(3-4), 295-304.
- Organización Internacional del Trabajo (O IT). 2001. *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios Municipales*. Programa de Actividades Sectoriales. Disponible: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/jmms01/index.htm>. [Consulta: 05 de febrero 2009.]
- Organización Mundial de Comercio (OMC). 2001. *Conferencia ministerial. Declaración del Sr. Hartwig de Haen Subdirector General. FAO*. Disponible: [http://www.fao.org/trade/docs/doha\\_FAOstatement-es.htm](http://www.fao.org/trade/docs/doha_FAOstatement-es.htm) [Consulta: 10 de febrero de 2007]
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006. *Ajustes a los cambios recientes en el sector energético: Retos y oportunidades*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Disponible: [http://www.unctad.org/sp/docs/c1em31d2\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/c1em31d2_sp.pdf). [Consulta: 27 de mayo 2007]
- Ortiz M, E. 2002. Cultura política y política social en Venezuela 1989 - 1992. *RFG*. 1(1), 82-95. Disponible: [http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1690-074X2002010000007&lng=es&nrm=iso](http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1690-074X2002010000007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1690-074X. [Consulta: 29 de abril 2007]
- Ortiz, I. 2005. *Política social*. Asesora Interregional Senior Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Organización de Naciones Unidas ONU. Disponible: [http://www.esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://www.esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf) [Consulta: 29 de abril de 2007]
- Padrón, C. 1990. *Evaluación de las elasticidades de la demanda de Alimentos Venezuela*, Trabajo no publicado. Caracas: Fundación Polar, PROSAV.
- Paes, R y de Carvalho, M. 2007. *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Disponible: <http://www.idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609099>. [Consulta: 28 de diciembre de 2008]

- Pagliccia, N. 1970. *Análisis de la demanda y elasticidades para el estado Mérida*, Trabajo no publicado. Mérida. Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Palacios, L. C. 2002 *Declinación y caída del Petro-Estado venezolano*. Analítica Disponible: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/6971997.asp>. [Consulta: 23 de diciembre 2008]
- Palacios, L. C. 2006 *Adicción al rentismo*. Analítica Premium. Disponible: <http://www.analitica.com/premium/economia/5870971.asp> [Consulta: 26 de diciembre 2008]
- Palma, J y Urzúa, R. 2005. *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: El caso de Chile Solidario*. UNESCO. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>. [Consulta: 29 de enero 2009]
- Patiño, L.G. 2007. El neopopulismo en el contexto de la democracia Latinoamericana. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 37 (106), 239-261. Disponible: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2367535&orden=134156&info=link>. [Consulta: 27 abril 2007]
- Pérez, I. 2005. *El Proceso de desarrollo, el Estado y las transformaciones de las políticas sociales ante la globalización*. Disponible: <http://www.lainsignia.org> [Consulta: 05 de abril de 2009]
- Pitt, M.M. 1983. Food preferences and nutrition in rural Bangladesh, *Review of Economics and Statistics*, 65(1), 105–114
- Ponce Z, M, 2009. *La pobreza en Venezuela: Mediciones y diversidad*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello
- PROAL. 1996. *Diseño general y normas operativas del sistema nacional integrado del programa de alimentos estratégicos*. Caracas: Ministerio de Agricultura y Cría.
- PROAL. 1998a. *Producción de leguminosas*. Caracas: Ministerio de Agricultura y Cría.
- PROAL. 1998b. *Incorporación de lácteos al PROAL*. Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas.
- PROAL. 1999. *Evolución de PROAL Periodo 1996-1998*. Caracas: Ministerio de Agricultura y Cría.

