



Misión Alimentación: De la gran red **MERCAL** a las bolsas **CLAP**. Radiografía del fracaso

Dr. Carlos Aponte.
Profesor universitario e investigador del CENDES - UCV.

Mayo 2018

MISIÓN ALIMENTACIÓN: **Visión General.**

- Comenzó en 2003 como un programa de distribución de alimentos (a bajo costo) subsidiado y gestionado por el Estado y que ha sido dirigido predominantemente por militares al igual que el Ministerio de Alimentación que se formó en el 2004 en estrecha asociación con esa misión.
- Los programas identificables con la Misión Alimentación han sido los de mayor cobertura de destinatarios y población entre todas las misiones sociales, programas a los que se atribuyó la estelaridad en la política social durante los gobiernos de Chávez (2003-2012) y Maduro (desde 2013).
- Esta misión ha tenido varios cambios organizacionales desde sus inicios como Misión Mercal (2003-2007) pasando por su fase con la designación como Misión Alimentación (2008-2016) hasta su redefinición, del 2016 en adelante como Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, mejor conocida como CLAP: Comités Locales de Abastecimiento Popular (CLAP).
- Ha mantenido su continuidad sustancial como un programa de subsidio indirecto para el consumo alimentario por la población, especialmente la de menos recursos socio-económicos, tipo de subsidio cuya adopción poco discriminada ha sido muy cuestionada por su escasa efectividad comparativa frente a la alternativa de subsidios directos hacia grupos poblacionales seleccionados en razón a características legítimamente priorizadas.
- A través de esta misión, combinada la política cambiaria (al recibir dólares preferenciales) y de controles de precios, se ha pretendido incidir en el valor general de los productos alimenticios con ayuda de los subsidios. En las compras de esta Misión han predominado ampliamente los productos importados que son la casi totalidad de lo que distribuye en tiempos recientes.
- Hay numerosas denuncias hacia esta misión por desvío de productos para su venta irregular, adquisiciones ficticias de productos y otras formas diversas de corrupción. Aludiendo a ese elevado nivel de irregularidades administrativas, el Presidente Maduro casi eliminó la misión (Febrero 2016), aunque poco después la relanzó con los CLAP (Abril 2016).
- Los CLAP tienen una incidencia clientelar aún más acentuada de lo que fue tradicional, al involucrar explícitamente a instancias partidarias en la selección y distribución directa de productos. Ha sido objeto –nuevamente- de múltiples denuncias por corrupción que están siendo investigadas en distintos países por la decisiva composición importada de los bienes que se incluyen en las bolsas o cajas de alimentos, que son el producto central que suministra el programa.
- La misión ha tenido una influencia limitada en el consumo de alimentos por parte de la población aunque su relevancia o valoración se ha potenciado, en medio del proceso de empobrecimiento generalizado y de marcado deterioro nutricional que está sufriendo la población venezolana en los últimos años.

LAS MISIONES SOCIALES

Fue la designación que le dio Hugo Chávez a las principales “novedades” que introdujo su política social en la gestión pública venezolana a partir del 2003. A pesar de su alto impacto político-comunicacional y de su elevada popularidad las misiones no han evidenciado, genéricamente, un efecto social significativo en las condiciones de vida de la población en las dimensiones a las que se han dirigido.

Se les vinculó con la reducción de la pobreza de ingresos que se produjo en Venezuela fundamentalmente entre 2004 y 2008. Pero, en esos años las misiones no transfirieron recursos monetarios significativos a la población por lo que sería difícil asociarlas con aquella reducción. A partir del 2011 ha sido más frecuente que las misiones transfieran recursos monetarios pero ello ha coincidido con un periodo de estancamiento y, luego, de grave empobrecimiento por lo que, nuevamente, no son identificables ni siquiera con un programa compensatorio efectivo frente a los efectos empobrecedores de la paradójica política económica “estatista-rentista” promotora de las importaciones que, con diversos ajustes, han impulsado desde 2003 los gobiernos venezolanos.

Genéricamente el diseño de las Misiones ha sido muy improvisado y, de las más de 40 que se han creado, la inmensa mayoría ha desaparecido o muestra -en la actualidad- una existencia precaria. En cualquier caso **las misiones de mayor cobertura han sido Barrio Adentro y Alimentación, destinadas a salud y nutrición**¹.

MISIÓN ALIMENTACIÓN: CONTEXTO ACTUAL.

Venezuela atraviesa desde el 2013 por una depresión económica que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha calificado como uno de los más graves colapsos productivos en el mundo durante el último medio siglo². Ello supuso una disminución de alrededor de un 35% del PIB entre 2013 y 2017³ proyectándose que para fines del 2018 la riqueza por habitante generada en el país pueda haber disminuido a cerca de la mitad del valor que ella tuvo hace 5 años.

