

# Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) bajo el Enfoque Basado en Derechos Humanos

Guillermo Pérez

*Universidad Central de Venezuela*

## Resumen

Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) fueron creados a principios de 2016 por el gobierno venezolano como un mecanismo para la distribución de alimentos subsidiados en el marco de una grave crisis económica. Conformados por miembros de organizaciones comunitarias y políticas relacionadas al gobierno, su actuación ha sido polémica desde el inicio, acusados de discriminación y de clientelismo. A pesar de esto, el gobierno los defiende como un instrumento necesario para garantizar los derechos de la población más vulnerable y por ser una herramienta política para ganar la "Guerra económica" a la que responsabiliza por la crisis social en el país.

A principios de 2018 los CLAP recibieron carácter constitucional por una polémica asamblea, sin que los efectos de la crisis hayan disminuido en la población, ni quede claro su aporte real en la protección de sus derechos. Por tanto, se hace indispensable revisar este programa social del gobierno venezolano para comprender su formulación y conocer su contribución a una gobernanza democrática y la defensa de los derechos humanos de los venezolanos. El Enfoque Basado en Derechos Humanos nos otorga las herramientas para lograr este objetivo.

**Palabras clave:** Políticas públicas, Seguridad alimentaria, Venezuela

The Local Supply and Production Committees under the Human Rights Based Approach

## Abstract

The Local Supply and Production Committees (CLAP) were created in early 2016 by the Venezuelan government as a mechanism for the distribution of subsidized food in the context of a serious economic crisis. Conformed by members of community and political organizations related to the government, their actions have been controversial from the beginning, accused of discrimination and clientelism. Despite this, the government defends them as a necessary instrument to guarantee the rights of the most vulnerable population and for being a political tool to win the "economic war" to which it is responsible for the social crisis in the country.

At the beginning of this 2018, the CLAPs received a constitutional character due to a controversial assembly, without the effects of the crisis having diminished in the population, nor being clear about their real contribution in the protection of their rights. Therefore, it is essential to review this social program of the Venezuelan government to understand its formulation and know its real contribution to a democratic governance and the defense of the human rights of Venezuelans. The Human Rights Based Approach gives us the tools to achieve this goal.

**Keywords:** Public policies, Food security, Venezuela

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Guillermo Pérez, Universidad Central de Venezuela

E-mail: [guillerumo@gmail.com](mailto:guillerumo@gmail.com)

## 1. Introducción

A principios del 2016 se comenzó a implementar en Venezuela un nuevo programa social al que se denominó Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Estos comités forman parte del sistema público de distribución de alimentos venezolano, que el gobierno ha venido desarrollando a través de las Misiones Sociales, principalmente con la creación de la Misión Mercal (2003) y que inicialmente se basó en el diseño de una red de supermercados de propiedad estatal a nivel nacional encargados de adquirir y vender productos a precios subsidiados.

A diferencia de ese primer esquema, los CLAP están conformados por integrantes de organizaciones comunitarias y políticas vinculadas al gobierno que se coordinan para realizar la venta y distribución de alimentos adjudicados directamente por este a hogares dentro de una comunidad. El Estado se encarga de importar los productos y regular la participación de los miembros de los comités, en los cuales se apoya para sustituir la labor de venta de los supermercados. Este programa se ha convertido en el mecanismo más notorio del gobierno para intentar garantizar el acceso a los alimentos y otros productos básicos en el país, en el marco de una crisis económica caracterizada por un alto nivel de escasez de productos básicos y la inflación más alta del mundo (Barría, 2017).

