

## Programas de Protección Nutricional de la Agenda Venezuela

España Marco Papatterra<sup>1</sup>.

**Introducción:** Venezuela ha pasado a ser un país asimétrico, con grandes desigualdades y la inseguridad alimentaria familiar constituye quizás el problema nutricional más importante. En 1996, se comenzó a implementar la “Agenda Venezuela”, la cual tiene un componente de protección social, que incluye 14 programas, para compensar a los grupos de población más desfavorecidos por las medidas económicas. **Objetivo.** Describir y analizar las fortalezas y debilidades de los programas de la Agenda, más vinculados con la situación nutricional. **Materiales y métodos.** Se basó en el análisis de informes presentados por los organismos ejecutores, de una encuesta de opinión realizada en Caracas, además de entrevistas a coordinadores de los programas. Se examinaron los programas: alimentos estratégicos, subsidio familiar, alimentación escolar, merienda y comedores escolares, hogares y multihogares de cuidado diario. **Resultados.** Las debilidades más comunes son: deficiente evaluación y apoyo educativo, escasa cobertura, solapamiento de beneficiarios, problemas de tipo logístico y presupuestario. A pesar de la fuerte inversión de recursos, el déficit nutricional en menores de seis años presenta una tendencia ascendente, lo cual reitera que los problemas nutricionales son multicausales y requieren de políticas sociales integrada, estables en el tiempo y focalizadas en los grupos más vulnerables. **Conclusiones.** Esta situación obliga a replantearse los programas en función a la pertinencia, factibilidad, costo-eficiencia e impacto y ha reiterado, la necesidad de un proceso de descentralización para otorgar más responsabilidad y poder de decisión a los gobiernos estatales, municipales y a la comunidad organizada y lograr un mayor impacto en la población objetivo y su contexto. *An Venez Nutr 2021; 34(2): 93-104.*

**Palabras clave:** programas nutricionales, subsidios nutricionales, grupos vulnerables, políticas públicas.

## Nutritional protection programs of the Venezuela Agenda

**Introduction.** Venezuela has become an asymmetric country, with great inequalities and family food insecurity is perhaps the most important nutritional problem. In 1996, the “Venezuela Agenda” began to be implemented, which has a social protection component, which includes 14 programs, to compensate the most disadvantaged population groups for economic measures. **Objective.** Describe and analyze the strengths and weaknesses of the Agenda programs, more linked to the nutritional situation. **Materials and methods.** It was based on the analysis of reports submitted by the executing agencies, an opinion poll conducted in Caracas, as well as interviews with program coordinators. The programs were examined: strategic food, family subsidy, school feeding, snack and school canteens, daily care homes and multi-homes. **Results.** The most common weaknesses are poor evaluation and educational support, poor coverage, overlapping beneficiaries, logistical and budgetary problems. Despite the strong investment of resources, the nutritional deficit in children under six years of age shows an upward trend, which reiterates that nutritional problems have multiple causes and require integrated social policies, stable over time and focused on the most vulnerable groups. **Conclusions.** This situation forces us to reconsider the programs based on their relevance, feasibility, cost-efficiency and impact and has reiterated the need for a decentralization process to grant more responsibility and decision-making power to state and municipal governments and to the organized community and achieve a greater impact on the target population and its context. *An Venez Nutr 2021; 34(2): 93-104.*

**Keywords:** nutritional programs, nutritional subsidies, vulnerable groups, public policies.

### Introducción

La problemática alimentaria nutricional es considerada actualmente de tanta importancia, que ha salido del marco netamente técnico en que tradicionalmente se manejaba, para llegar al más alto nivel de decisión

política. Esto significa que en la estrategia de desarrollo de prácticamente todos los gobiernos debe plantearse la necesidad de armonizar el crecimiento económico con el mejoramiento de la calidad de vida en general y del estado nutricional en particular.

En Venezuela coexisten problemas de malnutrición tanto por déficit, como por exceso, en el primer grupo se encuentran los relacionados con la desnutrición actual, la desnutrición crónica y las deficiencias de

<sup>1</sup>Profesor Asociado. Escuela de Nutrición y Dietética. Universidad Central de Venezuela. Master of Public Health Berkeley. University of California. Trabajo presentado en el XI Congreso Latinoamericano de Nutricionistas y Dietistas. Montevideo, Uruguay. 16 al 20 de noviembre 1998. Correspondencia: España Marco, e-mail: espamarco@gmail.com

micronutrientes y en el segundo, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles. La inseguridad alimentaria familiar constituye quizás el problema nutricional más importante, y se manifiesta en el desequilibrio entre la capacidad de compra y el precio de los alimentos.

En los últimos años, según Bengoa, el país pasó de ser socialmente simétrico a ser un país asimétrico. “Era pobre en su conjunto, sin grandes contrastes”. Se han venido utilizando tres metodologías para cuantificar la pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Líneas de pobreza (LP) y el método de Graffar adaptado por el Dr. Hernán Méndez Castellano. Sin embargo cualquiera que sea el método utilizado, la constante encontrada ha sido un aumento de la pobreza fruto de una crisis socioeconómica que tiene su punto de partida en la década de los ochenta. Se ha producido un deterioro de los servicios, especialmente de educación y salud, ha aumentado el ausentismo escolar y se ha deteriorado el salario real de los trabajadores (1).

Según el método de LP, el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema era de 19,6 % en 1980 y de 21,6 % en 1994. De acuerdo con el método de NBI de 40,7 % y 48,9 % en los dos años citados y según Graffar, para 1993, la pobreza estructural (es decir familias en el estrato V) afectaba al 40,3 % de las familias venezolana.

El Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN) del Instituto Nacional de Nutrición reportó en el periodo 1990-1996, que el porcentaje de desnutrición aguda en los menores de 15 años descendió ininterrumpidamente hasta 1994, luego se estancó y se incrementó lentamente en 1995 y 1996 de 16,2 % en 1990 a 11,4 % en 1994, luego 11,9 % en 1996 y bajó a 11,6 % en 1997 (2,3).