1 Esta síntesis sobre las misiones se basa en especial en Carlos Aponte Blank (2014). La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). Caracas: CENDES; y, Carlos Aponte Blank (2017) “La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016)” en Revista SIC N° 794, Mayo, Caracas: Gumilla, pp.176-180. Sobre las misiones en general tienen también particular interés: Yolanda D’Elia (2006). Las misiones sociales en Venezuela. Caracas: ILDIS; y, Luis Pedro España y otros (2016). Pobreza, cobertura de las misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela. Harvard Kennedy School-CID.

2 <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/FMI-La-crisis-en-Venezuela-es-una-de-las-mayores-de-la-economia-moderna-20180420-0056.html>

3 http://www.el-nacional.com/noticias/economia/venezuela-retrocedio-anos-terminos-crecimiento-economico_

Esa debacle económica se encuentra acompañada por un crecimiento persistente de la pobreza. Entre el 2004 y el 2008 la pobreza (por línea de ingresos) se redujo en el país, significativamente pero coyunturalmente, durante la fase de mayor auge de la bonanza petrolera. Pero, desde el 2008 tendió a estancarse hasta el 2013 cuando empezó un importante incremento que evidencian hasta las cifras oficiales⁴ y que, luego, a pesar y ante el silencio de las estadísticas públicas ha sido documentado anualmente, desde 2014 hasta 2017, por investigaciones de prestigiosas universidades venezolanas (como ENCOVI) que muestran un proceso de empobrecimiento severo e intenso que ha producido los mayores niveles de pobreza que se hayan registrado en el país, al menos desde los años 70s, cuando se inició la exploración sistemática de esta variable.

La emergencia humanitaria compleja que afecta a Venezuela plantea muy graves e intensos deterioros de las condiciones de vida de la población, deterioros de origen multi-causal y que se expresan en variedad de planos: económico, social, político e institucional. Entre las razones de esa emergencia cabe un papel decisivo a las políticas públicas desarrolladas por el gobierno. Bastaría apreciar que ningún otro país petrolero muestra el cuadro de afecciones extremas que caracteriza a Venezuela sea porque esas naciones generaron algún grado de ahorro durante la bonanza de inicios de siglo para los commodities, estimularon la inversión y consolidación de sus compañías petroleras y/o fomentaron la diversificación productiva. Alguna o varias de esas alternativas permitieron que esos países sobrellevaran la importante baja coyuntural de los precios petroleros, especialmente en 2015- 2016, y que hayan aprovechado la recuperación del valor de los hidrocarburos desde 2017.

Pero, el modelo “estatista-rentista” e importador venezolano, junto con una ruinosa gestión de la empresa estatal petrolera, bloqueó las posibilidades venezolanas. Gasto público desbocado, financiamiento monetario del déficit fiscal, estímulo cambiario y estatal a las importaciones, controles de precios y derechos de propiedad precarios se combinaron para generar escasez de una gran variedad de bienes y una inflación creciente (que se convierte en hiper-inflación a fines de 2017) todo lo cual se complementó por la crisis de gestión de la empresa petrolera estatal (PDVSA) que se ha traducido en una disminución sustancial de la producción petrolera, especialmente desde el 2017.

Entre las manifestaciones más graves de este contexto nacional en materia de derechos humanos se registran las asociadas con la salud, la nutrición y con la inseguridad personal, siendo que –en este último caso- Venezuela se convirtió en este siglo en la nación sudamericana y en uno de los países del mundo de mayor mortalidad asociada con la violencia delictiva. Salud, nutrición y seguridad personal son campos en los que se encuentra en elevado riesgo la vida de muchos venezolanos y, en primer lugar, de los que se encuentran en pobreza y que tienen otros motivos para ser vulnerables: niños o adultos mayores; personas con discapacidad; pacientes con enfermedades crónicas o de alto costo; distintas minorías expuestas a una acentuada exclusión y discriminación (indígenas, presos, población hospitalizada, etc.); entre otros.

En el marco del empobrecimiento de los sectores populares y medios y de los deterioros en salud, nutrición e inseguridad personal, se ha multiplicado una migración que adquirió características especialmente graves en el marco hiper-inflacionario desde el 2017 y que

4 De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE) la pobreza (por ingresos) en Venezuela pasó de 47% de los hogares en 2004 a 28% en 2008 y se mantuvo en ese nivel hasta 2013; para el 2014 y 1er. semestre 2015 ese registro alcanzó 33% de los hogares y, luego, el INE dejó de divulgar la información sobre pobreza según línea de de ingresos www.ine.gov.ve. ENCOVI estima que la pobreza por ingresos se expandió en un 80% (es decir casi se duplicó) entre el 2014 y el 2017 (<https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir-.pdf>)

ha conducido a generar medidas de atención a millares de refugiados venezolanos en Colombia y Brasil, con la asistencia de Oficinas de las Naciones Unidas como ACNUR, PMA y OIM y el apoyo financiero de organismos internacionales como la OEA y la Unión Europea.