Sin embargo, los CLAP han sido fuertemente criticados tanto por la oposición como por diversas organizaciones sociales (Provea, 2016a; Provea, 2016b; Transparencia Venezuela, 2017). La polémica en torno a ellos ha tenido razones tanto económicas (altos costos de la importación de los alimentos, incentivar a la corrupción, desestimular la producción local) como políticas (ser mecanismos clientelares y de manipulación electoral). El gobierno venezolano, en efecto, ha reconocido actos de corrupción vinculados al programa social (Agencia Venezolana de Noticias, 2017) y ha defendido su uso como instrumento político frente a lo que denomina “Guerra económica” (PSUV, 2016c, 2016b); sin embargo, también ha argumentado la defensa de los derechos humanos de la población y el deber de garantizar el acceso a los alimentos (PRBV, 2016b) como explicación y sustento del programa.

Es evidente que ante la situación de crisis alimentaria denunciada ampliamente por varias organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (Internacional, 2016; Provea, 2017; Caritas,

2018), el gobierno tiene la obligación de actuar para asegurar el derecho a la alimentación. No obstante, para que esta actuación sea realmente eficaz es indispensable que esté enmarcada en principios democráticos y de derechos humanos, estos principios deben servir como guía en momentos de emergencia en que las tensiones políticas y económicas pueden impulsar al gobierno a tomar medidas de forma precipitada para estabilizar la situación y que, sin buenos fundamentos, se podrían constituir en violaciones a los derechos de la población.

De hecho, existen visiones contrapuestas sobre el efecto de las políticas sociales implementadas por el estado venezolano durante los últimos veinte años. Si bien algunos investigadores han destacado un impacto positivo (Maestre, 2012), otros han señalado que han contribuido a la profundización de la crisis económica y cuestionan su verdadero alcance social (Maingon, 2016, Pampillón Olmedo y Zapata Rubio, 2019). Los propios CLAP no escapan de esta polémica y pueden ser considerados como causa y efecto de la propia situación crítica.

Es por esto que la presente investigación tiene el objetivo de realizar una evaluación de los CLAP a través del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), con el propósito de analizar su diseño y corroborar que se adecúe a los principios de los derechos humanos. De este modo se podría constatar si los efectos no deseados denunciados por participantes del programa social y, en algunos casos, reconocidos por el gobierno (corrupción, discriminación y uso político), son inherentes a su formulación o no. Para lograr esto, el presente trabajo analiza dos elementos de los CLAP: 1) la teoría del programa o teoría del cambio para determinar si las hipótesis que subyacen a su implementación se corresponden a los principios transversales de los derechos humanos, es decir, a) igualdad y no discriminación, b) participación e inclusión y, c) rendición de cuentas y estado de derecho; 2) el marco normativo para verificar si es congruente con estos mismos principios transversales.

## 2. Metodología: Enfoque Basado en Derechos.

El EBDH nace en el contexto de un proceso de reformas dentro de la ONU que se materializó en la “Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas” (2003), en la que se convocó “a todos los organismos de las Naciones Unidas a que integren la cuestión de los derechos humanos (DDHH) en todas

sus actividades y programas en el marco de sus correspondientes mandatos” (Fund, 2003: 91). De esta manera se ha alentado a una mayor vinculación con los valores y principios de los DDHH.

Esta vinculación implicó un importante cambio de perspectiva en la cual las políticas para el desarrollo ya no son vistas como un tema asistencialista para asociarse, en cambio, al empoderamiento ciudadano y al deber de garantizar los derechos en todas las sociedades. Esto ha permitido una mayor conexión entre los enfoques del desarrollo, la democracia y los derechos humanos, los cuales deben reforzarse mutuamente (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

Sin embargo, al ser un método relativamente nuevo, conlleva la dificultad metodológica de transformar principios y valores abstractos (los derechos humanos) en variables e indicadores que nos permitan realizar un análisis concreto de los CLAP. Habiendo diversas formas de afrontar y superar este obstáculo (Borja Segade *et al.*, 2011; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012; Flores Cáceres, 2013; Alza Barco, 2014), en este trabajo se decidió destacar la importancia que cumplen los principios transversales en la formulación del programa social. Por tanto, se tienen dos objetivos: 1) Identificar si la teoría del cambio que sustenta a los CLAP es congruente con los principios transversales de los DDHH; 2) Determinar si el marco normativo y legal que sustenta a los CLAP se ajusta a los principios transversales en materia de DDHH.