Para el conjunto de los menores de 15 años se desacelera el deterioro nutricional agudo, pero al analizar por grupos de edad, se evidencia que el déficit crónico se mantiene en situación de vulnerabilidad que se incrementa con el tiempo.

En los menores de 2 años, la desnutrición global, según peso-edad pasa de 12,7 % (1993) a 14,24 % (1997) y en los 2-6 años de 23,7 % a 24,3 % en los dos años citados.

En relación con la mortalidad por desnutrición puede señalarse que comenzó a ascender a partir de 1984, y en el año 1990 alcanzó una tasa de 4,6 por 100 000 habitantes, disminuyó en los dos años siguientes y comenzó a incrementarse nuevamente hasta llegar a 1 050 defunciones en 1995, para una tasa de 4,8 por 100 000 habitantes si se analiza esta última cifra por grupos de edad, la tasa mayor se produjo en los menores

de un año, con 411 defunciones para una tasa de 78,9 por 100 000 Nacidos Vivos Registrados (4-6).

Es perentorio pues, para Venezuela romper el círculo vicioso pobreza-desnutrición y como señala Monckeberg de Chile el mejoramiento nutricional es esencial para poder salir de la pobreza.

Superar los problemas nutricionales implica que deben realizarse intervenciones para producir y disponer de más alimentos, supone el poder distribuirlos con equidad, que exista una real capacidad económica para adquirirlos, que las condiciones de salud, vivienda y de saneamiento contribuyan a una aceptable utilización de los mismos, que se pueda garantizar educación nutricional a toda la población, atención nutricional específica a los grupos de mayor riesgo y un sistema de vigilancia alimentaria nutricional que permita detectar los problemas a tiempo para aplicar los correctivos que hubiera a lugar.

El objetivo de este trabajo es describir y analizar los programas de protección nutricional de la Agenda Venezuela ejecutados por el gobierno venezolano para mantener y/o recuperar el estado nutricional de los grupos más vulnerables de la población y proponer recomendaciones para mejorar su rendimiento y eficacia (7,8).

La recolección de la información se efectuó mediante entrevistas estructuradas a personal participante en los programas a nivel nacional. Revisión de informes presentados por la Comisión Nacional de Seguimiento de los programas sociales y la revisión de una encuesta de opinión sobre los programas realizada en Caracas (UCAB- Ministerio de la Familia 1998 9-12).

### **Antecedentes de los Programas de Protección Nutricional en el País**

Se inician a principio de este siglo, con el programa de Sopas Populares, el cual se amplía en 1937 cuando se crea la primera Comisión Nacional de Alimentación en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, se expanden en el año 1946 con el programa de Comedores Escolares y cobran mayor impulso a partir de 1949 cuando se fundó el Instituto Nacional de Nutrición.

En el transcurso de estos casi 50 años, se han implementado programas con objetivos diversos tales como: Mejorar la calidad adquisitiva de alimentos. Proteger y recuperar el estado nutricional de grupos específicos. Educar sobre salud y nutrición. Captar y mantener a los niños en el sistema de educación formal.

Algunos programas de larga data en el país han desaparecido tales como: Protección Nutricional a las Embarazadas mediante el suministro de polivitaminas y sulfato ferroso, el de PL (Producto Lácteo) dirigido a los preescolares, el de Protección Nutricional a la Familia (PROALIFAM), en el cual se subsidiaba o donaba un grupo de alimentos considerados prioritarios a las familias de menores recursos económicos, unos programas se han mantenido a través del tiempo, como el de Comedores Escolares y se han creado otros.

### **La Agenda Venezuela. Concepto. El Componente Social**

Antecedentes. En el año 1993 el actual Presidente de la República, para ese entonces candidato presidencial presentó su “Carta de Intención con el pueblo de Venezuela” en un marco económico, político y social bastante delicado, caída del ingreso real de los trabajadores, inestabilidad del signo monetario, inflación creciente, endeudamiento y déficit fiscal.

En el año 1994, presentó “Mi compromiso de solidaridad” con el cual se denominó a los objetivos centrales de la política económica, en el cual se consideró necesario tomar una serie de medidas sociales para tratar de disminuir el impacto de los ajustes económicos en la población de menores recursos y se elaboró un plan de 23 Programas que abarcaban las áreas de alimentación y salud, y seguridad social entre otros; a finales de ese mismo año se dio a conocer el Programa de Estabilización y Recuperación de la Economía (PERE), teniendo como uno de sus objetivos “Mejorar la calidad de vida de la población”.

En febrero de 1995 fue presentado el IX Plan llamado “Proyecto País” con la propuesta de 5 líneas de acción: 1.- La economía competitiva con equidad social, 2.- Solidaridad social, 3.- La reforma del estado, 4.- La reforma de la educación, 5.- La inserción del país en la economía global. Se tomaron unas series de medidas en cada una de estas áreas.

Finalmente, el 15 de abril de 1996, el Presidente anunció el conjunto de medidas “que consideraba necesarias para asegurar la estabilidad en la recuperación económica del país”, llamada Agenda Venezuela, la cual ha sido definida como “un conjunto coherente de políticas orientadas al crecimiento económico sostenido en un ambiente de estabilidad social y política” involucra los programas de Estabilización Macroeconómica, Reformas Institucionales, Atención Social y Reestructuración Productiva.

En este trabajo solamente se enfocará lo referente al Componente Social. Este componente trata de distribuir las cargas sociales que implica un programa de ajustes, entre el conjunto de la población y de compensar a aquellos grupos que tienden a sufrir los mayores impactos coyunturales de este tipo de medidas.

Algunos autores han señalado que hay suficiente evidencia empírica para afirmar que existe un alto riesgo de deterioro nutricional en las poblaciones como consecuencia de los programas de ajuste macroeconómico. Aún cuando hay contadas investigaciones científicas y estudios epidemiológicos de causalidad que relacionen el ajuste macroeconómico con la desnutrición, algunos hechos permiten afirmar lo siguiente:

1. El estado nutricional está influenciado entre otros factores por la salud, y la salud está relacionada con la disponibilidad y accesibilidad a adecuadas condiciones de saneamiento ambiental y con la existencia y servicios de programas de salud, generalmente en período de ajustes existe una contracción del gasto social y del gasto de salud.
2. El estado nutricional está relacionado también con la ingesta y la disponibilidad de alimentos y con la capacidad de la familia para adquirirlos. Las políticas de ajuste pueden provocar cambios en las oportunidades de empleo, en las condiciones de salario de los trabajadores, especialmente en las mujeres.
3. El ingreso familiar y el costo de bienes y servicios, también se ven afectados.