El gobierno ha mantenido políticas en el plano social, entre las que destacan las misiones sociales, que ha promovido como su recurso central para afrontar problemas que, en gran medida, son ocasionados por otras políticas que instrumenta el mismo Estado. Aunque no puede atribuirse a los programas sociales la responsabilidad por la situación en materias como la salud o la nutrición sí se puede evidenciar la insuficiencia y la ineffectividad de las medidas y programas gubernamentales para afrontar los efectos de la emergencia humanitaria compleja en los campos señalados.

En este Informe caracterizaremos la Misión Barrio Adentro y sus resultados, con especial referencia a los registros asociados con la salud en Venezuela.

MISIÓN ALIMENTACIÓN: Características básicas⁵

La Misión Alimentación ha sido la misión social que alcanzó la mayor cobertura en cuanto a los destinatarios/beneficiarios en Venezuela. Su propósito central ha sido la de distribuir alimentos, a precios fuertemente subsidiados por el Estado para facilitar la adquisición de esos bienes por parte de la población, en especial la de escasos recursos socio-económicos.

Esta Misión ha tenido varios cambios organizacionales desde sus inicios como Misión Mercal (2003-2007) pasando por la fase en la que se le designó –propiamente– como Misión Alimentación (2008-2015) hasta su redefinición, del 2016 en adelante como Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, que ha desarrollado una fase operativa con los Comités Locales de Abastecimiento Popular (CLAP).

El Mercal (Mercado de Alimentos) creado en el 2003 fue el componente organizativo de más significación de la misión hasta el 2015, al contar con la gran mayoría de instalaciones, recursos financieros y humanos y al desarrollar la parte fundamental de la cobertura del programa en número de beneficiarios. Sin embargo, tempranamente empezó a plantearse en ese programa un problema sustancial derivado de las acciones masivas y poco discriminadas de distribución de alimentos a precios significativamente inferiores a los disponibles en otras redes: el fortalecimiento de los incentivos para el desvío de productos y la corrupción, probabilidad que se agrava ante una institucionalidad con escasa capacidad de supervisión como la venezolana.

Es casi seguro que el símbolo principal de la grave corrupción que ha existido en esta misión sea la que se produjo en PDVAL (Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos), componente organizativo que se formó en 2008 y que desarrolló una cobertura importante, aunque mucho menor que la de Mercal. En el 2010 en el marco de PDVAL se descubrieron **160 mil toneladas de alimentos descompuestos en contenedores en puertos y galpones de Venezuela**, lo que mostró una de las varias modalidades de corrupción asociadas con estos programas: la de compras de alimentos a precios sobrefacturados, en este caso usando la fecha de caducidad cercana a la compra, como “justificación” para establecer un diferencial entre los precios regulares y los valores muy inferiores del pago efectivo, diferencial que beneficiaba a los intermediarios en tanto que los vendedores lograban comerciar productos en trance de caducar⁶.

⁵ Parte de la información que sigue está basada en Carlos Aponte Blank (2014, antes citado) y (2016) Misión Alimentación (2003-2016): Exploración sobre sus alcances. Presentación en el XIX° Congreso de Nutricionistas y Dietistas de Venezuela. Caracas, 07-10-2016.