- PROVEA.1997 *Informe anual 1996- 97 Disponible:* [http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/1996\\_97/index.htm](http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/1996_97/index.htm) [Consulta: 14 de mayo 2009]
- PROVEA.1999. *Informe anual 1998.* Disponible en [http://www.derechos.org.ve/proveaweb/?page\\_id=6444](http://www.derechos.org.ve/proveaweb/?page_id=6444). [Consulta: 18 de mayo 2009]
- Quayes, M.S. 2000. *The agricultural household in Bangladesh: A disaggregated empirical analysis with particular emphasis on the demand for food calories*, Tesis doctoral no publicado. University of Illinois at Urbana-Champaign, Chicago
- Quintero M. 2003. *Globalización y sistema agroalimentario: principales cambios en las estrategias agroindustriales y en las tendencias de consumo de alimentos.* Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Universidad de los Andes. Mérida. Disponible: [http://webdelprofesor.ula.ve/economia/anidoriv/Quintero\\_GlobalizacionySA.pdf](http://webdelprofesor.ula.ve/economia/anidoriv/Quintero_GlobalizacionySA.pdf) [Consulta: 15 de mayo 2007]
- Quintero, M. y García, N. 2002. Estrategias de los actores del componente primario de la globalización. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*. Año 7. (13), 35-45. Disponible: <http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/aldeamundo/ano7num13/art>. [Consulta: 15 de mayo de 2007]
- Real Academia Española. 2008. *Diccionario de la Lengua Española* Disponible: <http://www.rae.es/>. [Consulta: 18 de diciembre de 2008]
- República Bolivariana de Venezuela. 2000. *Constitución Nacional de 1999.* Caracas: Imprenta Nacional
- Robles, C. 2009. *América Latina y la protección social: avances y desafíos para su Consolidación. Naciones Unidas-CEPAL.* Disponible: <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf>. [Consulta: 11 de enero 2011]
- Rodríguez, G. 1999. *Seguridad alimentaria y agricultura.* Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas: Editorial Fundación Ciara
- Rodríguez R, J. 1996. *Procesos de ajuste y seguridad alimentaria en América Latina: El caso venezolano 1973-1993.* Tesis Doctoral no publicada. Universidad de Barcelona, España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Rodríguez R, J. 2005. Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del sistema agroalimentario venezolano 1973-2000. *Agroalimentaria* 20, 105-116.

- Rodríguez R, J. 2007. *Inestabilidad macroeconómica y autonomía del sistema agroalimentario venezolano durante el periodo 1989-2004*. UCV.VI Congreso de Economía Agraria, Asociación Española de Economía Agraria, Albacete.
- Rodríguez R, J. 2009a. Contra-Reforma, inestabilidad macroeconómica y autonomía del sistema agroalimentario venezolano durante el período 1989-2006. *Agroalimentaria*, 29(15), 39-53.
- Rodríguez R, J. 2009b. Análisis de los cambios en la dependencia externa proteica de Venezuela durante los años 1989-2006 y su impacto sobre la adecuación proteica. *Revista Facultad de Agronomía*. (UCV) 35(1), 8-14
- Rodríguez V, J.J. 2005. *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial* Tesis doctoral. Disponible: <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/> [Consulta: 06 de abril de 2009]
- Rodríguez Z y Soria G, 1992. La Articulación de las diferentes etapas del sistema Agroalimentario: situación y perspectivas. En M. Rodríguez Zúñiga (Comp.), *El Sistema agroalimentario ante el mercado único europeo* Madrid: Editorial Nerea, 15-33.
- Rogers, B y Coates, J. 2002. *Redes de protección alimentaria y programas relacionados*. Banco Mundial. Disponible: <http://www.siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SPDiscussion-papers/Safety-Nets-DP/0225Spanish.pdf>. [Consulta: 15 de febrero 2009].
- Roy, N. 2001. Understanding the health and nutritional status of children in Pakistan. *Journal of International Trade & Economic Development*, Vol.10,(1) , 93- 109.
- Sabino, C. 2005. *Populismo, intervencionismo y reformas en América Latina*. Disponible: [http://www.atlas.org.ar/mercado/pdf/0433\\_sabino.PDF](http://www.atlas.org.ar/mercado/pdf/0433_sabino.PDF). [Consulta: 04 de febrero de 2009]
- Salamanca, L.1994. Venezuela la crisis del rentismo. *Nueva Sociedad* (131), 10-19. Disponible: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2328\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2328_1.pdf). [Consulta: 06 de abril de 2010]
- Salcedo, S. 2005. El marco teórico de la seguridad alimentaria. En S. Salcedo Baca (Ed) *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina* Santiago de Chile: FAO, 1-8.