En función de hacer operativa la investigación, se han escogido los tres principios transversales a los que hace referencia el Entendimiento Común de las Naciones Unidas, estos son: a) Igualdad y no discriminación, b) Participación e inclusión, c) Rendición de cuentas y estado de derecho (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012). Estos tres principios son definidos de la forma siguiente:

El principio de igualdad y no discriminación hace referencia a que todos deben gozar “de los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 5). El principal interés de este principio, tal como señala el PNUD, es evitar que los beneficios del acceso a los programas y proyectos sociales vayan hacia quienes más influencia o privilegios tienen. Lo cual suele requerir

la recopilación y el análisis de datos desglosados y una atención prioritaria a los sectores menos beneficiados.

El postulado de participación e inclusión se refiere a que “todas y cada una de las personas tienen derecho a la participación activa, libre y significativa; a la contribución, y al goce del desarrollo civil, económico, social, cultural y político.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 5) Lo que implica “trascender las consultas ocasionales y supone medidas concretas para garantizar que todas las personas puedan expresar sus expectativas y opiniones a través de procesos de toma de decisiones que los involucran” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 5). En la práctica, puede ser necesario desarrollar las capacidades de los participantes de la sociedad civil para que se involucren en procesos políticos o para que la información pública esté disponible en formatos accesibles y en los idiomas de las minorías.

Por último, la rendición de cuentas y estado de derecho alude a que “una buena planificación para el desarrollo requiere que las partes interesadas sean responsables de los resultados” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 5). Pero el compromiso con los DDHH trasciende la buena planificación, es decir, “los Estados y otras instituciones que son titulares de obligaciones no sólo tienen un deber político o moral, sino también uno jurídico de cumplir con las normas y los principios nacionales e internacionales que ellos mismos han establecido” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 5), y, además, deben garantizar que los titulares de derechos pueden exigir que se implementen acciones y una compensación en caso de agravio.

Además de usar como base teórica de evaluación los nombrados principios transversales, en la investigación se ha hecho uso de fuentes de carácter documental, principalmente provenientes de medios oficiales como leyes y decretos, que se han complementado con las declaraciones públicas realizadas por importantes actores de la política nacional y quienes coordinan el programa social. Finalmente, otra importante fuente de información proviene de los medios de comunicación, principalmente los de propiedad estatal que por su carácter comunicativo fuertemente oficialista vienen a constituirse en otra forma de vocería oficial.

En conclusión, la actual investigación tiene un carácter cualitativo y documental. En ella se analiza la presencia, durante la fase del diseño del programa,

de una perspectiva de DDHH, la cual es indispensable tanto para comprender el cumplimiento de su objetivo más inmediato (la protección de la seguridad alimentaria) como su impacto integral, en términos de las relaciones de derecho y democráticas.

### 3. Teoría del programa de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción.

La teoría del programa (o “teoría del cambio”) de las políticas sociales es el “conjunto de hipótesis sobre cómo y por qué se supone que [las intervenciones públicas] lograrán sus objetivos, es decir, solucionarán o mitigarán el problema que les da razón de ser” (Blasco, 2009: 5), en la misma línea Patricia Rogers (2014) señala que “la «teoría del cambio» explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos”. Describir la teoría del programa forma parte usual de la evaluación de los programas sociales ya que ella “constituye el núcleo de la política pública: su fundamento teórico. Como tal, puede ser correcta o equivocada; puede reflejar el conocimiento existente sobre cuál es la manera más eficaz de abordar un determinado problema social; o puede estar mal concebida, de manera que, por muy bien gestionada que esté y por muy precisa que sea su implementación, difícilmente mitigará el problema que le da razón de ser” (Blasco, 2009: 5). También Chen (1990) considera que “although this theory is frequently implicit or unsystematic, it provides guidance for the formation of the program and explains how the program is supposed to work”.

