

LA POLITICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL DEL PERIODO 1989-1993

Boris Lima

INTRODUCCION

Para que la sociedad pueda contar con un buen nivel alimentario y un adecuado estado nutricional hay que tener claridad sobre la significación, los factores intervinientes y las consecuencias del problema alimentario y nutricional. Así en función de ello, disponer soluciones para la emergencia y hacia lo sustantivo, tanto en el mediano como en el largo plazo.

Esto pasa por comprender que no es posible incidir sobre el fondo del problema, si este se reduce simplemente a la variable nutricional dentro del campo de la política sectorial de salud, ni como recientemente se planteó en Venezuela, como un componente de la situación de pobreza reductible mediante acciones compensatorias asistenciales, o como un fenómeno a encarar a partir de las manipulaciones económicas ligadas al agro o a la apertura hacia el comercio internacional. Esta vía sectorialista unilateral, ha demostrado fehacientemente su fracaso. Por ello, se hace imprescindible partir de una visión multívoca, capaz de abrirse al amplio abanico estratégico y a la diversidad de medidas plenamente sincronizadas.

Este trabajo se inscribe dentro de una perspectiva de apertura a la comprensión del fenómeno, rechazando tanto la visión económica aislacionista respecto a las connotaciones sociales, como el reduccionismo nutricional que los médicos suelen hacer del problema. Se incursiona en el análisis del más reciente tratamiento dado en Venezuela a partir de las políticas de pobreza, buscando con ello iniciar un debate sobre este angustiante asunto social, irresuelto problema económico y explosivo detonante político.

El trabajo comienza con una brevísima consideración sobre las bases teóricas que permiten comprender las políticas alimentarias y nutricionales como un problema multisectorial. Posteriormente, se presentan los elementos de política alimentaria y nutricional que a nuestro juicio se hacen presentes en el VIII Plan de la Nación, con un análisis de su ejecución entre 1989 y 1993,

desarrollando un aparte para los programas de complementación alimentaria en especial los distribuidos a través de la red escolar. Finalmente, en la sección IV se presentan los indicadores que permiten evaluar cómo ha sido la evolución de las variables inherentes a la cuestión alimentaria y nutricional para este período.

Para la realización de este trabajo nos hemos apoyado en los estudios que desde el Consejo Nacional para el Seguimiento de los Programas Sociales viene realizando un equipo bajo nuestra dirección, específicamente colaboraron Yosbell Berra, Nelson Blanco, Jesús Caraballo y Orlando Yajure. A ellos nuestro agradecimiento.

I. REFERENCIAS CONCEPTUALES SOBRE LAS POLITICAS ALIMENTARIAS Y NUTRICIONALES

Para el abordaje de las políticas alimentarias y nutricionales según las propias Naciones Unidas (PIA/PNAM) hay que tener en cuenta la naturaleza multisectorial del problema y por ello se torna necesario partir del examen de un conjunto de conceptos sin los cuales no es posible avanzar en una certera formulación y manejo de las políticas de alimentación y nutrición.

Factores intervinientes en lo Alimentario y Nutricional

1. La multisectorialidad

La situación alimentaria y nutricional es la confluencia e interconexión de cuatro grandes variables sectoriales: la producción de alimentos, su distribución o mercadeo, la capacidad de compra que remite al empleo y el ingreso y las condiciones culturales y médico-sanitarias del país.

1.1. Disponibilidad: la solución del problema obliga a considerar la existencia física de los alimentos, vale decir su disponibilidad en cantidad, calidad y en composición de nutrientes; lo cual pasa por definir estrategias para incentivar su producción en combinación con niveles adecuados de importación. La más simple racionalidad indica que la disposición anual de alimentos debe aumentar proporcionalmente en relación a la tasa de crecimiento poblacional y en el caso venezolano aquella es tendencialmente inferior al crecimiento poblacional.

1.2. Distribución: es imprescindible contar con un adecuado sistema de comercialización, circulación de productos alimenticios. La distribución alude además a la tenencia de una infraestructura de mercadeo (almacenaje, transporte, transformación, empaque) que garantice no sólo su preservación sino su accesibilidad al consumidor final. Los productos hay que situarlos donde está el comprador y consumidor final, en la oportunidad y en la forma que éste lo necesite. Solo así es posible la realización

del consumo, se previene la frustración del productor y el encarecimiento de los productos.

1.3. Capacidad de acceder: ahora bien, no basta el concurso de los anteriores condicionamientos, ni tampoco que exista una población con necesidades de alimentos, se precisa de una capacidad sostenida de demanda. La población debe tener capacidad de compra, porque la producción y el mercado se mueven en función de la demanda solvente y no descuidan la obtención del beneficio y la rentabilidad. Si no hay demanda, la producción se contrae y se incrementan los precios. Al revés, si la capacidad de compra se incrementa sin la oportuna oferta de alimentos, pronto los stocks se agotan, suben los precios o aparece el mercado negro. No hay demanda si la población no tiene ingreso, si éste no es estable o suficiente. También es clave la cuestión del ingreso disponible por parte del consumidor.

1.4. Condiciones sociosanitarias y culturales: tampoco los tres elementos considerados permiten alcanzar resultados sin el concurso de otras variables de carácter social y cultural. Las familias deben ser competentes y hábiles para seleccionar los alimentos con gusto y atendiendo a las necesidades biológicas de cada miembro. De allí la exigencia de programas de educación nutricional y orientación alimentaria al consumidor, coherentemente articulados a los de producción y distribución.

También se exige, para que las políticas nutricionales sean eficaces, contar con una adecuada atención médica, una oportuna prevención y un sistemático control de las enfermedades transmisibles, lo cual no es posible con insuficientes servicios de agua potable, aguas negras y disposición de excretas. Por ejemplo, sin adecuadas políticas de inmunizaciones o de higiene de los alimentos es imposible evitar las enfermedades que luego ocasionan pérdida de nutrientes y distorsionan la gestión de alimentos vulnerando el recurso humano del país. El cual, por cierto, es el fin último de toda política de desarrollo.

1.5. Desigualdad social: cuando hay problemas relativos al desempleo, subempleo, insuficiencia e inestabilidad de los ingresos, cuando hay pérdida del poder adquisitivo del salario, problemas relativos a la inflación en los precios en los alimentos, en suma, los desajustes sociales y la pobreza en sus múltiples manifestaciones, se generan alteraciones profundas en la capacidad de demanda y acceso a los alimentos, y con ello, baja la adecuación alimentaria que indefectiblemente produce la subalimentación con sus graves consecuencias. Por esto creemos que las deficiencias nutricionales no son autónomas, sus repercusiones deben entrelazarse a las políticas alimentarias y éstas a su vez, articularse a las estrategias económicas que en última instancia determinan el comportamiento de aquellas.

Destacamos la estrecha relación existente entre la adecuación alimentaria y el ingreso de la población, este último muy dependiente del funcionamiento de la economía y del comportamiento del mercado laboral, pero también asociado a factores de índole geográfico, educativo y sanitario de quien lo perciba.

2. La Formulación de Políticas

Teniendo claridad conceptual respecto a los factores condicionantes nombrados, la sociedad, a través de la mediación del Estado, puede calibrar el comportamiento de los mismos y ante la presencia de disfuncionalidades procurar establecer cierta sincronización, apelando a las herramientas de la planificación, previo establecimiento de los horizontes a alcanzar. Se trata, en consecuencia, de la formulación de las políticas, de las grandes orientaciones, del establecimiento de prioridades, del diseño de las estrategias que abren viabilidad a los grandes propósitos y el conjunto de programas y proyectos inherentes a la multisectorialidad de los factores aludidos.