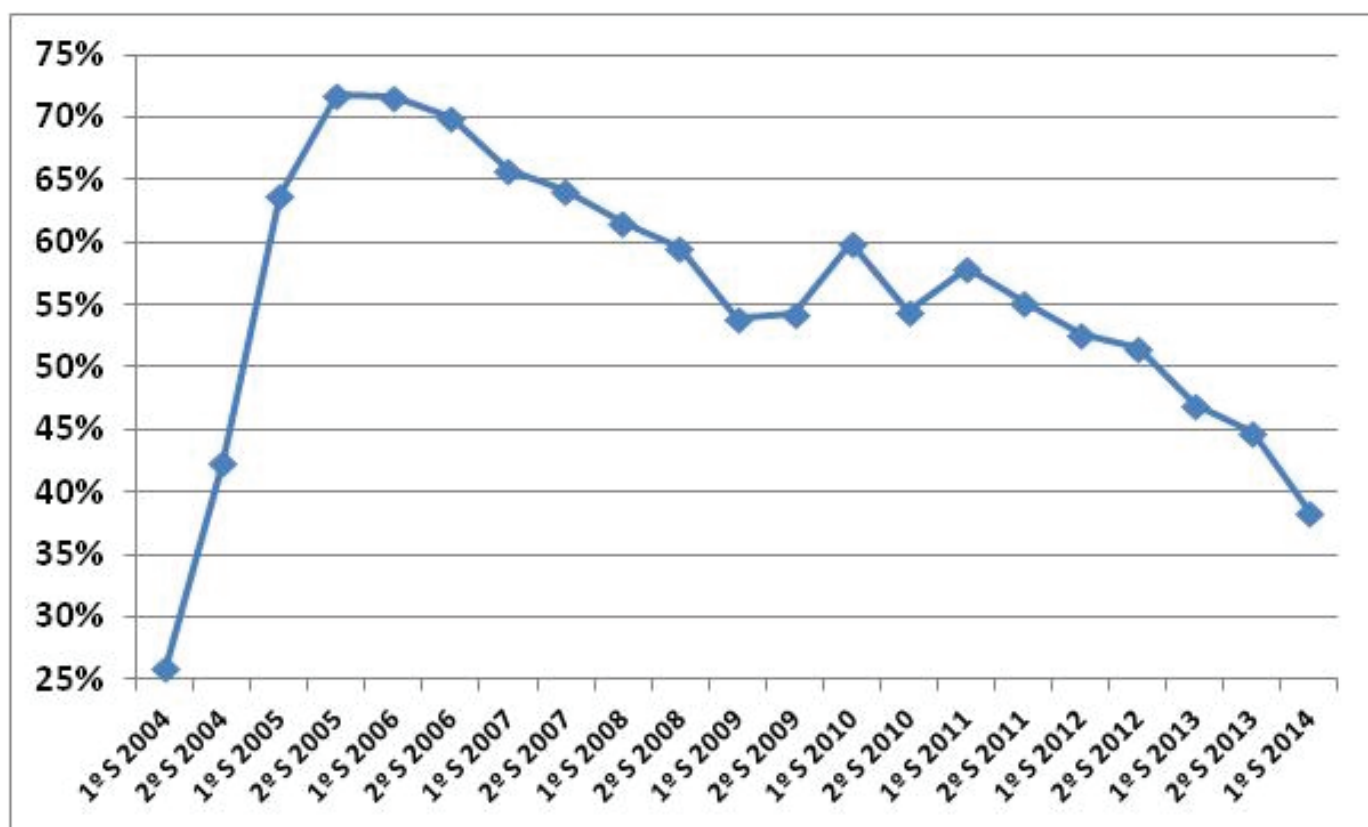
⁶ Transparencia Venezuela ha realizado el seguimiento de muchas de las irregularidades denunciadas alrededor de la misión Alimentación y, en el caso de PDVAL antes referido presenta una detallada síntesis en <https://transparencia.org.ve/project/de-pdval-a-pudreval>

Junto con la sobrefacturación otros dos mecanismos que proliferaron en esta misión fueron la apropiación indebida de productos para su reventa en cadenas ilegales o informales; y, las compras ficticias, mediante la combinación entre integrantes de las redes de compra, venta y supervisión de la distribución.

Lo anterior remite a una característica sobresaliente de la misión. Tendió a distribuir predominantemente productos importados a todo lo largo de su trayectoria, lo que ha sido un factor de numerosas polémicas por el desestímulo que ello ha representado para la producción nacional. Esa característica se ha combinado con otra: la misión ha contado con predominio permanente de militares en su directiva e igualmente el Ministerio de Alimentación, que se creó en 2004, ha sido conducido desde entonces –a excepción de un solo año– por militares.

En 2008 fue cuando empezó a hablarse propiamente de la Misión Alimentación como la combinación de Mercial y PDVAL, a la que se sumó en 2010 la incorporación de un tercer componente, los llamados Abastos Bicentenario, como otra red de instalaciones de distribución de alimentos. El 4º componente de la misión fueron las Casas de Alimentación, que tuvieron una cobertura limitada y un funcionamiento bastante irregular, con las pocas excepciones del caso.

Gráfico 1:
Hogares que compraron al menos 1 producto en la red Mercial el pasado mes:
1er.semestre 2004-1er.semestre 2014



Fuente: INE. Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alimentos (ESCA).

Podría suponerse que la ampliación de los 3 primeros componentes supuso un fortalecimiento de la repercusión de la misión. Pero, aunque hay registros administrativos que muestran el crecimiento formal del número de instalaciones de la misión, hay otras informaciones mucho más relevantes que apuntan a que esta tuvo su fase de auge entre 2003 y 2006 y que, luego, vino una etapa en la que decreció significativamente su influencia en la distribución de alimentos.