Es usual que las políticas sociales no tengan una clara construcción de su teoría del programa debido a que en muchos casos son diseñados sin el suficiente cuidado y sin una valoración exhaustiva de los problemas sociales que buscan resolver, por lo cual las hipótesis que los sustentan no suelen ser siempre explícitas e incluso pueden ser contradictorias. Las causas de esta situación son múltiples y van desde la necesidad de responder con rapidez ante situaciones de emergencia, hasta de los marcos ideológicos y los intereses políticos de los conductores de los Estados. Es por esto que, en muchos casos, “el análisis del diseño comienza necesariamente por desentrañar, construir, negociar y expresar con claridad la teoría del cambio” (Blasco, 2009: 6).

Para llevar adelante la evaluación debemos guiarnos tanto por los documentos que le dan forma al programa como “construir la teoría a partir de las

expectativas y asunciones implícitas en la estructura y actividades de la política pública, del testimonio de las personas que la han diseñado, la gestionan y llevan a cabo las operaciones, de la revisión de documentos diversos sobre su diseño y funcionamiento” (Blasco, 2009: 10). Para lograr esto, nos centraremos en el contexto social, histórico y político de los CLAP, así como en definir su funcionamiento y sus actividades para llegar a una conclusión general sobre sus hipótesis.

#### 3.1. Contexto histórico y político de los CLAP

El contexto que da pie a la aparición de los CLAP está enmarcado en la práctica común del gobierno venezolano de apoyarse en una misión social para abordar históricas deficiencias en áreas sociales, como la alimenticia, en el país. Con esta finalidad se formó la Misión Mercal en 2003 (Torres *et al.*, 2006), renombrada Misión Alimentación en 2007 (Hurtado Briceño, 2016). Sin embargo, su nacimiento, al igual que los CLAP, estuvo marcado por una compleja coyuntura política: un paro dirigido por los gremios empresariales venezolanos en el 2002. De esta manera, la creación de la Misión Mercal tenía el objetivo no solo de solventar un problema histórico, sino de evitar o reducir el impacto que una medida política pudiese tener en la estabilidad política de la nación. En efecto, el propio presidente venezolano se refirió a la creación de Mercal diciendo lo siguiente: “¿Cómo nació Mercal? Ah, producto del golpe, del sabotaje. ¿No quisieron negarle los alimentos al pueblo ustedes oligarcas de fina estampa? Quisieron negarle la leche, el arroz y la arepa al pueblo, y las hallacas. Ah, entonces yo dije: —no me la calo más— [...] Vamos a hacer un programa de alimentos, de distribución de alimentos y ahí va Mercal” (Chávez, 2003).

La Misión Mercal basó su estrategia en la creación de una extensa red de locales de almacenamiento, distribución y venta de alimentos de varios niveles (Torres *et al.*, 2006), la accesibilidad económica de los productos vendidos en esta cadena fue garantizado a través de su importación y posterior venta subsidiada (Impulso, 2014).

La política de distribución alimentaria fue creciendo durante los años siguientes, primero con la creación del Ministerio para la Alimentación (MINAL) en 2004, que coordinará a partir de ese momento la actividad de Mercal, y luego con la adquisición de nuevos espacios de venta que se configuraron en una red de supermercados capaz de competir con la

red de distribución privada. Sobre todo tras la aparición de la empresa de carácter público Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) en 2008 (Hurtado Briceño, 2016), que complementó los esfuerzos de Mercal con los recursos de PDVSA y con la expropiación de importantes cadenas de supermercados privadas que se transformaron en los Abastos Bicentenarios en 2011 (Hurtado Briceño, 2016).