La Agenda Venezuela creó o fortaleció un grupo de 14 programas de los cuales se analizarán seis que se mencionarán en primer lugar, por estar más vinculados con la situación nutricional. Estos son: 1.- Subsidio Familiar, 2.- Programa Alimentario Estratégico (PROAL), 3.- Programa Alimentario Escolar (P.A.E), 4.- Programa Especial de Merienda (P.E.M) y Comedores Escolares, 5.- Programa Alimentario Materno Infantil (P.A.M.I) y 6.- Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.

Los otros ocho programas que incluyó la Agenda Venezuela son: Dotación de uniformes Escolares, Suministro de Medicamentos, Dotación de Material Médico Quirúrgico, Subsidio al Pasaje Estudiantil, Capacitación y Empleo Joven, Protección al Anciano, Fortalecimiento Social, Incremento de Ingresos a los Pensionados por Vejez.

En el país existen otros programas de protección

nutricionales tales como: Comedores Populares e Individuales, Comedores Especiales en escuelas Técnicas y Liceos, servicios de Educación y Recuperación Nutricional.

A continuación se presentan para cada programa, la descripción, población objetivo, organismos responsables, datos estadísticos y principales fortalezas y debilidades.

## **Programas de Protección Nutricional**

### *1.- Programa: Subsidio familiar*

**Descripción.** Tiene su origen en el Programa Beca Alimentaria. Es un Programa de carácter coyuntural dirigido a la protección del ingreso de los grupos familiares de mayor vulnerabilidad social y económica, cuyos hijos cursan estudios regulares en los niveles de Educación Preescolar, Básica (1ro a 6to) y la modalidad de Educación Especial en escuelas públicas. Los representantes de los niños reciben una asignación de Bs. 9.600 por alumno, cada dos meses, hasta un máximo de tres niños por grupo familiar.

**Población.** Inicialmente estuvo dirigido para atender los aspectos nutricionales de los alumnos cursantes de los grados arriba mencionados, actualmente se coloca como población objetivo al grupo familiar al cual pertenecen los niños seleccionados.

Los objetivos son: fortalecer el ingreso familiar, contribuir en parte a la satisfacción de las necesidades básicas de la familia y fomentar la permanencia del escolar en el sistema educativo.

**Base legal:** Decreto Nro. 146 de fecha 26/04/1989, publicado en Gaceta Oficial Nro. 34209 de fecha 29/04/1989. Mediante el cual se creó el Programa Beca Alimentaria.

**Organismo responsable:** Ministerio de Educación el cual define tres niveles organizativos:

- 1.- Central, a través de la Dirección General Sectorial Servicios y la Oficina de Asuntos socio educativos,
- 2.- Estatal, a través de una Comisión zonal integrada por representantes del Ministerio de Educación y de las Gobernaciones y Alcaldías,
- 3.- Local, funciona con comisiones locales integradas por directivos de los planteles seleccionados, miembros de Asociaciones Civiles, de las Comunidades Educativas y Asociaciones de Vecinos.

Estas Comisiones son consideradas de vital importancia en el suministro de información sobre la matrícula escolar, control de los pagos, correcciones en las listas de beneficiarios y de planteles.

**Procedimiento:** los planteles seleccionados elaboran los listados de todos los alumnos inscritos, todos son beneficiarios, con la excepción como ya se mencionó antes, de un máximo de tres niños por grupo familiar, los pagos se realizan en entidades bancarias y fechas seleccionadas.

Existe un manual de procedimientos. A este programa se le asignaron 178.560 millones de bolívares en 1996, lo que representa más del 45 % de los recursos destinados a los programas sociales y para atender a 3 millones 200 mil escolares.

En 1997, el programa tuvo un presupuesto asignado de Bs. 172.299.734.400 del cual se ejecutó el 97 %. La población objetivo fue de 3.294.000, la meta 3.033.889 escolares y se atendieron 2.892.202 para un 95 % de cobertura. El programa tiene bajos gastos de funcionamiento, 0,3 %. Las principales fortalezas del programa son la cobertura y la participación de la comunidad educativa y la contribución al ingreso familiar.

Las debilidades varían de una entidad federal a otra, principalmente son: las familias no le dan el uso debido al subsidio, es derivado a otros gastos superfluos, no existen mecanismos adecuados de supervisión, cobro repetido del subsidio en varios planteles por un solo representado. Los datos no siempre se ajustan a la realidad.

### *2. Programa estratégico de alimento (P.R.O.A.L.)*

**Descripción:** consiste en subsidiar un 40% del precio de venta al público de seis productos considerados estratégicos por su aporte calórico y proteico y de alto consumo en sectores populares. Estos alimentos son: harina de maíz precocida, aceite vegetal, arroz, granos (caraotas negras, frijoles, quinchonchos), sardinas enlatadas y leche en polvo y son expendidos en bodegas ubicadas en zonas urbano-marginales, y rurales las cuales se han insertado en el programa. A los bodegueros se les asegura un margen de ganancia hasta de un 10%. La reducción de los precios se hace posible mediante el subsidio directo.

**Población objetivo:** población en situación de extrema pobreza.

**Organismo responsable:** Ministerio de Agricultura y Cría.

**Participantes:** productores de alimentos, red de abastecimientos y servicios, la red privada de mayoristas y minoristas, los puntos de venta final de los alimentos y los consumidores.

Marco legal: creado mediante Decreto presidencial N° 1301 del 24/04//1996.

