

# Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto

Alberto José Hurtado Briceño  
Sadcredi Zerpa de Hurtado

## 1. Introducción

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

---

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

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

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

## 2. Origen y Evolución

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Impacto de la Misión Alimentación

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

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

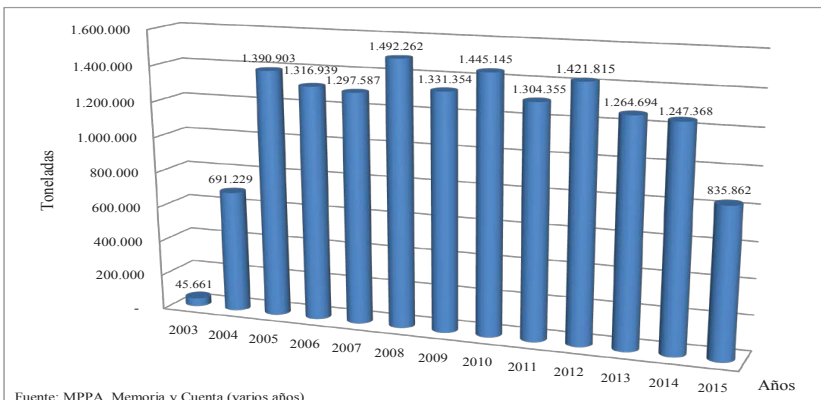
la falta de estadísticas oficiales actualizadas y disponibles acerca del funcionamiento anual de las empresas en estudio y referentes al uso que se ha dado a los recursos en el marco de la Misión Alimentación.

### 3.1 Mercal C.A.

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

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

**Gráfico 1. Distribución de Alimentos Mercal C.A.**



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

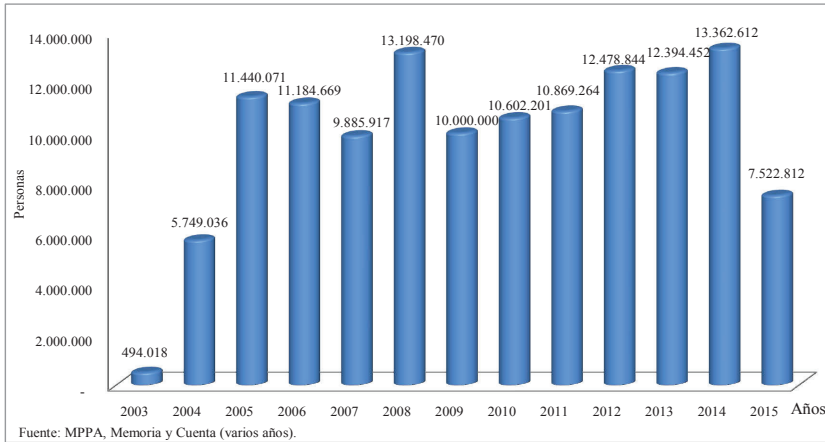
**Cuadro 1. Ahorro Promedio de los Productos Mercal C.A.**

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

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

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

**Gráfico 2. Número de Beneficiarios Mercal C.A.**



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

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

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

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



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

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

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

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

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

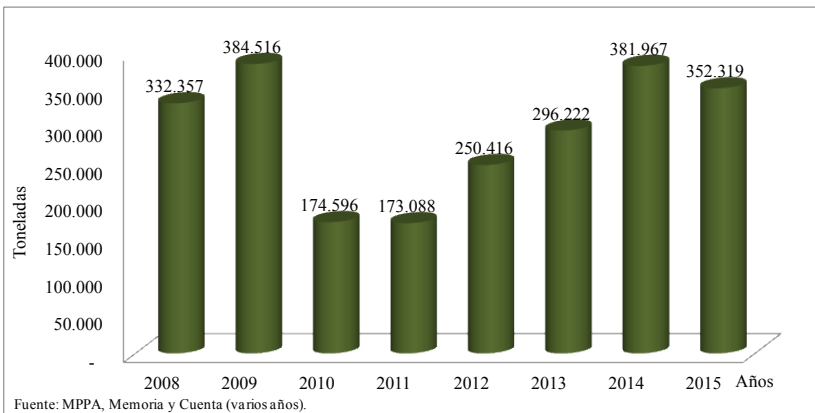
Finalmente, en 2015 como consecuencia del estancamiento de la actividad productiva nacional, la merma del flujo de divisas hacia el país, y la profundización de los problemas de escasez, desabastecimiento e inflación, la cantidad de alimentos vendidos a través de la red cayó hasta 835.862 toneladas y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