En el caso venezolano los planes de la nación deberían plasmar las decisiones de la institucionalidad pública, debidamente sustentadas en información idónea y dentro de los parámetros de desarrollo establecidos, en los cuales la alimentación y nutrición ocupen el lugar que les corresponde. La acción racional pública se supone que resguarda la coherencia interna y externa de sus acciones estratégicas, imprime fuerza a las variables en juego, procura la convergencia, la sinergia y complementación de sus programas, junto a la definición de los prerrequisitos políticos e institucionales.

3. Condicionantes Primarias, Medios de Acceso y Tipos de Política

Según Javier Toro (1981) al profundizar en la relación consumo de alimentos e ingreso, encontramos las condiciones primarias de acceso a los alimentos que tienen que ver con la desocupación, el subempleo y la tenencia de la tierra (para el trabajador rural) y los medios de acceso que remiten al salario (insuficiente, bajo e inestable), al gasto (distorsionado o inducido por la publicidad), al aislamiento y desprotección del productor primario, a los cuales agregamos el salario social proveniente del gasto público social.

Sin duda, estas categorizaciones despejan el camino para la imaginación de los planificadores y la voluntad política de los gobiernos, respecto a la formulación y puesta en práctica de estrategias relativas a la alimentación, la nutrición y el ingreso. Con frecuencia la mira se enfoca hacia las deficiencias nutricionales que siempre son dramáticas y angustiantes afectando principalmente a la población infantil, lo cual lleva a requerir acciones inmediatas. Es allí donde precisamente imperan las políticas asistenciales, es decir, las estrategias de paliativos para la emergencia y la coyuntura que tanto abundan en el país, y cuyos temporales resultados alejan cada vez más la búsqueda de soluciones

integrales y con menores costos. Cuando el hambre se hace sentir y la urgencia golpea, aparecen los programas de donación de alimentos o de alimentación complementaria, en suma se procura facilitar el consumo, crear ingresos adicionales a las familias, por la vía de la transferencia o gastos públicos de estricta finalidad social compensatoria.

Pero, si la óptica apuntara más lejos, hacia las condiciones primarias y los medios de acceso a los alimentos, las alternativas irían más allá de los auxilios circunstanciales y se estaría entonces frente a las estrategias de corte estructural, con diseño de programas de incentivos a la producción de alimentos, de subsidios para fomentar productos preferenciales, de eliminación o reducción de sistemas tributarios regresivos o que pechen a los alimentos, de apertura de canales de comercialización directos, de generación de empleo, de reformas agrarias, de los famosos DRI (Desarrollo Rural Integrado), de autoconsumo, de educación y orientación alimentaria al consumidor, así como las más variadas combinaciones que permitan ampliar los horizontes de la producción, la distribución, el acceso y las condiciones médico-sanitarias.

Sin embargo, los programas estructurales de incidencia en la pobreza no pueden reducirse a los que apuntan exclusivamente a las causas socio económicas.

Un análisis comprensivo de la pobreza rebasa la visión economicista de la misma, porque es un problema complejo y múltiple, y como tal tiene varias causas y dimensiones de expresión. Así tenemos junto a la conocida dimensión socio-económica ligada al problema de la desocupación, los bajos ingresos o la exclusión de los bienes de consumo, la dimensión socio-biológica que da cuenta de los déficits nutricionales, las condiciones de supervivencia y la población con deterioro físico o mental, con inhabilidades para su incorporación a la vida productiva, la dimensión socio-cultural que también restringe las posibilidades de incorporarse a la vida productiva por factores educativos, capacitación para el trabajo, baja autoestima o pérdida de valores y la dimensión socio-política relativa a los problemas de participación social, cohesión social y conflictividad social, y las relaciones de dominación y dependencia.

Con esta mayor amplitud categorial se puede visualizar que no todos los programas de complementación nutricional son de carácter asistencial, por ejemplo los que tienen carácter preventivo, al ligarse a programas de salud con un matiz estructural, tal es el caso de la distribución de productos lácteos, que además de incidir en las dosis de nutrientes incentiva la atención primaria en salud.

II. EL VIII PLAN Y LAS POLITICAS ALIMENTARIAS NUTRICIONALES

La estrategia agroalimentaria del VIII Plan de la Nación comienza denunciando «la falsa creencia de la importancia estratégica del total autoabasteci-

miento porque la seguridad alimentaria requiere de una sana y económica importación de ciertos rubros agrícolas», e igualmente cuestiona «el círculo vicioso en el cual la producción agrícola deficitaria lleva a aumentar las importaciones» la cual desestimula la producción interna y genera el establecimiento de subsidios a la producción. Igualmente se reconoce la ineficiencia del sector productivo primario.

El Plan se traza dos objetivos:

1. Satisfacer los requerimientos alimentarios de forma económica y segura. Para ello fundamenta la reactivación del sistema agroalimentario en la estrategia de *compromiso social* que atiende a los sectores más deprimidos y que contempla la distribución de ingresos, empleo y un «sistema de subsidios focalizados y selectivos para los alimentos de la dieta básica de los grupos más pobres».
2. Lograr el crecimiento acelerado y sostenido de una agricultura eficiente y competitiva. Para lo cual se plantea hacer crecer la producción de alimentos básicos al ritmo de la demanda y de acuerdo a las ventajas agroecológicas y económicas y los aportes nutricionales, junto a una exportación diversificada basada en ventajas competitivas.

Se proponen entonces 4 grandes estrategias:

1. Reconversión agrícola y agroindustrial, en la cual son básicos los rubros potencialmente competitivos.
2. Para incentivar la productividad y la reconversión agrícola se auspiciará una reforma comercial, que implica apertura al comercio exterior, el cual promoverá la organización eficiente de los agentes del circuito agroalimentario y reducirá el déficit alimentario y nutricional.
3. Inversión en infraestructura de apoyo y financiamiento a la producción.
4. Mejoramiento del nivel y calidad de vida en el medio rural.

Si son escasas las dos páginas y medias que el VIII Plan dedica a la estrategia agroalimentaria, no es de extrañar que este sector haya sido el más desastroso de la política del quinquenio pasado, pues ni hubo reconversión, ni se hicieron inversiones en ninguno de los rubros de la infraestructura rural, ni se mejoraron las condiciones de vida en el campo. Lo que si se ejecutó fue la eliminación de los subsidios y la apertura comercial, para que los productores criollos compitieran con los extranjeros, muchos de los cuales contaban con subsidios en sus países. No hubo ni podía haber competitividad sin créditos y con las tasas de interés al 60%, advino la quiebra de productores y se profundizó el déficit.

El Plan de la Nación en cambio, si se ocupa *in extenso* de la problemática de la pobreza y da prioridad «al mejoramiento de las condiciones de los grupos más rezagados de la sociedad», para lo cual diseña programas de asistencia directa y de compensación social, entre los cuales destacan los de atención a los grupos vulnerables, tales como el de beca alimentaria para niños de familias pobres, el de subsidio nutricional para familias pobres y el de apoyo a cooperativas, microempresas asociativas y ferias de consumo familiar. La generación de empleo se hace recaer en el sector privado y en el sector moderno de la economía.

Los planteamientos sobre políticas de salud en la estrategia de capacitación de los recursos humanos del VIII Plan, reconocen que «entre los factores que intervienen en el crecimiento y desarrollo del niño, la alimentación es el factor de mayor influencia», pero hasta allí llega, pues luego no explicita en ningún lugar las estrategias y acciones que se desarrollarán en este campo. Inexplicablemente, la mención sobre el importante Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) queda registrado en el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza y no en el de Salud al que con legitimidad correspondería.