Datos estadísticos 1997: opera en 21 Entidades Federales, extendido en 199 municipios con 155 centros de acopio que surten a 14.434 bodegas y casa / bodegas integradas al programa, las cuales estén ubicadas en 6.700 comunidades urbano-marginales.

---

Datos del presupuesto y cobertura del P.R.O.A.L.

---

Presupuesto asignado	Bs. 25.323.670.892
Presupuesto ejecutado	Bs. 23.664.210.000
Porcentaje	93%
Población objetivo	9.305.376
Población meta	4.817.329
% en relación a la meta	85%
Gastos de funcionamiento	Bs.300.230.000
Porcentaje	1%

---

Principales fortalezas: 1.- Contribuye al mejoramiento de la situación nutricional de las familias participantes en el programa, 2.- Promueve la participación comunitaria organizada en función de la generación de respuestas locales para el abastecimiento alimentario, 3.- Elaboración de material de apoyo, recetas tradicionales de Venezuela para promover distintas preparaciones de los alimentos involucrados en el programa.

Principales debilidades: 1.- Irregularidades en las transferencias de los recursos asignados al programa, situación que afecta la programación, 2.- escasa cobertura, 3.- en algunos estados no se ha logrado implementar, 4.- problemas logísticos, 5.- carencia de transporte de los centros de acopio a las bodegas, 6.- baja capacidad de compra de los productos tanto por el centro de acopio, como por los dueños de bodegas y las familias, 7.- escasa actividad educativa.

### 3. Programa Especial de Merienda (P.E.M.) y Comedores Escolares

#### 3.1. Programa Especial de Merienda (P.E.M.)

Descripción: consiste en la distribución de una arepa elaborada con 50 gramos de harina de maíz precocida enriquecida, a la cual se añade un relleno de 20 gramos

de algún alimento proteico y un vaso de leche o bebida láctea, con el fin de cubrir un 25% del requerimiento calórico y el 46% del requerimiento proteico. Se inició en 1996.

Los alimentos son elaborados por las llamadas madres procesadoras, quienes reciben los insumos necesarios y una ayuda económica. Cuando los niños no son institucionalizados, la comida se proporciona en lugares de la comunidad.

Población objetivo: niños de 2 a 6 años institucionalizados o no, residentes en zonas económicamente deprimidas.

Objetivos: 1.- Proteger nutricionalmente a los niños de 2 a 6 años que no son atendidos por otros programas sociales, 2.- estimular la participación de la comunidad, 3.- impartir educación nutricional a los representantes de los beneficiarios, así como al personal involucrado en la ejecución.

Organismo responsable: Instituto Nacional de Nutrición

#### 3.2 Comedores escolares (C.E)

Descripción: consiste en el suministro de un almuerzo de lunes a viernes a la población en edad escolar inscrita en las Escuelas de Educación Básica, este almuerzo suministra de un 35% a 40% de los requerimientos calóricos diarios. Es uno de los programas más antiguos en el país, se inicia en 1946. Son seleccionados los niños que presentan déficit nutricional, que vivan muy retirados de la escuela o con problemas socio económicos.

Objetivos: 1- contribuir al desarrollo físico y mental de los niños, 2- reducir los índices de morbi-mortalidad por carencias nutricionales, 3- contribuir a la formación de adecuados hábitos alimentarios, 4- contribuir con la permanencia del niño en la escuela.

Organismo responsable: Instituto Nacional de Nutrición, se ha venido efectuando la transferencia de comedores al Ministerio de Educación para atender al Programa Alimentario Escolar.

Datos estadísticos 1997: el presupuesto asignado para ambos programas fue de Bs. 36.404.327.096, se ejecutaron Bs. 29.093.593.932 (80%).

La población objetivo: 3.322.650 niños, la meta: 1.062.447 niños y fueron atendidos 1.116.431 para un cumplimiento de 111% la explicación de la elevación de la meta es que se lograron hacer ahorros en la compra de alimentos que permitieron cubrir un mayor número de beneficiarios. Los gastos de funcionamiento son

bastantes elevados 32%, especialmente el de Comedores Escolares.

Principales fortalezas: 1- estimula e incorpora a la comunidad organizada, 2- beneficia a niños que todavía no están en el sistema educativo, 3- favorece el grupo familiar, mediante el pago que reciben las madres procesadoras.

Comedores escolares tiene una trayectoria de muchos años, es ejecutado y supervisado por personal capacitado en cada entidad federal. Tiene infraestructura, local, utensilios de cocina.

Principales debilidades PEM : 1- irregularidad en la distribución de los insumos por parte de las empresas participantes, lo cual trae daños en los productos, 2- fallas de tipo logístico, especialmente de transporte para hacer supervisiones, 3- poca capacidad de almacenamiento de los alimentos en las unidades de nutrición de las entidades federales.

Principales debilidades CE: 1- alto gasto de funcionamiento, 2- funciona apenas un promedio de 100 días al año, 3- muy baja cobertura.

#### 4. Programa Alimentario Escolar (P.A.E.)

Descripción: es un programa pedagógico de carácter estructural, el cual permite desarrollar en los niños una cultura alimentaria, mediante la aplicación de estrategias educativas por parte del docente.

Se proporciona a los niños un desayuno o merienda reforzada, o un almuerzo que proporciona el 30-40% respectivamente del requerimiento calórico y proteico mediante diversas modalidades.

La elección del tipo de modalidad está condicionada por las características físicas, estructurales, geográficas, organizativas, de infraestructura de servicios y equipos de cada plantel. Estas son, Cocina Escolar, Cocina Familiar, Comedores Escolares, Microempresas, Contratación de servicios con comedores populares del I.N.N o particulares.

Población objetivo: alumnos cursantes de los niveles de educación preescolar, de educación

básica del 1° a 6° grado y de la modalidad de educación especial, inscritos en los planteles oficiales y los planteles privados que atienden alumnos de bajos recursos económicos.

Organismo responsable: Ministerio de Educación.

Participantes: Ministerio de Educación, con el apoyo de Gobernaciones, Alcaldías, I.N.N, Ministerio de Sanidad

y Asistencia Social, Ministerio de Agricultura y Cría, Asociaciones Civiles.