Durante los primeros cinco años la misión, según los datos oficiales, se configuró como una política fundamental que impactó positivamente en la alimentación en Venezuela. Por ejemplo, según el Instituto Nacional de Nutrición (INN) hubo una disminución en el porcentaje de niños diagnosticados con desnutrición grave así como en el índice de subnutrición (2008). Adicionalmente, la FAO otorgó diversos reconocimientos a Venezuela por sus esfuerzos en la materia en 2013 y 2014 (Correo del Orinoco, 2014) e incluso señaló que “la política pública de las Misiones, sustentada con los ingresos de la renta petrolera, ha impactado favorablemente el acceso económico y la disponibilidad de alimentos de la población” (Resende, 2015).

Sin embargo, a partir del 2008 hay un cambio en el contexto económico internacional y se comienzan a evidenciar los primeros efectos que tuvo sobre el país la crisis económica mundial y la caída del precio del petróleo. Además, a nivel interno, la producción agrícola no consiguió los resultados esperados y para el 2010 muestra retrocesos (Morales, 2013), por lo que la estrategia que descansaba casi exclusivamente en la importación de productos se evidencia como insostenible. De hecho, “según informaciones provenientes del BCV, resolver el problema del desabastecimiento le costó al país, en 2008, la cifra de 7.490 millones de dólares, cantidad que representó un 79 % más que en el 2007” (Morales, 2013: 65). También el control de precios (vigente desde el paro) tuvo que ser revisado, de hecho:

se ajustaron los precios de 11 productos de la cesta básica distribuidos por las empresas privadas. Este ajuste también alcanzó a los productos distribuidos por MERCAL, entidad del gobierno que tuvo que verse obligada a incrementar los precios en un promedio de 81,7 % entre los meses de mayo y noviembre de 2009.

(Morales, 2013: 52)

Por otro lado, a partir del 2008 se intensifican las denuncias de corrupción y del manejo discrecional de

recursos en los procesos de importación de productos, sobre todos los realizados a través de PDVAL (Fernando, s/f). De estas denuncias, el caso que tuvo mayor repercusión en la opinión pública fue el descubrimiento en 2010 de más de 30.000 toneladas de alimentos en estado de descomposición (Panorama, 2010; Nacional, 2010). La situación de corrupción alcanzó tales niveles que en 2016 el presidente venezolano reconoció el contrabando desde PDVAL y dijo que “Abastos Bicentenario se pudrió” (Correo del Orinoco, 2016b).

Del año 2008 al 2013 se hace cada vez más notorio un contexto económico interno donde se profundizaban las distorsiones en el mercado y en el que se destacaba la alta inflación y la escasez (Ellner, 2010; Gutiérrez, 2014). Durante este periodo también se produce el crecimiento abrupto de la brecha entre el mercado oficial y el paralelo para la adquisición de divisas, en un escenario de estanflación (CEPAL, 2015; CEPAL, 2016; CEPAL, 2017). Así, tanto la altísima inflación redujo el acceso económico como la escasez creciente (Ellner, 2010; Gutiérrez, 2014; Candela, 2016) impidieron el acceso físico de alimentos básicos a la población.

La escasez de los principales productos regulados por el Estado, produjo enormes filas fuera de los supermercados en todo el país para intentar adquirirlos (Lozano y Sanjinés, 2015; Infobae, 2015; China y Ulmer, 2015), así como saqueos o intentos de saqueos en diversas regiones del país (más de 280 fueron registrados en 2015 por el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 2015). La enorme demanda de estos bienes fue un aliciente para la conformación de un mercado paralelo de contrabando que es conocido popularmente como “bachaqueo”, nombre que el gobierno también adoptó para referirse a la práctica (D’amarío y Pérez, 2015b). Los “bachaqueros” contrabandean productos con precios regulados, bien sacándolos del país para intercambiarlos por divisas extranjeras (principalmente en Colombia), bien para revenderlos a precios mucho mayores en el mercado interno y han sido responsabilizados por el gobierno del desabastecimiento de productos, la generación de las filas y el aumento de los precios (Telesur, 2015).