A ese respecto son muy útiles los resultados de la Encuesta al Seguimiento del Consumo de Alimentos (ESCA) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) que se presentan en el Gráfico 1. Puede verse que desde sus inicios la misión va acrecentando su cobertura hasta que, en 2005-06, supera el 70% de los hogares venezolanos que reportan haber comprado al menos 1 producto en la red Mercal (en el mes previo a la consulta de esa encuesta). Pero, ese porcentaje baja significativamente para situarse, desde la 2ª mitad del 2008 hasta el 2011, entre 50% y 60% de los hogares; y, desde el 2012 reinicia el descenso de su extensión y en el 1er. semestre de 2014, en el último informe de la ESCA que haya publicado el INE, cubre a menos de 40% de los hogares.

La información anterior es muy genérica⁷ pero puede complementarse por una más detallada que brinda la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF) promovida por el Banco Central de Venezuela, que se realizó en Venezuela en 2005 y en 2009. Esta corrobora el importante decrecimiento de la cobertura de la Misión Alimentación entre esos años. En la ENPF de 2005, 36% de los hogares venezolanos reportaba que había comprado al menos 1 producto alimenticio en Mercal (que para entonces era el único componente de venta en la misión) durante la semana de referencia de la consulta. Para la ENPF del 2009 ese mismo porcentaje, ahora referido a cualquier establecimiento público (fuese Mercal, PDVAL u otro), había bajado a 22,5% de los hogares.

Pero, hay otros datos que pueden ser aún más relevantes para dimensionar efectivamente los alcances de la misión que, con frecuencia, fue objeto de una marcada sobrevaloración tanto en sus efectos en la pobreza como en la nutrición de la población. En la ENPF de 2005 se estima que 9,9% del gasto en alimentos de los hogares venezolanos se realizaba en Mercal y 90,1% en establecimientos privados. Para la ENPF de 2009, el porcentaje de gasto en alimentos en establecimientos públicos había bajado a 5,6% y en los privados se realizaba el restante 94,4%.

En este último estudio se reporta que una proporción comparativamente mayor de hogares en pobreza extrema (37%) o en pobreza no extrema (35%) había comprado al menos 1 producto en la red pública en la semana previa a la consulta, en tanto que ese porcentaje baja a 19% para los hogares no pobres. Pero, aún así debe ponderarse adecuadamente el aporte efectivo de esta misión al apreciar que en los hogares en pobreza extrema el 82% del gasto en alimentos en la semana de referencia se efectuó en la red privada y solo 18% en la pública, porcentaje que es de 88% y baja a 12% en la población en pobreza no extrema y, a 95% y 5% en la población no pobre.

⁷ Además podría considerarse discutible porque aunque el Mercal sea el componente básico de misión Alimentación la consulta se refiere a la red Mercal por lo que podría subestimar a los compradores de PDVAL desde el 2008 y Abastos Bicentenario, desde 2010. Por otro lado, podría considerarse que la pregunta formulada acrecienta la frecuencia de respuesta hasta 2007, ya que hasta entonces se preguntaba por compras en los pasados 2 meses y no en un mes. Sin embargo, aún con aquel periodo de referencia ya se constata una caída en 2007.

La misión alimentación, al igual que varias otras misiones, ha gozado de popularidad en la medida en que –en este caso– representa un ahorro para la población, lo que tiende a valorar especialmente la población de menos recursos socioeconómicos. Sin embargo, se ha querido asociar esta y otras misiones con una reducción sustancial de la pobreza de ingresos, lo que –como puede verse en los porcentajes de gasto antes registrados– no podría exagerarse, puesto que aunque represente un ahorro importante, involucra a menos de 20% del gasto en alimentos para una parte de los hogares en pobreza que realizan sus compras ocasionalmente en la red pública. Por ello puede incidir bastante limitadamente en la reducción del porcentaje de pobreza de los hogares y tampoco se le podría atribuir, debido a esa misma limitación, un papel relevante en la reducción de la desnutrición.

Sin embargo, durante varios años el gobierno venezolano intentó asociar estrechamente la reducción de la pobreza con las misiones (sin claros fundamentos) y la mejora nutricional con la reducción de la pobreza (vinculación genéricamente apropiada) y, en particular, con un programa como la misión alimentación (relación mucho más discutible). Esa visión intentó sustentarse en que, entre 2004 y 2012, hubo avances en diversos registros nutricionales, como la disminución del déficit antropométrico nutricional de menores de 5 años o la reducción de la prevalencia de subalimentación entre la población⁸. Esas mejoras pueden asociarse con la reducción de la pobreza que ocurrió especialmente hasta el 2008, en el marco de mayor auge de la bonanza petrolera de inicios de siglo. Pero es mucho menos clara la existencia de una relación relevante de esos progresos nutricionales con la misión alimentación, dadas las limitaciones de cobertura y frecuencia que ella ha tenido, según lo antes expuesto.