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

### 3.2 PDVAL S.A.

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

**Gráfico 3. Distribución de Alimentos PDVAL S.A.**

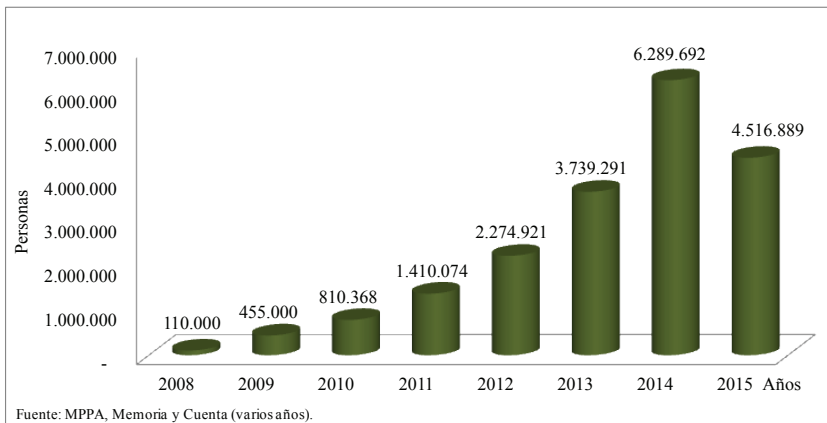


Los resultados presentados en el informe de Gestión PDVAL a junio de 2010 destacaron la dificultad para definir un adecuado sistema de abastecimiento, ausencia de controles a las compras y manejo de los alimentos, y elevado flujo de recursos transferidos de PDVSA a su filial. Además, la incautación de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

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

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

**Gráfico 4. Número de Beneficiarios PDVAL S.A.**



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

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

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

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

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

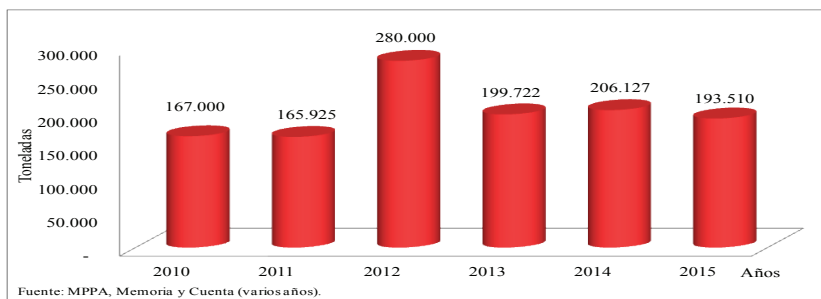
En ese contexto, las recurrentes pérdidas de la organización empresarial que son atendidas a través de recursos públicos condiciona