Como parte de los países signatarios de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Venezuela a finales de 1991 formuló un Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia para velar por la supervivencia, protección y desarrollo de los niños, determinando las estrategias, las acciones y los recursos requeridos para implementar dichos programas hasta el año 2000. Allí, se da cuenta de la problemática del ingreso real, el incremento de los precios de los alimentos, se analiza la situación nutricional de los niños y se aboga por esfuerzos en la distribución del ingreso y la adopción de medidas compensatorias directas en los grupos pobres y vulnerables, proveyéndolos de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Específicamente se plantea:

- Dar alta prioridad a la política agroalimentaria dentro del conjunto de políticas del Estado.
- Promover dentro del sector agrícola la producción de rubros que garanticen la disponibilidad calórica a un nivel de suficiencia.
- Establecer fuertes metas de reducción de la desnutrición severa y moderada, y de niños con bajo peso al nacer.
- Expandir la cobertura de los programas de complementación alimentaria ligados a la salud.

Lamentablemente este programa surge cuando el VIII Plan está a medio camino y no tiene mecanismos concretos para que sus formulaciones formen parte de los planes operativos anuales de los despachos encargados de su ejecución.

III. LA EJECUCION DE LA POLITICA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Una vez descrito lo diseñado en el VIII Plan, toca ahora abordar el plano de los hechos, el comportamiento real de las estrategias y el cumplimiento de los objetivos, valiéndonos para ello de un conjunto de indicadores de oferta y del análisis subsecuente.

3.1. ACCIONES RELATIVAS A LA PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

No se adelantó en el período una real política de reconversión y modernización agrícola y agroindustrial. Entre 1989 y 1994 la producción agrícola ha disminuido en un 18% y en un 22% la agricultura vegetal. Esto evidencia el fracaso de los objetivos de productividad y competitividad.

El carácter de la reforma comercial, limitada fundamentalmente al levantamiento generalizado de las barreras proteccionistas del mercado interno, arancelarias y para-arancelarias, en circunstancias en que subsisten políticas proteccionistas en diversos países que forman parte del mercado internacional, incluido E.E.U.U., contribuyó a las mencionadas consecuencias negativas en el aparato productivo interno, particularmente en el sector agrícola. Lo cual demuestra la ineficiencia de la apertura comercial y de las manipulaciones cambiarias para favorecer la inversión, la productividad y la competitividad, en ausencia de la modernización técnica, tecnológica y de infraestructura y del mejoramiento en la producción de insumos. Esto queda claramente confirmado por el déficit de la balanza comercial agrícola en el período 1974-1993, en US\$ 30.000 millones, sin incluir los productos de la industria alimenticia (Montilla, 1994, 2).

Uno de los determinantes de esa situación es que el compromiso de financiamiento de la producción y de la inversión en infraestructura, para favorecer un gran salto en el desarrollo agrícola, no pasó de ser un enunciado retórico sin traducción empírica. Así se evidencia que la inversión bruta en capital fijo para el sector fue entre 1985 y 1990, inferior a la realizada entre 1979 y 1983. De un total de 254.114 millones de bolívares en el conjunto de la economía, solo 854 millones (3,48%) fueron al sector agrícola (Montilla, 1994, 9-10). Otro ejemplo de la importancia real asignada a la agricultura es que, mientras el presupuesto de PDVSA para 1992 fue de US\$ 11.000 millones y el pago de la deuda externa para el mismo año de US\$ 4.000 millones, el presupuesto de agricultura solo llegó a US\$ 508 millones, lo cual indica claramente que la agricultura no constituyó una prioridad real, siendo esa la situación en todo el período.

Como se desprende de los señalamientos anteriores, y del impacto real del conjunto de las políticas económicas implementadas en el período, la producción interna bajó su aporte a la disponibilidad alimentaria, con aplicaciones directas sobre la distribución del ingreso y el consumo, las cuales referiremos de inmediato, por lo que no era posible esperar un mejoramiento de la calidad de vida en el medio rural.

3.2. ACCIONES RELATIVAS A LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y AL ACCESO ALIMENTARIO

Como hemos señalado *supra*, las mejoras estructurales en las condiciones alimentarias y nutricionales de los venezolanos aparecen asociadas en el VIII Plan a una determinada y radical transformación de la economía que al mejorar su eficiencia, productividad y competitividad, permitiría mejorar los niveles o índice de empleo y su remuneración en términos reales y no solamente nominales. Lo que significaría, en general, pasar a un período de distribución positiva o progresiva del ingreso, de lo cual se derivaría una mejora del consumo, con efecto sobre la alimentación y nutrición. En un primer momento, sería necesario un sacrificio para favorecer el ahorro de inversión —cuyas calamidades más urgentes serían atendidas con los ya mencionados programas sociales compensatorios—, pero, poco a poco, la implementación de la política económica haría sentir los referidos efectos benéficos sobre el ingreso y el consumo. Sin embargo, los indicadores revelan la incoherencia entre el discurso y las consecuencias de las medidas implementadas sobre el plano económico y el plano social:

- La inflación creció como consecuencia principalmente de la devaluación del bolívar y la especulación, por encima del 30% en cada año, con un máximo de 84% en 1989 y un mínimo de 45,9% en 1993. Este incremento tiene grave incidencia en la caída del salario real, y por lo tanto en el consumo en general y en particular en la alimentación y nutrición, por ser estas funciones del ingreso.
- La economía formal no fue capaz de absorber la oferta de trabajo, observándose un incremento del 31% del empleo informal urbano y una caída relativa y absoluta de la ocupación rural. Si consideramos que el 55% de la ocupación informal urbana está constituida por trabajadores por cuenta propia (lo que constituye el 21% de la población ocupada) y que el 23% de éstos, son vendedores ambulantes, tenemos que concluir que existe un incremento en la inestabilidad del ingreso de un amplio sector de venezolanos que desempeñan algún trabajo, y que carecen de las más elementales formas de protección social. Por otra parte, se evidencia el empobrecimiento de la mano de obra rural en el período (Fajardo, 1994, 16).

Es de destacar que según las cifras oficiales el desempleo se redujo significativamente en el período, pese al fracaso de los objetivos económicos; lo que es consecuencia de considerar como empleo pleno a la ocupación informal.

- El descenso de la ocupación rural tiene su correlato en el aumento de la población urbana, del 80% al 84% en el quinquenio, lo que se traduce tanto en deterioro de la economía campesina como en incremento de la marginalidad urbana; fenómeno de muy clara connotación en la calidad de vida, alimentación y nutrición.

— Los datos mencionados, donde además del subempleo destaca la magnitud de la caída del salario real de 18% en 1989 y más del 40% en el período, se expresan dramáticamente para 1987 cuando el 37%, de las familias de 5 o más miembros percibían un ingreso similar o inferior al valor de la canasta alimentaria de sobrevivencia, aumentando esa proporción a 75% en 5 años; clara evidencia del crecimiento de la pobreza (Fajardo, 1994, 17).

En síntesis, la continuación de la caída del ingreso de la mayoría de la población, iniciada a fines de la década de los 70, indica que se ha deteriorado aún más en el período 1989-1993, el acceso a los alimentos y bebidas por parte del sector asalariado de la población; no obstante el esfuerzo por mejorar ese acceso a través del subsidio parcial a los fertilizantes (Bs. 15.570,00 millones hasta 1992), y del programa CASA (Con escasos Bs. 1.864,7 millones en 5 años), entre otros. Esto significa que, el efecto contrarrestante de estos escasos programas, cuando más, ha mitigado parcialmente los efectos negativos que, en el consumo, han generado los factores estructurales aludidos.