La debilidad de esa asociación puede ratificarse si se considera que⁹ la ENCOVI (antes referida) evidenció entre el 2014 y 2017 una recuperación de la cobertura de la Misión Alimentación. A pesar de ese avance de la cobertura de la misión, los valores de prevalencia de subalimentación (por citar un relevante ejemplo) muestran un deterioro muy severo en ese lapso, siendo además Venezuela el país latinoamericano que evidencia la regresión más acentuada en los porcentajes de población subalimentada desde el 2010-12 hasta el 2014-16, con franca tendencia al ascenso: 3,7% de la población, en 2010-12; 6,5%, 2012-14; 9,1%, 2013-15; y, 13%, 2014-16 (FAO-OPS, 2017). Los indicios de agravamiento de la situación nutricional en 2017 y 2018 son muy acentuados en el empobrecedor marco de la hiper-inflación y de la depresión económica en Venezuela.

La severidad de la situación ha hecho que en el Informe mundial sobre crisis alimentarias de 2018 se haya incluido a Venezuela entre los países que requieren de asistencia internacional, debido a la crisis alimentaria que está registrando. Diversos expertos¹¹ advierten que la intensificación de la pobreza –especialmente de la pobreza extrema, que evidencia la ENCOVI– y las limitaciones que supone para adquirir o acceder a alimentos por grandes grupos de la población, están produciendo marcados niveles de desnutrición entre esos sectores, por lo que en muchas comunidades

8 Déficit antropométrico nutricional de menores de 5 años del Instituto Nacional de Nutrición-SISOV en Aponte Blank, 2014:301; y, estimaciones de la sub-alimentación por parte de la FAO y otros organismos internacionales en FAO y OPS (2017). Panorama de la subalimentación en los países de América Latina y el Caribe 2017. Santiago de Chile: FAO y OPS.

9 A pesar de que el INE dejó de publicar la ESCA en el 2014.

10 FSIN –Food Security Information Network– (2018). Informe global sobre crisis alimentarias de 2018 en <http://www.fsincop.net/resource-centre/detail/en/c/1110460/>

Como Maritza Landaeta (Fundación Bengoa), Susana Raffalli (Cáritas) y Marianella Herrera

11 (Observatorio Venezolano de la Salud), entre otros valiosos investigadores del campo nutricional.

venezolanas -en pobreza extrema- la población desnutrida, sobre todo la infantil, está sobrepasando los límites de lo que (en términos de la Clasificación Integrada de las fases de seguridad alimentaria -CIF-) es propio de la crisis alimentaria para alcanzar los niveles de la emergencia alimentaria¹².

Aunque no se divulga información oficial en materia nutricional (como en muchos otros campos) desde hace años, tanto los expertos como voceros del personal de salud y no pocos familiares denuncian en los últimos años un acrecentado número de defunciones, sobre todo de niños, muertes claramente asociadas con la desnutrición, problema que resalta en los servicios pediátricos y, también, en los servicios de atención a adultos mayores, así como entre quienes atienden a grupos sujetos a una marcada exclusión social, como la población indígena, la carcelaria o la internada en centros de "salud mental", entre otros. En definitiva la documentación informal, pero sustentada, de un muy creciente número de casos de desnutrición de gravedad extrema ha proliferado desde el 2016, más allá del lamentable intento de censura estadística gubernamental de estos padecimientos humanos.

Mientras se desarrollaba el complicado marco nutricional antes descrito, la misión alimentación tuvo redefiniciones importantes. Como mencionamos previamente, entre 2014 y 2017 hubo una recuperación de la cobertura de la misión, de acuerdo con las estimaciones de ENCOVI. Sin embargo, los sostenidos problemas de corrupción junto con la creciente escasez de las divisas disponibles por parte del Estado para las importaciones con dólares preferenciales (para alimentos y medicinas) así como la evidente crisis socioeconómica y política, condujeron a

que el 16 de febrero de 2016 el presidente Maduro anunciara la supuesta re-estructuración total de la Misión Alimentación, argumentando que componentes de ella, como Abastos Bicentenario estaban absorbidos por la corrupción¹³.