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

### 3.3 Red de Abastos Bicentenario S.A.

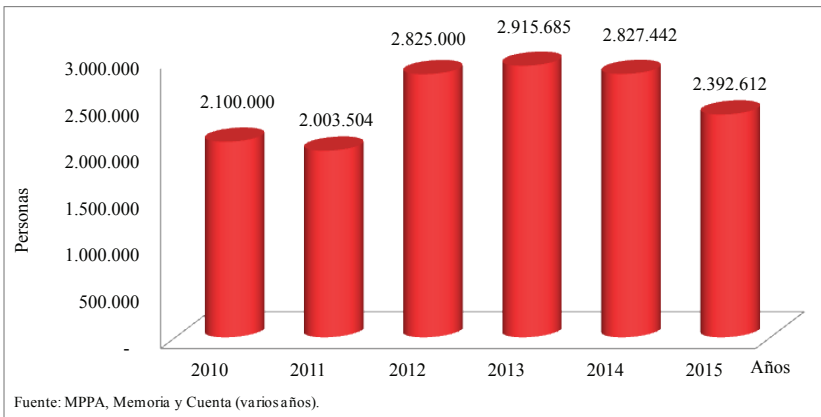
Empresa pública creada con el objetivo de ofrecer bienes de calidad y precios justos a los hogares venezolanos mediante la distribución eficiente de los alimentos a su disposición, expandiendo de esta manera las instancias de distribución y comercialización de productos alimenticios del sector público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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### 3.4 Misión Alimentación

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

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

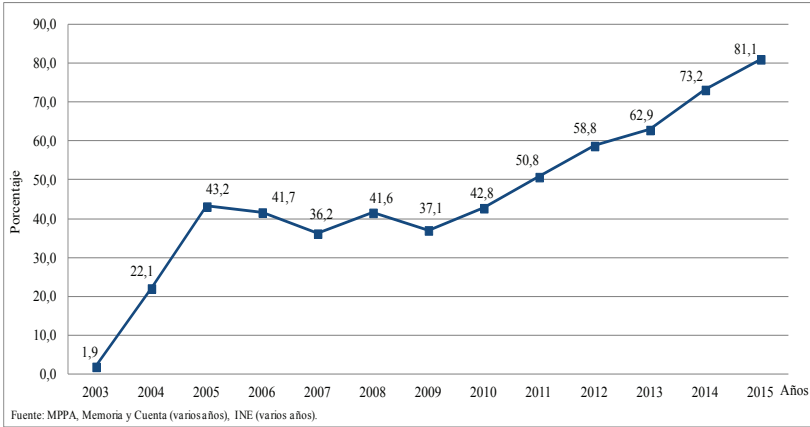
En este sentido, se ha constituido desde 2003 una red pública de distribución y comercialización de alimentos donde participan Mercal C.A., PDVAL S.A. y Red de Abastos Bicentenario S.A., bajo un esquema de gestión empresarial donde el objetivo de maximizar los beneficios de esta actividad económica se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

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

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

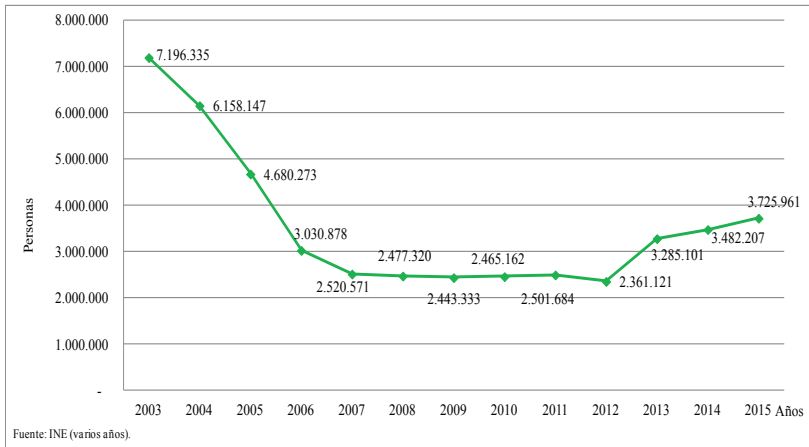
De esta manera, evaluando la capacidad de la Misión Alimentación para lograr incrementar la disponibilidad de alimentos que permitan cubrir a toda la población venezolana utilizando como indicador de cobertura la proporción de la población atendida por las empresas que conforman la red pública de distribución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