Para 1994, se puede prever el impacto de la crisis del quinquenio considerando que por un lado la producción agrícola caerá en un 3% según CORDIPLAN y, por el otro, también caerá la importación de alimentos, esto representa un deterioro de la disponibilidad alimentaria y calórica-proteica, sólo comparable con la ocurrida en 1989 (Agroplan, 1994). Si a esto unimos la inflación nueva y acumulada, estimada alrededor del 67%, tenemos que concluir que estamos frente a una nueva caída drástica del ingreso con una incidencia negativa en el consumo alimentario y nutricional, impacto aún más grave por cuanto la tasa de desempleo se estima para el año en 13,6%. Por todo lo dicho, consideramos fundamental la rectificación del rumbo que la economía siguió entre 1989-93, para hacerla compatible con los objetivos de equidad social. Igualmente, es necesario definir políticas sociales aún más precisas y eficientes.

3.3. ACCIONES RELATIVAS A LA COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

En el «Plan de Enfrentamiento a la Pobreza» se delinearon un conjunto de operaciones que concretamente desembocaron en veinte (20) programas compensatorios, que pretendían erradicar la pobreza crítica». Nuestro análisis permite inferir que el gobierno, al considerar que las medidas de ajuste incidirían en las necesidades alimentarias y nutricionales, concentró los recursos en el área de programas compensatorios de salud y nutrición, de tal forma que, del total del presupuesto asignado para los programas sociales del quinquenio (1989-1993), el 68,9% se dirigió a financiar los programas de esta área, como se visualiza en el cuadro N° 1.

En el lapso 1989-1993 la asignación presupuestaria de salud y nutrición creció de Bs. 17.552,07 millones en 1989 a Bs. 53.118,00 millones en 1993, para un crecimiento global de 301%. Para 1993 el área consta de 10 programas y le fueron asignados Bs. 53.118 millones, destinándose la mayoría a los

programas estrictamente nutricionales, puesto que los recursos previstos para los programas de Medicina Genérica y Distribución de Medicinas Gratuitas son ínfimos (500 millones por año).

Los programas que agrupamos como de Alimentación Compensatorios, a su vez, pueden clasificarse según los medios de acceso a los beneficiarios como:

- Programas de complementación alimentaria-nutricional de la Red Escolar.
- Programas de complementación alimentaria-nutricional de la Red Salud.
- Programas de complementación alimentaria-nutricional de la Red Comunal-Pública.

Los cuadros 2, 3 y 4 que se insertan a continuación permiten visualizar la ejecución física y financiera de estos programas y con ello percibir en parte su capacidad resolutive.

Un examen analítico de este conjunto de programas nos lleva a percibir que cuatro de ellos: Beca Alimentaria, Vaso de Leche, Desayuno y Merienda Escolar, Comedores Escolares-Especiales; se dirigen a la población escolar de 4 a 12 años y el programa de Comedores de Educación Básica, Diversificada y Profesional atiende a la población inscrita en educación Básica (7^º a 9^º), Media Diversificada y Profesional, mediante el suministro de un almuerzo balanceado.

**CUADRO N°1. PLAN DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA.
PRESUPUESTO ASIGNADO POR AREAS DE ATENCION 1989-1993**

(Millones de Bs.)

AREA	1989	1990	1991	1992	1993	Total	% Asig
Salud y Nutrición	17.552,07	18.964,48	34.908,58	45.459,24	53.118,00	170.002,38	68,9
Educación	953,40	4.304,84	5.002,00	10.143,90	11.158,43	31.562,58	12,8
Protección Social	268,00	1.150,00	2.790,00	7.640,30	7.587,46	19.435,76	7,9
Vivienda e Infraestructura Social	1001,42	3.056,30	2.866,06	4.856,68	6.940,52	18.720,98	7,6
Empleo, Ingreso y Seguridad Social	123,9	3.432,80	798,02	759,68	2.074,95	7.189,23	2,9
Total	19.898,78	30.908,43	46.364,66	68.859,70	80.879,36	246.910,93	100,00

Fuente: Cálculos propios, CONASSEPS.

CUADRO N° 2. PROGRAMAS DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA NUTRICIONAL DE LA RED ESCOLAR

PROGRAMA	METAS FISICAS	PRESUPUESTO
BECA ALIMENTARIA <i>(Carácter en relación a la desnutrición = Preventivo)</i> <i>(Tipo de programa = Asistencial)</i>	Total Acumulado: 1989-1993 Programada: 11.484.447 Ejecutadas: 10.953.380 % de Ejecución: 95 % Programada 1994: 3.050.000	Total Acumulado: 1989-1993 Asignado: 99.025.47 Ejecutado: 94.712.92 % Ejecución: 96 % Asignado 1994: 52.782
VASO DE LECHE ESCOLAR <i>(Carácter en relación a la desnutrición = Preventivo)</i> <i>(Tipo de programa = Asistencial)</i>	Total Acumulado: 1989-1993 Programada: 10.225.152 Ejecutadas: 10.873.152 % de Ejecución: 106 % Programada 1994: 631.564	Total Acumulado: 1989-1993: Asignado: 9.245.67 Ejecutado: 7.108.54 % Ejecución: 77 % Asignado 1994: 1.098.92
DESAYUNO Y MERIENDA ESCOLAR <i>(Carácter en relación a la desnutrición = Preventivo)</i> <i>(Tipo de programa = Asistencial)</i>	Total Acumulado: 1989-1993 Programada: 4.338.266 Ejecutadas: 4.254.197 % de Ejecución: 98 % Programada 1994: 284.510	Total Acumulado: 1989-1993: Asignado: 4.453,05 Ejecutado: 3.624,08 % Ejecución: 817 % Asignado 1994: 532,03
COMEDORES ESCOLARES-ESPECIALES <i>(Carácter en relación a la desnutrición = Preventivo)</i> <i>(Tipo de programa = Asistencial)</i>	Total Acumulado: 1989-1993 Programada: 1.832.465 Ejecutadas: 1.709.084 % de Ejecución: 93 % Programada 1994: 329.534	Total Acumulado: 1989-1993: Asignado: 10.104,74 Ejecutado: 8.681,38 % Ejecución: 86 % Asignado 1994: 1.054,51
COMEDORES TÉCNICAS Y LICEOS <i>(Carácter en relación a la desnutrición = Preventivo)</i> <i>(Tipo de programa = Asistencial)</i>	Programadas 1993 42.040 Ejecutadas: 41.436 % de Ejecución: 98,56 % Programada 1994: 42.000	Asignado 1993: 317,79 Ejecutado: 296,16 % Ejecución: 93,19 % Asignado 1994: 151,82

Esta gama de programas, se ejecutan a través de los establecimientos educativos públicos existentes.

Es importante destacar, que algunos de estos programas asistenciales son de vieja data, es decir diseñados hace varios años por lo que se les puede llamar de corte clásico y otros más innovativos como el de Beca Alimentaria.

Los programas Vaso de Leche, Desayuno y Merienda Escolar, y Comedores Escolares sufren para el año 1993 una contracción en sus metas físicas y presupuestarias, lo que permite inferir que la prioridad de los programas asistenciales clásicos fue desplazada por los nuevos programas basados en procedimientos y recursos físicos, técnicos y humanos menos convencionales (Beca Alimentaria, PAMI).

Este grupo de programas se ve afectado, respecto a la ejecución de metas físicas, por el contraste entre los días de clases programados y los días ejecutados reduciéndose éstos como consecuencia de las suspensiones de clases por conflictos gremiales y otros problemas organizacionales y logísticos.