- Salcedo S y Lora A. 2005. Los problemas de seguridad alimentaria desde la perspectiva regional andina. En: S. Salcedo Baca (Ed) *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO, 9-24
- Sánchez de Buglio, V. 2003. *La política y programas sociales integrales de superación de la pobreza: Un desafío a la gestión pública*  
 Disponible: [http:// www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO73.pdf](http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO73.pdf)  
 [Consulta: 02 de abril 2009]
- Santiago, F. 2003. *La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú*. Disponible: [http:// www.utexas.edu/cola/insts /lililas/content](http://www.utexas.edu/cola/insts/lililas/content). [Consulta: 25 de enero 2009]
- Santos, M. y Villasmil, B.R. 2006. La economía venezolana durante el último cuarto de siglo: Análisis y propuestas para alcanzar el desarrollo. En Equipo Acuerdo Social. (2006): *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas, Venezuela: Publicaciones UCAB, 341-367
- Sarmiento, A y Arteaga, L. 1998. Focalizar o universalizar: Un falso dilema. *Cuadernos de Economía*. 29 (XVII), 197-210.
- Schuldt, J. y Acosta, A. 2006. *Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿Una maldición sin solución?* La Insignia. Disponible: [http://www.lainsignia.org /2006 /agosto/econ\\_005.htm](http://www.lainsignia.org/2006/agosto/econ_005.htm). [Consulta: 25 de mayo 2009]
- SEDESOL. 2008. *Oportunidades un programa de resultados*. Gobierno de México. Disponible: [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Publicaciones/archivos/ /Oportunidadespdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/archivos/Oportunidadespdf). [Consulta: 15 de febrero 2009]
- SEDESOL. 2009. *Programa oportunidades. ¿Quiénes somos?* Gobierno de México. Disponible: [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Quienes\\_Somos/index.html](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html) [Consulta: 25 de marzo de 2009]
- Selvanathan, S. y Selvanathan, E. 2005. *The demand for alcohol, tobacco and marijuana. International evidence*, Ashgate, Sydney.
- Sen, A. 2003. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*. 6(53),555-562.
- Sen, A. 2004. Capital humano- capacidad humana. Foro de Economía Política - Teoría Económica *Cuadernos de Economía*. 14:46 Disponible: [http:// www.red-vertice.com/fep](http://www.red-vertice.com/fep). [Consulta: 15 de marzo de 2009]

- Serrano, C. 2005. *La política social en la globalización*. Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas. CEPAL.  
 Disponible: [http:// www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22374/lc12364e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22374/lc12364e.pdf)  
 [Consulta: 07 de abril de 2009]
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 2009. *PASAF*. México.  
 Disponible: <http://laip.sinaloa.gob.mx/LAIP/Organismos/DIF/pasaf>. [Consulta: 20 de febrero del 2009]
- SISOV. 2009. *Indicadores sociales de la República Bolivariana de Venezuela*.  
 Disponible: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/> [Consulta: 14 de junio 2009]
- SISOV. 2010. *Déficit antropométrico nutricional*.  
 Disponible: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/NI010060000000/ficha.php>  
 [Consulta: 15 de febrero 2010]
- SISVAN, 2003. *Boletín informativo*. Instituto Nacional de Nutrición.  
 En: [http:// www.sisov.mpd.gob.ve/estudios/14/Documento %20en%20Boletin%20SISVAN%201998-1999.pdf](http://www.sisov.mpd.gob.ve/estudios/14/Documento%20en%20Boletin%20SISVAN%201998-1999.pdf). [Consulta: 15 de agosto del 2009]
- Stahl, K. 1994. Política social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, (131), 48-71. Disponible: [http://www.nuso.org /upload /articulos/2332\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2332_1.pdf). [Consulta: 30 de enero 2009]
- Skoufias, E. 2003. Is the Calorie–income elasticity sensitive to price changes? Evidence from Indonesia, *World Development*, 3(71), 1.291-1.307.
- Sunkel, G. 2006. *Políticas familiares y regímenes de bienestar en América Latina*. Versión preliminar. Consultor de la CEPAL. Reunión de Expertos. Naciones Unidas. CEPAL. Disponible: [http:// www.eclac.org/dds/noticias/ paginas/4/26924/paper\\_GuillermoSunkel.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/4/26924/paper_GuillermoSunkel.pdf). [Consulta: 10 de abril 2009]
- Subramanian, S. y Deaton, A. 1996. The demand for food and calories. *The Journal of Political Economy*, 104(1), 133-162.
- Thomson A y Metz. 1999. *Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de Capacitación*. Roma: FAO. Disponible: <http://www.fao.org/docrep/004/w3736s/W3736S00.htm>. [Consulta: 25 de octubre 2008]
- Toro H, J. 2009. *El capitalismo rentístico en Venezuela: Un país petrolero*. Caracas: ILDIS. Disponible: [http://www.ildis.org.ve/website/administrador/ uploads/DocElCapitalismoRentisticoToroHardyCrisisGlobal.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocElCapitalismoRentisticoToroHardyCrisisGlobal.pdf). [Consulta: 02 de julio del 2010]