**Gráfico 7. Porcentaje población total venezolana atendida por Misión Alimentación**



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

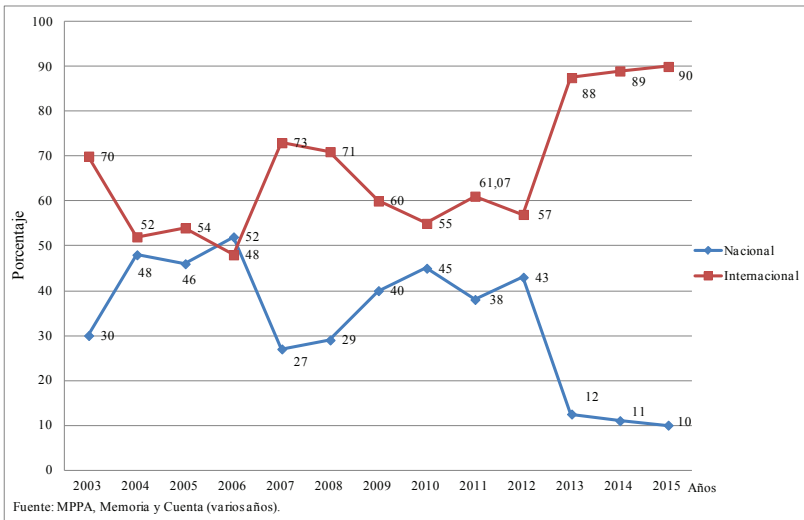
**Gráfico 8. Número de personas en pobreza extrema Venezuela**



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

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

**Gráfico 9. Procedencia de los alimentos**



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

## 4. Conclusiones

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

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



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

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

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

## Referencias

- Baker, Judy (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos en la pobreza: manual para profesionales*. Washington: BM. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/10/000160016\\_20060210103313/Rendered/PDF/207450SPANISH0manual.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/10/000160016_20060210103313/Rendered/PDF/207450SPANISH0manual.pdf)
- Bello, Iván (2014). *Misión Alimentación se reestructura para reducir costos y ser más eficiente*. El Mundo, economía y negocios. 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/mision-alimentacion-se-reestructura-para-reducir-c.aspx>
- CCP (2016). *Venezolana de Alimentos LA CASA, S.A.* Información de la empresa registrada. Caracas: Comisión Central de Planificación. Disponible en: <http://rncenlinea.snc.gov.ve/planilla/index/315147?mostrar=INF>
- Ciudad CSS (2016). *Instalados comités de abastecimiento*. Lunes 4 de abril de 2016, página 10. Disponible en: <http://ciudadccs.info/instalados-comites-de-abastecimiento/>
- El Nacional (2016). *Maduro: Decretaremos el 12 de marzo día nacional de los CLAP*. Lunes 26 de diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/maduro-decretaremos-marzo-dia-nacional-los-clap\\_72756](http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/maduro-decretaremos-marzo-dia-nacional-los-clap_72756)
- España, Luis (2014). Pobreza y Programas Sociales. En *Encuesta sobre Condiciones de Vida Venezuela*. Caracas: UCAB, USB, UCV. Disponible en: <http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/pobreza.pdf>
- INE (varios años). *Personas Pobres por Método Línea de Ingreso (LI)*. Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45)
- INN (2014). *Perfil Nutricional Venezuela 2013-2014*. Caracas: MPPA, INN. Disponible en: <http://www.inn.gov.ve/innw/wp-content/uploads/2015/06/Perfil-Alimentario-y-Nutricional-2013-2014.pdf>
- Maduro, Nicolás (2016). *Comienza la revolución económica en la distribución de alimentos en el país*. VTV Noticias. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZCmxo7hdCQ8>
- MPPA (2011). *Memoria y Cuenta 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos*. Caracas. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Min-Alimentaci%C3%B3n-20101.pdf>
- MPPA (2012). *Memoria y cuenta 2011 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo II*. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/TOMO-II-CUENTA-MINPPAL-2011.pdf>
- MPPA (2014). *Memoria y Cuenta 2013 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos*. Caracas. Disponible en: <http://www.mediafire.com/download/r3yl8nyaewncq/MPP+ALIMENTACION.rar>
- MPPA (2015). *Memoria y Cuenta 2014 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I: Logros del Ministerio e Informes de Gestión de los Entes Adscritos*. Caracas. Disponible en: <http://www.mediafire.com/download/88bprwOrv6bamm9/MEMORIA+Y+CUENTA+ALIMENTACI%C3%93N+2014+TOMO+I.pdf>
- MPPA (2016). *Memoria y cuenta 2015 del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Tomo I*. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ve/uploads/documentos/doc\\_a25f279654e41ef2f24b23c31b992098e117a220.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ve/uploads/documentos/doc_a25f279654e41ef2f24b23c31b992098e117a220.pdf)
- MPPA (2016). *Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos - PDVAL*. Disponible en: <http://www.pdval.gov.ve/portal/nosotros.php>
- MPPCI (2014). *Las Misiones Sociales*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: <http://www.minci.gov.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf>