CUADRO N° 3. PROGRAMAS DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIO-NUTRICIONAL DE LA RED SALUD

PROGRAMA	METAS FISICAS	PRESUPUESTO	CARACTER EN RELACION A LA DESNUTRICION	TIPO DE PROGRAMA
P.A.M.I	Total	Total	Preventivo	Estructural
	Acumulado: 1989-1993	Acumulado: 1989-1993:		
	Programada: 10.104.585	Asignado: 19.439,73		
	Ejecutada: 26.147.663	Ejecutado: 13.652,01		
	% de Ejecución: 259%	% Ejecución: 70%		
RECUPERACION NUTRICIONAL	Programada 1993: 500	Asignado 1993: 60,28	Curativo	Asistencial
	Ejecutada 1993: 245	Ejecutado 1993: 46,78		
	% de Ejecución: 49%	% Ejecución 1993: 71%		
	Programada 1994 500	Asignado 1994: 43,80		

Fuente: CONASSEPS.

Por otra parte, el programa Beca Alimentaria a pesar de que se diseñó con un carácter transitorio (se suponía duraría los dos primeros años del plan), se ha prolongado en el tiempo y ha tenido un aumento significativo en la ejecución física y presupuestaria, convirtiéndose más bien en el programa de mayor cobertura e importancia presupuestaria (40,11% del presupuesto total de los programas dirigidos a la pobreza), pero en rigor este programa no tiene una estricta focalización.

Entre los aspectos favorables del programa, se destacan su eficiencia, en cuanto a que los costos operativos quedan reducidos al mínimo por la utilización de las redes institucionales creadas (red escolar, banca y red comercial), permitiendo que un alto porcentaje de su presupuesto efectivamente llegue a la población objetivo.

Dentro de las limitaciones que enfrentan los programas sociales nutricionales-alimentarios de la red escolar se destacan:

— Reducción presupuestaria en los programas convencionales.

CUADRO N° 4. PROGRAMAS DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIO-NUTRICIONAL DE LA RED COMUNAL

PROGRAMA	METAS FISICAS	PRESUPUESTO	CARACTER EN RELACION A LA DESNUTRICION	TIPO DE PROGRAMA
Hogares de Cuidado Diario	Total Acumulado: 1989-1993 Programada: 939.098 Ejecutadas: 772.559 % de Ejecución: 82% Programado 1994: 1er trimestre: 12.504	Total Acumulado: 1989-1993: Asignado: 19.435,76 Ejecutado: 13.158.37 % de Ejecución: 68% ASIGNADO 1994: 280.550	Preventivo	Estructural
Comedores Populares Industriales	Programada 1993: 43.500 Ejecutadas 1993: 9.520 % de Ejecución: 21.89% Programada: 1994 34.800	Asignado 1993: 1.098.911.139 Ejecutado 1993: 1.058,14 % Ejecución 1993: 96,29% Asignado 1994: 918,72	Preventivo	Asistencial

Fuente:

CONASSEPS.

- La existencia de una sola fuente financiera lo que trae consigo una disminución de la población a beneficiar.
- Baja participación de los gobiernos locales.
- Falta de mecanismos eficientes de coordinación a nivel regional, lo que genera conflictos a la hora de gerenciar los programas.
- Desarticulación entre los seis programas de asistencia alimentaria-nutricional.
- Baja cobertura y tendencia a la reducción.
- Impacto nutricional insuficiente.
- Políticas inadecuadas de protección al escolar.
- Ausencia de focalización y enfoque de riesgo.
- No corrigen deficiencias calóricas.
- Carecen de mecanismos de supervisión y control.

Estos programas se dirigen a las madres embarazadas y niños menores de seis años con riesgo biológico y social (PAMI) y a la población infantil menor de dos años y en edad escolar con déficit nutricional (Recuperación Nutricional). Ambos programas se ejecutan a través de la red de salud existente.

El programa PAMI, es una de las estrategias integrales dirigidas a enfrentar estructuralmente el problema, al atender grupos vulnerables y vitales, cubriendo tanto necesidades de alimentación como garantizando la Atención Primaria en Salud.

Este programa ha presentado limitaciones que han incidido negativamente en su ejecución, entre las que se señalan:

- Los constantes paros médicos y el desabastecimiento de productos, generando en términos generales disminuciones de las consultas sucesivas y dificultades para la incorporación de nuevos beneficiarios.
- Inexistencia de una estructura rectoral para los tres componentes del programa (PAMI, PAS, PEC).
- Variada gama de organizaciones públicas y privadas que participan en su ejecución y gerencia, generando diversas estructuras organizativas que complejizan los procesos operativos y de funcionamiento.

Estos programas se dirigen a niños y adultos, utilizando la red comunal pública y privada, especialmente en establecimientos empresariales y viviendas de la comunidad.

El programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares fue creado para ofrecer cuidado y atención integral a niños de madres trabajadoras que se encuentran en situación de pobreza, dicha atención es en las áreas de nutrición, salud, educación y socialización, para el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de los niños, la familia y la comunidad, brindando una verdadera atención integral al niño. Lamentablemente, no tenemos las cifras específicas para el rubro nutricional.

Sin embargo, a pesar de la incidencia estructural que tiene este programa sobre los factores que ataca, el mismo ha tenido serias dificultades presupuestarias que han frenado su ejecución y expansión. Según datos del Ministerio de la Familia el presupuesto para 1993 estimado en Bs. 12.650 millones sufrió una reducción aproximada de Bs. 3.232 millones, obligándolos a redimensionar la cobertura del programa en 250.000 niños a atender durante ese año, pero además la modalidad de trabajo con Fundaciones y ONG's, ha traído problemas de ejecución y supervisión.

Así mismo, el programa de Comedores Populares Industriales fue creado para compensar el deterioro de las condiciones socio-económicas de la población más deprimida, los comedores populares reciben a todo tipo de público y los comedores industriales atienden solo trabajadores, los mixtos atienden una combinación de ambos tipos de población. Los almuerzos se venden a bajo costo. Los niños trabajadores y los ancianos son exonerados del pago en estos comedores. Es importante destacar la variabilidad de la población que acude a los comedores, por lo que no se puede hablar de población atendida sino de cubiertos servidos.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS-NUTRICIONALES

Para un análisis más riguroso de estos programas resulta conveniente su agrupación en dos categorías:

- *Programas compensatorios de corte asistencial:* Los cuales procuran aliviar la pobreza, cuyo propósito radica en insidir en las manifestaciones o efectos de la misma
- *Programas compensatorios de inversión o estructurales:* Los cuales intentan actuar sobre las causas que inciden en la pobreza. Su propósito radica en promocionar y cogestionar iniciativas de producción y consumo con miras a satisfacer las necesidades básicas de la población mas vulnerable.

Resalta la prioridad dada a los programas nutricionales compensatorios alimentarios de corte asistencial (Ver anexo A-1), en especial aquellos que fueron diseñados para una ejecución transitoria, lo cual permite inferir que el complejo problema alimentario nutricional que enfrenta la población venezolana ha sido abordado con programas de alivio, cuyas políticas carecen del sentido de integralidad necesaria para enfrentar tal situación.

Los programas compensatorios asistenciales absorbieron la mayor cantidad del presupuesto asignado, coadyuvando a una acción paliativa del fenómeno, lo cual permite dar cuenta del por qué los indicadores nutricionales sólo experimentan una ligera desaceleración en su ritmo de crecimiento y no una reversión de su tendencia, fenómeno este que hubiese sucedido de haberse impulsado paralelamente una estrategia de corte estructural, puesto que ellos hubiesen incidido en las causas que originan la desnutrición.