Marco legal: Decreto 1376, Gaceta Oficial N° 35981 de fecha 18/06/1996. Normas que rigen el Programa de Alimentación Escolar.

Objetivos: Contribuir con el acceso, permanencia, rendimiento académico y prosecución de los alumnos en el sistema educativo, mediante el suministro de por lo menos una comida diaria, variada y adecuada.

---

#### Datos Estadísticos 1997 Programa Alimentario Escolar (P.A.E.)

---

Presupuesto asignado	Bs. 39.739.790.486
Presupuesto ejecutado	Bs. 39.739.790.486
Porcentaje	100%
Población objetivo	3.294.000
Población meta	1.092.012
Población Atendida	1.092.012
% en relación a la meta	100%
Gastos de funcionamiento	Bs.5.000.000
Porcentaje	0,01%

---

Fortalezas: 1- los docentes de las escuelas incorporadas al programa reciben adiestramiento sobre las Guías de Alimentación para Venezuela, 2- promueve la educación para la salud, en particular la educación en nutrición y desarrolla hábitos y conductas sociales y personales, 3- fomenta la organización y participación de la sociedad civil, especialmente en proyectos de apoyo al proceso educativo, 4- estimula las iniciativas locales desde el punto de vista económico y social (genera empleo).

Debilidades: 1- falta de coordinación y supervisión por parte de algunas zonas educativas, 2- solapamiento del programa (algunos planteles son beneficiados por varios programas, y otros planteles no tienen ninguno), 3- dotación insuficiente de los comedores, 4- falta de estímulo de las asociaciones civiles y del personal docente, 5- inadecuada selección, en ciertos casos de las madres procesadoras.

#### 5. Programa Alimentario Materno Infantil (P.A.M.I.)

Descripción: es uno de los tres (3) componentes, (en conjunto con Atención en Salud y Educación y Promoción en Salud del Programa de Atención Materno Infantil). Consiste en el suministro de dos (2) kilos de leche en polvo o completa mensualmente a las

embarazadas, madres lactantes y niños de seis meses a dos años, y de lactovisoy a los niños de dos a seis años, que asisten a las consultas preventivas de los ambulatorios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Se inició en 1.989 como una experiencia piloto en el Estado Trujillo, y luego se fue extendiendo en todo el territorio nacional.

En 1.994 el PAMI rediseña su estrategia, se incorporan los dispensarios parroquiales, el mejoramiento de los aspectos educativos y la inclusión en los Multihogares de Cuidado Diario. A partir de 1.997 han establecido convenios con el Programa de Naciones Unidas para la dotación de 163 ambulatorios adscritos al MSAS y con la OPS para un plan de capacitación de recursos humanos.

Base legal: Decreto Presidencial N° 610, Gaceta Oficial N° 34358.

Objetivos: fortalecer y ampliar la cobertura de los servicios de atención primaria de salud materno infantil de la población en riesgo socioeconómico y biológico con la finalidad de mejorar la calidad de vida y contribuir a disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad materno infantil y la prevalencia de desnutrición en el niño menor de seis años.

Población objetivo: embarazadas, madres lactantes y niños de seis meses a seis años de las zonas marginales, urbanas y rurales.

Organismo responsable: Fundación PAMI, en coordinación con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Datos estadísticos: a este programa se le asignaron en 1996 Bs. 9.432.000, lo que representa el 2,5 % de los recursos destinados a los programas sociales. El total de beneficiarios a ser atendidos fue de 500.000 prenatales, 30.000 postnatales, 190.000 infantiles, 240.000 preescolares.

---

Presupuesto del Programa Alimentario Materno Infantil (P.A.M.I.) 1997

---

Presupuesto asignado	Bs. 50.776.053.423
Presupuesto ejecutado	Bs. 45.031.355.206
Porcentaje	89%
Población objetivo	2.981.172
Población meta	418.201
Población atendida	296.894
% en relación a la meta	71%
% gastos funcionamiento	8%

---

Principales fortalezas: la principal fortaleza es el suministro de los productos a un sector de la población muy vulnerable a los problemas nutricionales y el fomento de la lactancia materna en los menores de seis meses.

Principales debilidades: las principales debilidades están en la discontinuidad en la entrega de los productos a los beneficiarios, desinterés por parte del personal de salud en el programa y falta de locales adecuados para las actividades de tipo educativo.

#### 6. Programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario

Hogares. El programa se inició en octubre de 1974, como una dependencia para ese momento de la Fundación del Niño, Institución Privada presidida por la esposa del Presidente de la República.

El programa consiste en seleccionar viviendas de las propias comunidades donde se atienden hasta ocho niños de un mes a seis años de edad, de lunes a viernes en horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m. A los niños se les garantiza atención de salud odontológica, alimentación (desayuno, almuerzo y merienda), aseo personal, juegos dirigidos y la atención de una madre cuidadora asesorada y supervisada.

Para ser madre cuidadora se requiere: ser madre o tener experiencia en el cuidado de niños, edad de 18 a 60 años, no tener más de dos niños menores de cinco años (hijos o familiares directos), tener buenas referencias en la comunidad.

La madre recibe como beneficios, una compensación económica, dotación de utensilios de cocina y otros materiales, capacitación en las áreas de salud, nutrición, atención de dos niños de su familia con financiamiento del programa, y mejoras en el ambiente físico de su hogar.

Las madres o representantes de los niños deben proporcionar información para la historia social y médica, asistir a las reuniones que convoque el promotor y cumplir con las citas médicas.

Multihogares. El programa se inició en 1990 y tiene la variante de atender a 30 niños en locales previamente acondicionados de la comunidad. Es ejecutado por organizaciones no gubernamentales previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Población objetivo: niños de un mes a seis años, residentes en las zonas de bajos ingresos.

Objetivos: 1- atender las necesidades de cuidado, nutrición, salud, educación y desarrollo psico-afectivo de niños pertenecientes a sectores de más bajos ingresos, 2- brindar a las familias de estos sectores, un subsidio que les ayude a cubrir las necesidades básicas de sus hijos, 3- fortalecer al grupo familiar, particularmente a las madres, en el proceso de formación de sus hijos, al prestarles apoyo y orientación para incrementar conocimientos, 4 -fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada para participar en acciones que propicien el desarrollo y el bienestar de la infancia.