- Torres, G. y del Roble L, M. 2002. Las políticas sociales alimentarias y la reforma del Estado en América Latina: La discusión vigente. *Espacio Abierto*, 2(11), 227-250. Disponible: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00062002000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062002000200005&lng=pt&nrm=iso) > ISSN 1315-0006. [Consulta: 27 enero 2009]
- Vargas D, JF.2003. Políticas públicas universales o focalizadas: ventajas y desventajas. El caso del Sisben en Colombia. *Revista Ruido Blanco*, 1(1), 19-33 Universidad Eafit. Disponible: [http://www.webpondo.org/files\\_enemar03/politicass\\_pub\\_jfv.pdf](http://www.webpondo.org/files_enemar03/politicass_pub_jfv.pdf) . [Consulta: 18 de junio de 2009]
- VENECONOMIA. 2000. PROAL: Una política virtuosa, pero cara *VENECONOMIA Mensual*, 17 (10): 17-21. Disponible: [http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp45\\_3.pdf](http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp45_3.pdf); [Consulta: 18 de junio 2009]
- Vera, L. 2008. Políticas sociales y productivas en un estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007. *Nueva Sociedad*, (215), 112-128. Disponible: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3525\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3525_1.pdf). [Consulta: 26 de diciembre 2008]
- Viera, J. 2004. Gerencia y política social: Análisis de su relación, desarrollo y evaluación con énfasis en el gobierno de Rafael Caldera 1993-1998 *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. 2(X), 131-160. Disponible: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=36410208>>ISSN 1315-3617. [Consulta: 25 de agosto 2008].
- Villatoro, P. 2004. *Programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Un análisis de cinco experiencias. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL. Disponible: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133P.pdf>. [Consulta: 06 de abril de 2009]
- Viteri, G. 2007. *Política social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Disponible: <http://www.eumed.net/libros///2007b/297/> [Consulta: 15 de marzo de 2009].
- Zhehui, L. 2003. *Three essays on health and macronutrient consumption among Chinese adults*, Tesis doctoral no publicada. Michigan State University, Chicago.