Por otra parte, los programas alimentarios-nutricionales con un perfil más estructural, tal es el caso de Subsidio a los Fertilizantes, Cesta Básica CASA y las Ferias de Consumo Familiar, tuvieron no solo problemas de baja cobertura, sino también problemas de menguados recursos presupuestarios y variados problemas organizacionales, lo que originó, en algún momento de la vida de estos tres proyectos, la suspensión de su ejecución; hecho revelador del predominio estratégico y práctico de la acción alimentaria-nutricional tipo colchón, sólo amortiguadora de la crisis que atraviesa el país.

Llama la atención la incidencia múltiple de esfuerzos para atender un mismo sector de la población, mediante diferentes programas sociales, con lo cual se sobrecarga el gasto social; esto, por otra parte, desde el punto de vista técnico, dificulta la medición de la eficiencia y eficacia de cada programa del área.

En cuanto a las redes de los programas nutricionales, éstas no han respondido al ritmo de crecimiento de las exigencias de la prestación de servicio en cuanto a ampliación y dotación; sin embargo, es adecuada la utilización de sus estructuras para operativizar y disminuir los costos en la ejecución de los programas. Agregamos que algunos de estos subsidios directos generan dependencia en la población beneficiaria, puesto que no existen efectivos mecanismos de participación, ni procesos autogestionarios educativos que permitan incorporar a la población beneficiaria en la gestión de los programas.

Así mismo, la carencia de adecuados sistemas de monitoreo, supervisión y evaluación impiden que se conformen adecuadas estrategias alimentarias-nutricionales, en tanto se desconozca la adecuación o no de estas y su viabilidad política y técnica.

No obstante, los programas del área salud y nutrición son necesarios en la medida que suministran alimentos a los sectores más pobres, aumentando su

disponibilidad, con la consecuente elevación de los porcentajes de adecuación en cuanto a calorías, proteínas y micronutrientes.

IV. EVOLUCION DE LA SITUACION NUTRICIONAL PARA EL PERIODO 1989/1993

De inmediato aludiremos a algunos indicadores que dan cuenta de los resultados de las estrategias de corte económico relativas a la producción y la comercialización en el sector agro-alimentario, de las estrategias de corte económico-sociales, relativas al ingreso y acceso por parte de la población a los alimentos, y las estrategias sociales, relativas a la alimentación complementaria o más propiamente nutricionales. Con la información disponible se puede valorar aproximadamente la capacidad resolutive de los componentes de una Política Alimentaria- Nutricional de carácter integral.

Resulta indiscutible que la evolución de la situación nutricional del venezolano está estrechamente vinculada a la crisis socio-económica por la que atraviesa el país en los actuales momentos y que ha dejado su huella desde finales de la década de los ochenta(1989). La calidad de la alimentación del venezolano depende del poder adquisitivo de éste y por ende, de su presupuesto familiar.

Como se puede apreciar en el cuadro N° 5 para el período 1989-1992 el costo total del tonelaje de alimentos consumidos se duplicó, alcanzando en 1992 un incremento del 102,62% respecto a 1989, verificándose que, al incrementarse los precios de la cesta de productos, su consumo se redujo en un 7,61%.

En términos nacionales globales, en el período 1989-1992 se contrajo el tonelaje de alimentos consumidos por la población en un 2,21%, mientras que la demanda potencial debido al crecimiento vegetativo de la población aumentó en un 4,54%. En 1989, el consumo promedio per capita fue de 332 Kgs. de productos alimenticios y en 1992 este consumo bajó a 310 Kgs.

CUADRO N° 5. VOLUMEN Y COSTO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS CONSUMIDOS POR LA POBLACION A NIVEL NACIONAL. 1989-1992.

Año	Consumo de alimentos (Tons.)	Costo (Millones de Bs.)
1989	6.047.675	242.463
1990	5.946.325	269.106
1991	6.173.297	369.917
1992	5.913.995	490.490

Fuente: CONASSEPS.

Reforzando la información recogida en la sección III, el cuadro N° 6 permite hacer inferencias directas sobre las variaciones verticales y horizontales de la fuerza de trabajo de la población venezolana.

En el período 1989-1992 del VIII Plan de la Nación, la fuerza de trabajo total nacional tuvo un crecimiento natural del 14,8%, en tanto la ocupación creció en sólo un 13,5%, para un aumento del desempleo del 1,3% en dicho período, equivalente a una reducción neta de 147,054 puestos de trabajo en dicho lapso.

La fuerza de trabajo del sector agropecuario, que debería tener efecto mayor por la implantación de los programas compensatorios alimentarios, presentó a nivel nacional, en el período señalado, una reducción del 1,3%, salvo en 1989 donde hubo un crecimiento de 2,92% pero en los tres (3) años siguientes (1990-1992) decreció, para una reducción neta de la fuerza de trabajo del sector agropecuario de 26.334 puestos de trabajo, lo cual refleja emigración de la fuerza de trabajo agrícola hacia otros sectores productivos.

CUADRO N° 6. CRECIMIENTO INTERANUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO 1988-1992

<i>FUERZA DE TRABAJO NACIONAL</i>						
AÑO	TOTAL		OCUPADOS		DESOCUPADOS	
	Cantidad	% Inter-anual	Cantidad	% Inter-anual	Cantidad	% Inter-anual
1988	6.572.049	3,96	6.116.605	5,72	455.444	-15,06
1989	6.900.558	5,00	6.238.704	2,00	661.854	45,32
1990	7.054.746	2,23	6.354.555	1,86	700.191	5,79
1991	7.417.929	5,15	6.769.261	6,53	648.668	-7,36
1992	7.545.065	1,71	6.942.567	2,56	602.498	-7,12
<i>FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA</i>						
AÑO	TOTAL		OCUPADOS		DESOCUPADOS	
	Cantidad	% Inter-anual	Cantidad	% Inter-anual	Cantidad	% Inter-anual
1988	840.820	-1,90	811.623	-1,06	29.197	-20,78
1989	865.478	2,93	820.497	1,09	44.981	54,06
1990	855.160	-1,19	808.460	-1,47	46.700	3,82
1991	837.152	-2,11	795.482	-1,61	41.670	-10,77
1992	814.486	-2,71	777.183	-2,30	37.303	-10,48

Fuente: OCEI Indicadores de la Fuerza de Trabajo. Cálculos propios.

El crecimiento de la desocupación del sector agropecuario para el período fue del 27,8% equivalente a un aumento en el desempleo de 8.106 puestos de trabajo. Esto refleja un significativo retroceso en la capacidad de empleo del sector agropecuario para el período de vigencia del VIII Plan de la Nación.

El salario mínimo para 1989 se encontraba en Bs. 4.000, luego se incrementó a Bs. 9.000 en 1993. Sin embargo, este salario mínimo no llega a cubrir el costo de la Canasta Alimentaria Urbana, la cual pasó de Bs. 7.939 en el segundo semestre de 1989 a Bs. 26.700 en el segundo semestre de 1993.

Así mismo la Canasta Normativa Urbana, que considera además del alimento la satisfacción de las necesidades de vivienda, educación, vestuario, salud, servicios públicos y recreación, se ubica para el segundo semestre de 1989 en Bs. 16.162 y para el segundo semestre de 1993 en Bs. 55.878.

Como se observa el elevado costo de estas canastas supera el ingreso promedio mensual de la población lo cual trajo como consecuencia directa un ascenso en los indicadores sobre hogares en condición de pobreza extrema y en los problemas alimentarios.

Al tomar las cifras del SISVAN se observa como los gastos por hogar destinados a la alimentación se van incrementando vertiginosamente, pues, para el año 1989 un 65% estaba destinado a este gasto y en 1993 sube a 88,22%, lo que representa un incremento del 23,22% del gasto en alimentación. Estas cifras reflejan como ha ido perdiendo peso el poder adquisitivo del consumidor. Esto desde luego golpea la proporción del gasto destinado al ahorro y atención de otras necesidades sociales.