Organismo responsable. Servicio Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (SENIFA) adscrito al Ministerio de la Familia.

Datos estadísticos: en 1996 la inversión prevista para el programa fue de Bs. 34.000.000 lo que representa el 8,9% de los recursos destinados a los programas sociales; la meta fue atender 350.000 niños distribuidos en 4.900 multihogares y 21.601 hogares de cuidado diario.

En 1997 el presupuesto asignado fue de Bs. 50.150.400.000, se ejecutaron 47.624.391.065 (95%), la población objetivo 1.758.159 niños, la meta 350.772, de los cuales se atendió el 100%.

Fortalezas: es uno de los programas más integrales y con mayores posibilidades para ser institucionalizados, se le ha dado bastante énfasis al componente educativo y se dispone de un manual con las Guías de Alimentación para Venezuela del niño menor de seis años.

Debilidades: baja cobertura, deserción por parte de las madres cuidadoras, falta de presupuesto, el bono de las madres cuidadoras es muy bajo, en ocasiones hay falta de coordinación entre el SENIFA, las Direcciones Regionales del Ministerio de la Familia y las ONG'S ejecutoras del programa.

### **La evaluación de programas sociales**

La evaluación de programas sociales consiste fundamentalmente en la formulación de juicios de valor respecto a los logros obtenidos por un programa, basándose en determinados criterios. Ello implica disponer de información sobre el comportamiento de estos criterios, para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados en cuanto al funcionamiento y los resultados del programa.

La evaluación tiene cabida en todas las etapas de una intervención, de allí que hay tres momentos que se pueden evaluar antes, durante y después de

la ejecución de la intervención, los cuales permiten conocer si el programa está bien diseñado, si funciona adecuadamente, si está cubierta la población objetivo y si se están logrando los efectos esperados (13).

Los tipos de evaluación más utilizados son: el monitoreo, seguimiento, la evaluación del impacto, la evaluación de resultados, el criterio del costo/beneficio/efectividad, como puede apreciarse en la siguiente figura 1.

### **La evaluación del componente social de la agenda Venezuela**

La fuente principal de información son los documentos aportados por la Comisión Nacional para el seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela, la cual analiza básicamente la implementación del proceso, y la ejecución presupuestaria. Esta comisión fue creada cuando la Presidencia de la República emitió el Decreto 1360 de fecha 5 de junio de 1996 y tiene como objeto conocer y evaluar los informes Técnicos del seguimiento de los programas elaborados por las instancias técnicas de CORDIPLAN y del Ministerio de la Familia. Sobre estas bases puede recomendar las acciones que estime pertinentes para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia. La comisión debe recibir informes trimestrales, analizarlos, hacer recomendaciones y presentarlos al Presidente de la República, al Gabinete Social y a las Comisiones Permanentes de Finanzas y Asuntos Sociales de la Cámara del Senado y de Diputados del Congreso.

En febrero de 1998, la Comisión presentó el Tercer Informe Oficial correspondiente al año 1997. En el informe se incluyeron a- análisis de la ejecución física y presupuestaria, b- logros durante el año, c- nudos críticos de cada programa, en cuanto a los procedimientos, focalización, cobertura y población objetivo, d-evaluación, seguimiento y control, e- seguimiento de las recomendaciones del segundo informe oficial, f-recomendaciones.

Algunos aspectos del análisis de la ejecución física y presupuestaria y debilidades y fortalezas ya fueron mencionados en la descripción de los programas.

En cuanto a los logros obtenidos en 1997 se destaca que, se avanzó mucho en la descentralización de los programas, así como en la participación de los gobiernos estatales y municipales, que aportaron cantidades importantes a las suministradas por el gobierno nacional, especialmente en el PAE y en el PROAL. El Programa Especial de Merienda y Comedores Escolares logró