*Anexos*

**Anexo 1**  
**Evolución de variables relacionadas con el consumo de alimentos**

<b>AÑOS</b>	<b>DCH</b>	<b>PRA</b>	<b>PIBRPC*</b>	<b>PIBNRPC*</b>	<b>GINI</b>
1970	2282	41,33	721,12	1637,00	
1971	2105	41,55	655,77	1635,90	
1972	2099	42,37	566,17	1693,44	
1973	2218	43,76	582,38	1705,93	
1974	2005	45,58	461,92	1795,12	
1975	2221	47,34	309,25	2046,69	0,545
1976	2255	47,85	313,82	2186,60	0,516
1977	2521	50,03	292,08	2276,90	0,501
1978	2518	51,01	270,92	2236,83	0,494
1979	2527	52,89	262,77	2131,19	0,489
1980	2516	57,99	172,62	2027,61	0,473
1981	2599	58,93	154,28	1934,80	0,461
1982	2408	59,26	108,51	1864,14	0,465
1983	2469	60,03	92,77	1801,67	0,464
1984	2587	62,85	110,89	1650,80	0,485
1985	2486	69,05	80,83	1634,73	0,499
1986	2267	73,77	149,73	1746,11	0,494
1987	2418	81,48	138,56	1684,23	0,493
1988	2586	88,07	142,58	1767,13	0,486
1989	2187	107,79	127,55	1439,64	0,474
1990	2204	112,82	139,42	1479,06	0,476
1991	2307	115,76	174,14	1619,04	0,471
1992	2377	114,96	148,72	1741,71	0,469
1993	2248	110,96	148,88	1705,98	0,469
1994	2260	109,17	162,79	1526,85	0,494
1995	2262	109,14	158,72	1566,87	0,500
1996	2259	103,17	129,60	1513,42	0,523
1997	2140	100,00	125,28	1730,88	0,527
1998	2202	102,25	226,21	1576,56	0,496
1999	2127	96,76	176,76	1472,23	0,493
2000	2255	92,38	144,67	1516,77	0,482
2001	2361	94,95	154,44	1513,90	0,500
2002	2120	99,45	139,84	1378,79	0,493
2003	2279	104,95	105,25	1283,47	0,506
2004	2460	114,73	100,44	1525,11	0,481
2005	2355	119,56	87,98	1685,85	0,488
2006	2468	126,28	85,96	1819,52	0,432
2007	2523	135,44	81,20	1947,54	0,430

\* Bs. F.

Fuente: BCV, 2010. Baptista, 2010a; Baptista, 2010b; Gutiérrez, 2000. INN-Fundación Polar, Varios años, INN-ULA, Varios Años

**Anexo 2**  
**Prueba de raíz unitaria sobre estacionariedad**

Variables	Estadístico ADF	Estadístico DW	Valor crítico de Mackinnon (1%)	Valor crítico de Mackinnon (5%)	Valor crítico de Mackinnon (10%)	Orden de Integración	Incluye Tendencia	Incluye Intercepto
<b>En Primeras diferencias. Variables</b>								
DCH	-8,03	2,25	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
PRA	-3,01	2,13	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
PIBNRPC	-4,76	1,97	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
PIBRPC	-5,42	2,03	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
IG/1	-5,64	2,06	-3,66	-2,96	-2,62	I(0)	No	Si
<b>En Primeras diferencias. Variables en logaritmos</b>								
LGDCH	-8,14	2,25	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
LGPR	-3,23	2,14	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
LGPIBNRPC	-5,07	1,97	-3,63	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
LGPIBRPC	-6,07	2,06	-2,64	-2,95	-2,61	I(0)	No	Si
LGIG/1	-5,63	2,04	-3,66	-2,96	-3,62	I(0)	No	Si

/1 período 1975-2007

Fuente: Cálculos propios

**Anexo 3**  
**Análisis de cointegración. Residuos modelos.**

Modelos	Estadístico ADF	Estadístico DW	Valor crítico de Mackinnon (1%)	Valor crítico de Mackinnon (5%)	Valor crítico de Mackinnon (10%)	Orden de Integración	Incluye Tendencia	Incluye intercepto
<b>En Level</b>								
<b>1</b>	-6,13	1,97	-2,63	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>2 *</b>	-6,17	2,04	-2,64	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>3</b>	-6,33	1,99	-2,63	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>4*</b>	-6,47	2,11	-2,64	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>5</b>	-6,67	1,97	-2,63	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>6 *</b>	-6,00	2,04	-2,64	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>7</b>	-6,70	2,03	-2,63	-1,95	-1,61	I(0)	No	No
<b>8*</b>	-6,22	2,09	-2,64	-1,95	-1,61	I(0)	No	No

\* Período 1975-2007

Fuente: Cálculos Propios