El bajo poder adquisitivo de la población, aunado al incremento de los precios de las canastas alimentarias y básicas, contribuyen directamente al problema de la malnutrición en todas las edades. Esta malnutrición sólo está siendo atacada con acciones de alimentación complementaria, de auxilio. Las calorías que se agregan a la dieta de los niños pequeños y a la dieta de las madres durante el período pre-natal y de lactancia, sólo alivian la situación.

La información sobre los aspectos nutricionales y de salud se muestra contradictoria, lo que demuestra diferencias en la instrumentación y ejecución de programas alimentarios y nutricionales.

Aunque el gobierno se planteó reducir para finales de la década la desnutrición moderada y severa en menores de 15 años en un 50%, se constata que la tasa de mortalidad en niños de 1 a 4 se incrementó entre 1988 y 1990 debido a causas tradicionalmente asociadas con la desnutrición. Mientras las defunciones para 1988 ocupaban el tercer lugar entre las causas de mortalidad para este grupo etáreo (207 defunciones), para 1990 pasan a ocupar el primer lugar con 537 defunciones. Según la Fundación Cavendes, mueren anualmente 800

niños por hambre, lo que significa más de dos diarios, situación esta inadmisibles en un país como Venezuela, que en la década de los ochenta registraba cifras de doscientos (200) anuales, es decir se ha cuatuplicado la mortalidad por desnutrición.

Resulta inequívoco entonces, que el efecto combinado del crecimiento de la pobreza, marcadamente acelerado para 1989, con las deficiencias del sistema de prestación de los servicios de salud, contribuyeron al incremento desfavorable de los índices nutricionales, específicamente en la población menor de 15 años y en madres embarazadas. Al respecto, las estadísticas del Hospital de Niños de Caracas, señalan que la desnutrición grave alcanzó el 5,5% de niños evaluados nutricionalmente en el primer trimestre de 1990.

Por otra parte, la evolución nutricional en los menores según indicadores antropométricos de la OMS refleja una evolución favorable cuando, a partir de 1989 se introducen los programas nutricionales del VIII Plan.

El cuadro N° 7 recoge el estado nutricional de los menores de 15 años evaluados en los establecimiento de salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, según el indicador peso-talla el cual resulta más conveniente a la hora de medir la desnutrición coyuntural. Al respecto, se puede observar que para Venezuela en los períodos 1988 y 1993 los niños normales presentan una tendencia al aumento, pasando de 76,0% en 1988 a 78,0% en 1993, igualmente el porcentaje del déficit disminuye de 15,9% en 1988 a 12,2% para 1993, observándose una proporción considerable en el descenso del grado de desnutrición. Sin embargo, regionalmente estas cifras son heterogéneas pues en los Estados Barinas, Zulia y Apure las cifras de déficit nutricional superan en casi el doble la cifra promedio nacional.

Para la población menor de 2 años, el indicador ideal resulta la relación peso-edad debido a la dificultad que presenta la toma de la talla acostada en los niños, y porque para este grupo etáreo no existen diferencias significativas en la discriminación por sexo. El cuadro N° 8 refleja también una tendencia favorable, pues el porcentaje infantil de normales aumenta, pasando de 60,6 en 1988 a 65,9 en 1993. Mientras que se evidencia a la par un descenso moderado en el porcentaje deficitario pasando de 13,0% a 12,7%.

CUADRO N° 7. SITUACION DEL ESTADO NUTRICIONAL DE LOS MENORES DE 15 AÑOS SEGUN INDICADORES PESO TALLA 1988/1993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	179.689	136.541	76,0	28.548	15,9
1.993	305.341	238.222	78,0	37.365	12,2

Fuente: SISVAN. Componente menores de 15 años, 1993.

Los cuadros 9 y 10 corresponden a la población de preescolares y aunque se presentan discriminados por sexo, no hay diferencias significativas a este respecto. También, las cifras revelan una tendencia al aumento de los normales y un descenso del déficit de desnutrición entre los períodos destacados, que como mencionamos coincide con la ejecución de los programas nutricionales.

Los cuadros 11 y 12 corresponden a la población escolar, y al igual que para los preescolares el diagnóstico nutricional se hace a través de la combinación de indicadores, ello según los expertos permite la discriminación de la desnutrición en sus diferentes grados.

Con estos cuadros si se puede apreciar la diferencia según sexo, observándose para las hembras que el porcentaje de normales bajó de 59,7% en 1989 hasta 58,0% en 1993, lo que influencia el porcentaje del déficit total, que tiene tendencia a la baja de 30,9% a 29,3%.

CUADRO N° 8. CLASIFICACION ANTROPOMETRICA DE LOS MENORES DE 2 AÑOS SEGUN INDICADOR PESO EDAD 1989/1993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	103.988	62.973	60,6	13.559	13,0
1.993	168.292	110.836	65,9	21.235	12,7

Fuente: INN SISVAN Componente Menores de 15 años, 1993.

CUADRO N° 9. EVOLUCION DE LA SITUACION NUTRICIONAL DE LAS HEMBRAS DE 2 A 6 AÑOS SEGUN COMBINACION DE INDICADORES 1989/1993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	44.489	27.278	61,3	13.250	29,8
1.993	58.748	38.907	66,2	13.888	23,6

Fuente: SISVAN INN. Componente Menores de 15 años.

CUADRO N° 10. EVOLUCION DE LA SITUACION NUTRICIONAL DE LOS VARONES DE 2 A 6 AÑOS SEGUN COMBINACION DE INDICADORES 1.989/1.993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	42.754	26.295	61,5	12.738	29,8
1.993	60.647	40.172	66,2	14.431	23,8

Fuente: SISVAN INN. Componente Menores de 15 años.

Pero a pesar de las mejorías en este grupo de edad, particularmente en las hembras, se presenta la problemática nutricional más acentuada, ya que como se puede observar en los cuadros, los déficits son bastante altos.

El indicador talla-edad, nos da la información referida a desnutrición crónica, que afecta a nivel nacional a un 28,43% de los niños menores de 15 años. Este tipo de desnutrición obedece a problemas de corte estructural, de más lenta recuperación y requiere de medidas especiales a nivel de cada localidad.

Es importante destacar que la incidencia de la mal nutrición en las zonas rurales es alrededor del doble que en la zonas urbanas. Las diferencias entre las zonas rurales y urbanas en los indicadores de malnutrición son evidentemente mayores en los casos en que los ingresos y el acceso a los servicios sociales públicos, especialmente la atención en salud y la educación, está distribuida en forma desigual.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los factores determinantes y condicionantes de la problemática alimentaria y nutricional son tan virtuales que, aunque en un país no se formule explícitamente una política al respecto, siempre existirán acciones que de alguna manera las aluden. Este es el caso venezolano en la primera parte de la década del noventa, donde no se llegó a diseñar explícitamente una política alimentaria de manera global y mucho menos prioritaria, puesto que sólo hubo acciones dispersas para los asuntos económicos agro-alimentarios y

CUADRO N° 11. EVOLUCION DE LA SITUACION NUTRICIONAL DE VARONES DE 7 A 14 AÑOS SEGUN COMBINACION DE INDICADORES 1988/1993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	15.474	9.196	59,4	4.746	30,7
1.993	16.973	9.749	57,4	4.872	28,7

Fuente: SISVAN INN. Componente Menores de 15 años.