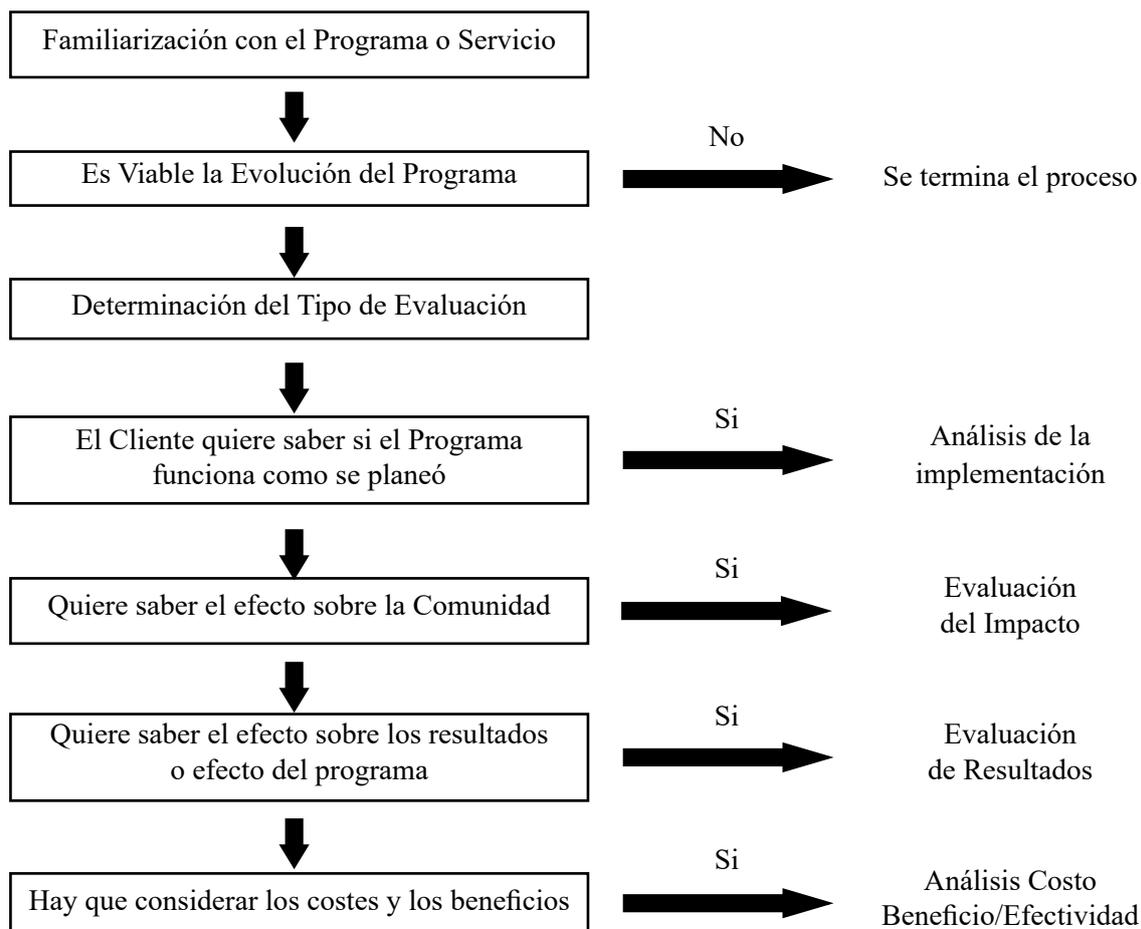


Figura 1. La evaluación de programas sociales.

Fuente: Alvira Martín F,1991 (14).

incorporar a 17.860 Madres Procesadoras y así mejorar el ingreso familiar.

El análisis particular de cada programa permite apreciar cuales son los principales problemas, aunque se debe acotar que varían de una entidad federal a otra.

*Subsidio Familiar:*

- Listado de beneficiarios desactualizados, los potenciales beneficiarios no son ingresados a tiempo, debe mejorarse la focalización, para que beneficie realmente a los educandos que así lo ameriten.

*PROAL:*

- Irregularidades en las transferencias de los recursos asignados.

*Merienda y Comedores Escolares:*

- La modalidad Comedores Escolares trae gastos muy elevados de funcionamiento.
- Existe duplicidad de esfuerzos entre estos programas y el PAE.

*Programa Alimentario Escolar:*

- Demoras en la transferencia de los recursos a las gobernaciones.
- Carece de un mecanismo efectivo de seguimiento y control que permita evaluar de manera adecuada su ejecución a nivel regional y local.

*Hogares y Multihogares de Cuidado Diario:*

- Falta de coordinación entre las distintas instituciones involucradas.

En cuanto a las recomendaciones se plantean las siguientes:

1- Que los ejecutores divulguen y promocionen los programas, en las comunidades susceptibles de ser atendidas, 2-En los programas relacionados con la red escolar.

Subsidio Familiar: crear e implementar mecanismos de recolección de datos que permitan revisar los listados de beneficiarios y mejorar la focalización del programa para lograr que el subsidio beneficie a los grupos familiares que más lo necesiten.

P.A.E.: diseñar un sistema de seguimiento y control.

Merienda, Comedores Escolares y P.A.E.: evitar que se continúe dando una duplicidad de esfuerzos, recursos y población atendida. Sería conveniente estudiar la posibilidad de que los programas del INN se dediquen a la atención de niños no escolarizados y que el PAE atienda la población escolar.

3- Enfatizar los programas que van dirigidos a la madre y al niño, 4-Involucrar más a las comunidades en las fases de seguimiento y control de los programas, 5- Estudiar la posibilidad de que algunos programas se conviertan en estructurales y 6- Aumentar el presupuesto dedicado a los programas, pero dicho instrumento debe estar condicionado al mejoramiento de los procesos generales y de evaluación y control de las coordinaciones de los programas.

Por considerarlo de importancia para la evaluación se señalan resultados parciales de la encuesta de opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela, realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (12) y el Ministerio de la Familia.

La encuesta se realizó en el mes de febrero de 1998 en 885 hogares en una muestra aleatoria estratificada por grupos socioeconómicos en la ciudad de Caracas. Se obtuvo las siguientes respuestas:

a) ¿Cuánto sirve al país la Agenda Venezuela?

Poco o nada: 70%

b) Menciones espontáneas sobre los Programas Sociales.

	# menciones	%
No recuerda ninguno	629	71,1
Subsidio Familiar	125	14,2
PAMI	33	3,7
Multihogares de Cuidado Diario	16	1,8
Merienda Escolar	27	3,1
PROAL	17	1,6
PAE	6	0,7

c) Organismos Responsables de los Programas. El porcentaje de respuestas “No Sabe” fue muy alto en todos los casos, desde 48,9% (Subsidio Familiar) hasta 66,6% (PROAL).

d) Familias declaradas como beneficiarias. El porcentaje más alto lo obtuvo en el Programa Subsidio Familiar, con 22,1%, le siguen el PAE con 6,7%, el PEM con 6,6% y el PAMI con 6,3%, se incluye el renglón Mercado con un 44,7% que quizás corresponda a PROAL.

e) “Notas” de los Programas Sociales (en base a 20 puntos):

Multihogares	17,0
Mercados Solidarios	15,9
PAMI	16,5
Subsidio Familiar	15,9
Merienda y Comedores	14,1
PAE	14,9

f) Lo bueno y lo malo de los programas:

Programa (más relevantes)	Aspectos positivos (más relevantes)	Aspectos negativos
Subsidio Familiar	Ayuda económica (54%)	Nada negativo (20%)
Subsidio Familiar	Ayuda a la alimentación (28%)	La comida es mala (17%)
PAE	Ayuda a la alimentación (32%)	La comida es mala (20%)
Multihogares y Hogares de Cuidado Diario	Permite a las madres de los niños trabajar (52%)	Pagan poco a las madres cuidadoras (38%)
PROAL	Se compra barato (80%)	Nada negativo (34%)
PAMI	Los productos que entregan (36%)	Nada negativo (27%)

g) Nivel de apoyo a los programas (Opinión global sobre los 14 programas)

- Muy adecuados 2,2%
- Algo adecuados 57,2%
- Algo en contra 37,4%
- Muy en contra 3,2%

Puede apreciarse que las ventajas más citadas de los programas son la ayuda económica y alimentaria, y el permitirles a las madres el tiempo necesario para poder trabajar. Entre las desventajas más nombradas está "la comida es mala" en aquellos programas donde se suministran alimentos ya preparados, y el pago muy poco a las madres cuidadoras. Más de la mitad de los encuestados se mostró algo o muy de acuerdo con estos programas.