Sin embargo, paradójicamente, puesto que la misión había sido manejada tradicionalmente por militares al igual que el Ministerio con el que está asociada, se encargó a la Fuerza Armada de la reorganización de la misión. Al final, en medio de unos meses de escasez especialmente severa de bienes alimentarios en el país, en julio de 2016 se anunció la formación de la llamada Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro y de los CLAP. Aunque se suponía que esa misión desarrollaría una variedad de iniciativas productivas y de distribución, en definitiva, su realización se ha resumido fundamentalmente -hasta ahora- en los CLAP.

Los CLAP iban a ser, según los anuncios iniciales, una figura transitoria mientras se concebían y estructuraban unos mecanismos adecuados de abastecimiento y distribución alimentaria para superar los problemas de corrupción y desvío de productos que la habían caracterizado. Pero a la larga, coincidiendo con la improvisación que ha sido propia de las misiones y de la política social venezolana, muy especialmente desde 1999, terminaron asumiéndose como la gran alternativa para afrontar los problemas alimentarios y nutricionales de los venezolanos: "Todo el Poder para los CLAP", fue la leninista consigna que se terminó promulgando desde el oficialismo.

Ahora, más allá de los lemas, lo que hacen los CLAP es que distribuyen una caja o bolsa de alimentos -con una frecuencia que se suponía mensual, en los inicios del programa- con distin-

12 Hay que advertir que, dado que hablamos al inicio de la emergencia humanitaria compleja que afecta a Venezuela, podría suponerse que ella implica necesariamente una emergencia alimentaria, en términos técnicos estrictos de la CIF. No es así, aunque sea frecuente que una emergencia humanitaria compleja tienda a involucrar una -al menos- una crisis alimentaria. La dimensión terminológica nutricional es distinta a la de la caracterización de la emergencia en términos de una mayor variedad de derechos humanos.

13 http://www.el-nacional.com/noticias/politica/maduro-abastos-bicentenario-pudrio_13149

distintos productos alimentarios (con una calidad y equilibrio nutricional severamente cuestionados por diversos expertos) y a un costo ínfimo en comparación con su valor en el mercado, costo que -sin embargo, como ha advertido Susana Raffalli- no deja de representar un problema para su adquisición para una parte de la población en mayor pobreza.

En general, el número y calidad de los productos que ofrecen los CLAP ha ido cambiando y tendiendo a reducirse desde sus inicios hasta ahora. Pero, más allá de esa importante característica, diversos análisis evidencian que, en sus diferentes momentos y presentaciones, esos suministros (aunque luego se negocien por dinero o por otros alimentos) con extrema dificultad logran cubrir las necesidades alimentarias de un grupo familiar promedio para una semana. Y hay que recordar que su distribución fue pensada inicialmente para cumplirse con una frecuencia mensual que, como veremos, solamente se da en una parte reducida de los casos, al menos en el 2017, según resultados de ENCOVI.

Junto a esa reducida cobertura de los requerimientos alimentarios de las familias que reciben los CLAP, la erosión de los ingresos reales de los grupos familiares venezolanos ha sido drástica desde el 2013/14. Considerando, además, la hiper-inflación, los variados pero reducidos bonos (aportes monetarios discrecionales) que de manera bastante casuística ha ofrecido el gobierno, especialmente en el marco pre-eleitoral desde fines del 2017, no compensan el abrumador deterioro real de la capacidad adquisitiva de la inmensa mayoría de la población, con su inevitable expresión en el deterioro de su calidad de vida y de su nutrición.

Misión Alimentación (2016-18): **Mucha continuidad y poco cambio.**

Ahora, puesto que en Febrero de 2016 hubo críticas severas hacia el modelo de la misión alimentación que se desarrolló desde el 2003.

¿Qué cosas continuaron y cuáles se modificaron significativamente?. En cuanto a las continuidades básicas:

- Los militares siguieron manejando un programa que había sido marcadamente cuestionado por los altos niveles de corrupción que lo han caracterizado. Esto es un problema que se remonta al manejo que se le otorgó desde 1999 al Ministerio de la Defensa de un Plan llamado Bolívar-2000 que se suponía que resultara -en aquella época- el coordinador de la política social venezolana, Plan que también fue objeto de denuncias por corrupción y una de cuyas dimensiones principales era la distribución subsidiada de alimentos.
- Ha proseguido y se ha acentuado marcadamente el peso de las importaciones con los CLAP con diversos problemas: gasto de divisas crecientemente escasa; descuido extremo en la calidad de muchos de los productos; y unos niveles de corrupción que probablemente hayan proliferado como nunca antes dado el incentivo que representa un dólar preferencial para importaciones que era “hiper-multiplicado” en el mercado de divisas supuestamente ilegal.
- Lo anterior es una situación idílica para los llamados “cazadores de renta” que -además- están a sus anchas en un marco institucional con escasos poderes autónomos de supervisión. Se trata entonces de una continuidad de la corrupción agravada por los incentivos cambiarios extremos y que ha llegado a un límite en el que varios gobiernos extranjeros han tratado el tema de los extraordinarios negocios que parecen aprovecharse de los programas para la alimentación de los venezolanos¹⁴.
- En especial es un programa que insiste en un concepto como el del subsidio *indirecto* de bienes (y en especial de alimentos) que, resulta muy difícil que sea exitoso si no es adecuada-