CUADRO N° 12. EVOLUCION DE LA SITUACION NUTRICIONAL DE HEMBRAS DE 7 A 14 AÑOS SEGUN COMBINACION DE INDICADORES 1988/1993

Período	Niños Evaluados	Normales	%	Deficitarios	%
1.989	15.241	9.092	59,7	4.707	30,9
1.993	12.997	70.536	58,0	3.803	29,3

Fuente: SISVAN INN. Componente Menores de 15 años.

acciones programáticas de complementación alimentaria en el plan contra la pobreza. Aún más, en el espacio que el VIII Plan destinó a la estrategia de salud ni siquiera se mencionan los programas nutricionales a desarrollar.

2. Las medidas relativas a la producción, disponibilidad y circulación de alimentos incluídas en la estrategia agroalimentaria en el quinquenio 1989-1993, fueron de escasa significación, por cuanto se concentraron en la apertura del mercado interno en condiciones en que subsiste el proteccionismo en otros países; al tiempo que no se implementaron las acciones necesarias para avanzar en la modernización (técnicas, tecnología y de infraestructura) de los factores productivos internos.
3. El crecimiento y desarrollo de la producción agrícola no constituyó una prioridad de la política económica adelantada en el quinquenio culminado en 1993. Esto lo evidencia que, del total de la inversión bruta en capital fijo sólo el 3,48% fue dirigido a este sector.
4. En correspondencia con los factores señalados anteriormente la producción interna de alimentos disminuyó y los precios de los mismos se elevaron con las consecuencias negativas que esto implica para la seguridad alimentaria del país.
5. La caída del ingreso real, determinado por la contracción del empleo formal, el crecimiento del desempleo y el subempleo urbano y rural, así como por el auge inflacionario y la continua devaluación del bolívar revela en última instancia, el fracaso de los objetivos económicos y agroalimentarios definidos en el VIII Plan de la Nación, evidenciando además la incompatibilidad entre las líneas fundamentales de la política económica adelantada y los objetivos de equidad y progreso social enunciados en dicho plan.
6. La caída del ingreso real de los venezolanos manifestada en los años ochenta continuó a lo largo del quinquenio en estudio, fenómeno que ha seguido acentuándose en 1994, con graves consecuencias para el consumo alimentario y nutricional. La magnitud de esta caída determinó la insuficiencia del salario mínimo, y de su crecimiento nominal, para cubrir el costo de la cesta básica de subsistencia alimentaria.
7. La abundante suma de recursos asignados a los programas de complementación alimentaria, en su mayoría de corte asistencial, cumplieron una función de contención del deterioro nutricional al contribuir con los presupuestos de las familias beneficiadas; al mismo tiempo cumplieron una función sociopolítica amortiguando el descontento provocado por la crisis económica.
8. Las políticas y programas orientadas a enfrentar las carencias y limitaciones alimentarias, agroalimentarias y nutricionales, que afectan a amplios secto-

res de la sociedad venezolana, deben atacar tanto a sus manifestaciones más urgentes e inmediatas como a los factores estructurales que las generan.

9. Los programas complementarios diseñados, originalmente con un propósito coyuntural surtieron efectos para la temporalidad inmediata, pero también pueden involucionar debido a las restricciones de la situación fiscal venezolana, que impide continuar alimentando económicamente estos programas, requerimiento indispensable para que continúen actuando como mecanismos compensatorios frente a la inflación.
10. La atención alimentaria nutricional que se ejecuta a través de la red escolar puede mejorarse, rediseñando los programas con el propósito de superar las limitaciones que actualmente presentan:
 - a) Existencia de seis programas que funcionan desarticulados entre sí.
 - b) Dificultades en cuanto a gerencia, supervisión y control de los programas.
 - c) Fallas en la ejecución de diferentes tipos de acción atendiendo a los factores de riesgo que presenta la población.
 - d) Orientación hacia deficiencias nutricionales específicas, ya detectadas, como es el caso del bajo consumo calórico y de micronutrientes.
 - e) Las dificultades de financiamiento.
 - f) Las tendencias hacia la reducción de la población beneficiaria y de los beneficios que se distribuyen.
 - g) La poca participación de los gobiernos locales y de la población en todo el proceso de formulación, ejecución y control de los programas.
11. Los programas de complementación alimentario-nutricional que se ejecutan a través de la red de salud presentan actualmente algunas limitaciones provenientes de dos fuentes: por un lado los problemas propios del sector salud, en relación al personal médico, la infraestructura y los insumos de los centros de salud; por otro lado, las deficiencias relacionadas con la organización de estos programas que han relegado los componentes educativos y comunitarios y han dificultado la coordinación de los procesos.
12. Los programas de complementación alimentario-nutricional que se ejecutan a través de la red comunal presentan serias deficiencias presupuestarias que limitan su cobertura e insiden en la calidad de los mismos, pues afectan la capacitación y supervisión, componentes indispensables para el logro de los objetivos.

13. El análisis de las políticas alimentarias-nutricionales da cuenta de la insuficiencia de estrategias estructurales que se concretan a través de medidas que incidan sobre las condiciones primarias (desocupación, empleo informal y tenencia de la tierra) y sobre los medios de acceso (salario, gasto, protección a los productores y gasto público social).
14. Sustantivamente los programas compensatorios de corte asistencial fueron privilegiados en la distribución presupuestaria frente a los programas compensatorios de inversión o estructurales.
15. La situación de crisis socio económica y de riesgo alimentario y nutricional que vive actualmente Venezuela, requiere con urgencia del diseño de una Política Alimentaria y Nutricional global, que incluya acciones dirigidas hacia las cuatro grandes variables que confluyen en este problema: la producción de alimentos, la distribución y mercadeo de los mismos, la capacidad de compra de la población y las condiciones culturales y médico-sanitarias del país.
16. Sería conveniente que la atención alimentaria-nutricional que se ejecuta a través de la red escolar se reformulara diseñando un sólo programa de atención alimentaria-nutricional integral para la población escolar donde se conjuguen en forma coordinada los diferentes tipos de beneficios que se requieren.
17. La mejora estructural, y no sólo coyuntural paliativa de la pobreza, en sus variables alimentarias y nutricionales, dependerá fundamentalmente del desarrollo de una estrategia económica que haga compatibles los objetivos de crecimiento económico con los de distribución, equidad y justicia social.

ANEXO A-1

PLAN DE LA POBREZA, PRESUPUESTOS EJECUTADOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS COMPENSATORIOS ASISTENCIALES Y DE INVERSION

PROGRAMAS	1989		1990		1991	
	MILL.Bs.	%	MILL.Bs.	%	MILL.Bs.	%
COMPENSATORIOS ASISTENCIALES	4.357,76	26,58	13.843,42	79,71	24.270,72	68,26
COMPENSATORIOS DE INVERSION	12.034,15	73,42	3.523,55	20,29	11.283,96	31,74
TOTALES	16.391,91	100,0	17.366,97	100,0	35.554,68	100,0

PROGRAMAS	1992		1993	
	MILL. Bs.	%	MILL. Bs.	%
COMPENSATORIOS ASISTENCIALES	33.043,59	84,50	41.103,55	87,66
COMPENSATORIOS DE INVERSION	6.061,91	15,58	5.788,18	12,34
TOTALES	39.105,50	100,0	46.891,73	100,0

BIBLIOGRAFIA

- Agroplan (1994). *Informe*, mimeo, Caracas.
- Fajardo, Víctor (1994). *El desarrollo económico y los problemas distributivos*, CENDES, Caracas.
- Montilla, J. J. (1994). *Agricultura: estrategias y políticas*, CENDES, Caracas.
- Organización de las Naciones Unidas. *Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición, (PIA/PNAN)*.
- Toro, Javier (1981). «El Proceso de Planificación Alimentaria y Nutricional» en *Planificación social en América Latina y el Caribe*, ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.