- MPPP (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Disponible en: <http://www.mppp.gov.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>
- MPPP (2016). *Base de datos sobre programas sociales – BDPROS*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Disponible en: [http://www.gerenciasocial.gov.ve/wwwroot/bases\\_datos/bdpros/paginas/RMISION\\_BARRIO\\_ADENTRO\\_I.html](http://www.gerenciasocial.gov.ve/wwwroot/bases_datos/bdpros/paginas/RMISION_BARRIO_ADENTRO_I.html)
- PDVSA (2015). *Misiones sociales*. Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. Disponible en: [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid\\_temas=40](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=40)
- PDVAL (2016). *Clasificación de la Red de Comercialización de PDVAL*. Disponible en: <http://www.pdval.gov.ve/portal/nosotros.php#horizontalTab4>
- PSUV (2016). *Orientaciones fundamentales para la conformación de los comités locales de abastecimiento y producción y para el desarrollo del congreso de la patria*. Boletín N° 8. Disponible en: [www.psu.org.ve/wp-content/uploads/2016/04/Boletin\\_No8.pdf](http://www.psu.org.ve/wp-content/uploads/2016/04/Boletin_No8.pdf)
- Pezzella, Silvana (2010). *Red de distribución*. Caracas: VenEconomía. Disponible en: [http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp6409\\_4815.pdf](http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp6409_4815.pdf)
- Puente, Raquel y López, Sabina (2008). *Mercado de alimentos (Mercial)*. Caracas: IESA. Disponible en: [ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado\\_alimentos\\_mercial\\_cd\\_022.pdf](ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado_alimentos_mercial_cd_022.pdf)
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 37.672, 15 de abril de 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 37.774, 12 de septiembre de 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 37.867, 28 de enero de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 38.024, 16 de octubre de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 38.026, 20 de septiembre de 2004.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 38.152, 22 de marzo de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 38.162, 8 de abril de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 38.603, 12 de enero de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.351, 21 de enero de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.376, 1 de marzo de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.474, 27 de julio de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.494, 24 de agosto de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.553, 16 de noviembre de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.621, 22 de febrero de 2011.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.626, 1 de marzo de 2011.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 39.922, 15 de mayo de 2012.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 40.513, 30 de septiembre de 2014.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 6.150, 18 de noviembre de 2014.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 40.659, 13 de mayo de 2015.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 40.690, 26 de junio de 2015.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 6.277, 12 de mayo de 2016.
- República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 40.941, 11 de julio de 2016.
- Landaeta-Jiménez, Maritza *et al.* (2012). El derecho a la alimentación en Venezuela. En *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol. 25, n° 2, 73-84. Disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S0798-07522012000200004&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S0798-07522012000200004&script=sci_abstract)