¹⁴ Véase por ejemplo el artículo de Mariano de Alba :

<https://prodavinci.com/las-implicaciones-de-la-reunion-entre-autoridades-financieras-de-16-paises-sobre-venezuela/>

mente programado y discriminado en sus características y que –además– está probablemente destinado a resultar muy inefectivo e ineficiente en países con institucionalidades deficientes, como la venezolana.

- Se trata de un programa que más allá de las proporciones comparativas con sus antecedentes de la Misión Alimentación, solamente cubre una porción muy limitada de los requerimientos alimentarios de los grupos familiares que lo perciben. En un marco de empobrecimiento como el que vive el país desde 2013, representa una compensación sumamente precaria, aunque quienes la requieran con particular urgencia, puedan brindarle –comprensiblemente– un alto valor.

Entre los principales cambios registrados en la misión parecen haber tres. El primero, es que la misión –prácticamente– se ha “reducido” a los CLAP, al menos hasta ahora. Luego, en segundo lugar, pareciera que, al menos en 2017, se ha alcanzado uno de los niveles más altos de cobertura poblacional de los programas asociados con la misión alimentación en su trayectoria. En ese sentido, ENCOVI estima que en 2017 un 88% de los hogares venezolanos ha tenido acceso a los alimentos del CLAP.

Lo anterior parece indicar una cobertura superior a la que se reportaba en los mayores niveles con el Mercal hacia el 2006-07. Sin embargo, a ello habría que añadir que el acceso a la misión –en medio de la gravísima depresión socio/económica– ha adquirido una relevancia que no tenía antes, tanto para quienes accedían a ella como para gran parte de quienes no lo hacían.

Más allá de la cobertura general, un dato de extrema relevancia que reporta la ENCOVI 2017 (y que convendría conocer cómo se ha comportado en el electoral 2018) es el de la frecuencia de acceso a los CLAP, puesto que se trata de un factor fundamental en sus resultados.

A ese respecto es muy llamativo que, según ENCOVI, en el 2017 solamente el 31% de los hogares perceptores de las cajas-bolsas CLAP las recibía mensualmente, en tanto que 16% manifiesta recibirlas cada 2 meses y el 53% restante las obtiene sin periodicidad definida. Hay que resaltar que estos datos evidencian las graves limitaciones de los efectos atribuibles a la misión ante una propensión al empobrecimiento creciente como el que caracteriza a Venezuela desde 2013-14.

Es aún más llamativo que, de acuerdo con la ENCOVI, la mayor frecuencia de entrega de los CLAP se registre en la Gran Caracas, es decir donde se combina la menor pobreza nacional comparativa y la mayor capacidad político-comunicacional de presión, en tanto que la mayor irregularidad de distribución se produce en las ciudades pequeñas y caseríos, donde se concentra la población de recursos socio-económicos más escasos. En suma, hay problemas de focalización importantes en los CLAP aunque, en sentido estricto, eso no parece haber sido una preocupación relevante para los decisores venezolanos, a diferencia del peso que parecen asignar al esfuerzo de regulación de las demandas en zonas de mayor importancia política y conflictividad potencial.



El otro y segundo gran cambio es que la organización de los CLAP ha adquirido un carácter más claramente partidario hacia el régimen, incluyendo a componentes explícitamente partidistas (como las llamadas Unidades de Batalla Bolívar-Chávez) en la estructura organizativa formal de promoción de esos Comités, que están además integrados por otras instancias (como el Frente Francisco de Miranda) abiertamente inclinadas hacia el oficialismo. La alternativa de que haya CLAP autónomos con respecto al oficialismo es una posibilidad por comprobar.

En definitiva, más allá de la misión alimentación, la atención de la gravísima situación alimentaria del país, requiere de los más variados recursos nacionales e internacionales para afrontar un persistente deterioro –en los más variados órdenes de la vida venezolana– que el gobierno se empeña en menospreciar, agravando la gradual destrucción de los derechos humanos de los habitantes de esta tierra.



@NoMasGuiso



NoMasGuiso
#ObservatorioMisiones



TransparenciaVe



facebook.com/Transparenciatv

Tu app para denuncias