Evaluación del impacto en la población objetivo. En este aspecto, es muy poca la información disponible, ya que los programas no están focalizados, algunos no funcionan con regularidad y no se realizan evaluaciones del estado nutricional de los beneficiarios de una manera sistemática.

### **Conclusiones**

1. Venezuela está siendo afectada por una crisis que viene desarrollándose desde hace varios años con serios impactos sociales especialmente para la población de menores ingresos y el consiguiente aumento de la pobreza y la desigualdad, situación que se agudiza en los últimos años.
2. Dada esta situación, los programas sociales son necesarios. Venezuela tiene en ejecución 14 programas sociales, de los cuales seis vinculados de manera directa con la adquisición y suministro de alimentos. Este número parece ser excesivo.
3. En relación con los programas se observó, multiplicidad de organismos y de estrategias para alcanzar a una población objetivo común; las familias que viven en situación de pobreza y alto riesgo social. Se desconoce la cobertura real de los programas. Muchos programas, especialmente los de la red escolar, tienen como beneficiarios a la población más accesible, la que no necesariamente es la más pobre o a riesgo. El componente educativo es limitado, la mayoría de las veces. La supervisión y monitoreo son escasos también. No hay proporción en el porcentaje que representa cada programa en relación con el presupuesto destinado a los programas sociales, algunos como el Subsidio Familiar consumen el 33% y otros como el PROAL apenas 4,8%.

4. A pesar de la fuerte inversión del Estado realizada en materia social, persiste una tendencia ascendente en el déficit nutricional de la población. Solamente en el año 1997, la inversión total fue de Bs. 136.528.949.624, cifra que no se corresponde con los niveles de desnutrición observados y se evidencian inequidades no solamente entre los grupos sociales, sino también, hacia algunos grupos de edad y en unas regiones respecto a otras.

### **Recomendaciones**

Sería conveniente replantear la existencia de los programas en función a la pertinencia, factibilidad, costo-eficiencia e impacto, algunos programas deberían institucionalizarse con carácter permanente y no ser considerados compensatorios. Es necesario incorporar y/o profundizar el componente educativo y la evaluación del estado nutricional de los beneficiarios. Se debe enfatizar y profundizar la descentralización, la cual se orientará a generar y transferir competencias técnicas, gerenciales y financieras a las gobernaciones, municipios y parroquias.

A pesar de la participación de la sociedad civil en los Programas, debe clarificarse más cuáles son las funciones o responsabilidades para asumir. Los programas deben estar focalizados en los grupos familiares de menores recursos. La existencia de fondos para el funcionamiento proveniente de diversos organismos, tales como, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Fundación PAMI, Instituto Nacional de Nutrición, Ministerio de Educación, Ministerio de la Familia, Gobernaciones de Estados y otros entes regionales y alcaldías permitiría la creación de un fondo nacional que reorienten y unifiquen los programas con una distribución más equitativa acorde con las necesidades de la población.

### **Referencias**

1. Bengoa JM. La responsabilidad de la experiencia. Diálogo con los Jóvenes. Fundafuturo. Octubre 1997 (mimeografiado)
2. Chinchilla de Arreaza A. Evolución de los indicadores más resaltantes del componente menores de 15 años desde 1.990 hasta 1.996 INN-SISVAN. Agosto 1997 (mimeografiado)
3. Evans R. Desnutrición en Venezuela. Período 1990-1996. Editado por Instituto Nacional de Nutrición, Caracas, Venezuela. 1998
4. I.N.N. Dirección de Gestión Alimentaria. Instrucciones del Programa Especial de Merienda (P.E.M.). Para niños de 2 a 6 años (no institucionalizados). Caracas, 1996 (mimeografiado).
5. Jaén MH. Nutrición y Pobreza. En Serie de fascículos

- Nutrición Base del Desarrollo N° 7. Ediciones Cavendes. Caracas, diciembre 1993.
6. López Contreras de Blanco M, Landaeta-Jiménez M, Sifontes Y, Evans R, Machín T. Diagnóstico de la Situación Alimentaria y Nutricional de Venezuela. Serie de Fascículos Nutrición Base del Desarrollo. Ediciones Cavendes, Caracas, 1996.
  7. Ministerio de Educación: Informe sobre los Programas Subsidio Familiar y Dotación de Uniformes Escolares, adscritos a la Dirección de Asuntos Socio Educativos. Caracas, 1998 (mimeografiado).
  8. Ministerio de la Familia. Agenda Venezuela. Una Estrategia Global. Caracas, 1996 (mimeografiado).
  9. Ministerio de la Familia (SENIFA) y Fundación Cavendes. Guías de Alimentación para el niño menor de 6 años. Manual para Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.
  10. Presidencia de la República. Comisión Nacional de Seguimiento del Componente Social. Agenda Venezuela. Identificación de las principales realidades y soluciones propuestas por los ejecutores regionales de los Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Junio 1998 (mimeografiado).
  11. Ramones N, González A, Nava M, Delgado de J. Políticas y Programas de Intervención de la situación nutricional de la población venezolana. Cordiplán. 1998 (trabajo presentado en el Seminario Hacia una Descentralización Eficiente de los Servicios Nutricionales del INN). Porlamar, Venezuela.
  12. UCAB-Ministerio de la Familia. Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Gran Caracas 1998 (mimeografiado).
  13. Padrón C E. La evaluación de Programas Sociales. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura 1995; 1(1): 173-182.
  14. Alvira Martín, F. Metodología de la Evaluación de Programas. Madrid, 1991.