Este difícil contexto económico es interpretado por el gobierno como una “Guerra económica”. Según esta narración, diversos actores políticos internacionales (Estados Unidos, Colombia) en conjunto con nacionales (la oposición política, los “bachaqueros”, los empresarios) conspiran para atacar la economía

del país y generar desestabilización (D'amarío y Pérez, 2015a). Siguiendo la narrativa oficial, este ataque es realizado en la forma de las filas inducidas fuera de los supermercados, el aumento ficticio del dólar paralelo, el desvío ilegal de productos hacia la frontera, el acaparamiento o aumento ilegal de los precios de productos regulados, entre otros (Telesur, 2016). Y sería posible gracias al control privado de los principales mecanismos de distribución en el país (cadenas de supermercado y transporte). Es por esto que, desde la perspectiva del gobierno venezolano, la forma de resolver esta situación pase por una presencia mayor del Estado (sobre todo militar) en las cadenas de distribución de alimentos (Curcio, 2016), desechando la explicación de diversos especialistas que entienden la grave situación del país como el resultado de las políticas del Estado en el área económica, principalmente, el prolongado control de cambios, la regulación de los precios, la dependencia de la renta petrolera y las importaciones, las fallas en la política de expropiaciones y de producción, entre otras (Hausmann y Rodríguez, 2014; Lander, 2018).

Durante el 2015, el gobierno trató de contrarrestar esa situación a través de diversos mecanismos, la mayoría de ellos punitivos, entre los que destacaron: reformas legales para aumentar las penas por el contrabando, el cierre de la frontera con Colombia y la deportación de ciudadanos colombianos, e incluso el uso del operativo policial conocido como Operación de Liberación del Pueblo (OLP) para buscar contrabandistas o "bachaqueros" (Nacional, 2015b).

La situación contribuyó a la pérdida de popularidad del gobierno, registrada por diversas encuestadoras (Digital, 2015; La Tercera, 2015), lo cual se ve verificado a finales de 2015 con la victoria electoral de la oposición en las elecciones parlamentarias. Esta derrota electoral es interpretada por el oficialismo como una victoria de la supuesta estrategia de desestabilización. El jefe de campaña del oficialismo, en efecto, comentó tras reconocer los resultados "no nos ganó la oposición, nos ganó la guerra económica" (Nacional, 2015a).

Es por esto que a partir del 2016 se perfila un relanzamiento de los programas sociales orientado por la profundización de la presencia estatal, la sustitución de los circuitos privados de distribución por mecanismos del Estado, el aumento de la presencia militar y la introducción de nuevas formas de fiscalización de carácter "popular" que se cristalizan en los CLAP como programa de entrega "directa" (es decir, de adjudicación al hogar sin intermediación

privada) de los productos alimenticios.

### 3.2. Comités Locales de Abastecimiento y Producción: conformación, actividades e hipótesis.

El relanzamiento público de las misiones y el sistema de distribución de alimentos comienza en febrero de 2016 con la creación del Sistema Popular de Distribución de Alimentos (SPDA). En marzo el ministro para la Alimentación, Rodolfo Marco Torres (ex militar y político venezolano) anunció que "de ahora en adelante serán los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, los encargados de organizar el proceso de colocación de los productos en las diferentes localidades" (Diana, 2016).

La definición más precisa de los CLAP aparece tan solo dos años después de su creación, en la ley dictada por la Asamblea Nacional Constituyente [ANC] en enero de 2018 (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información MIPPCI, 2018), que los define como una

Organización del Poder Popular, de carácter político, social, económico, ético y territorial, conformado a escala local o sectorial para la producción, el abastecimiento y la distribución de alimentos y productos, a fines de garantizar, la independencia, el bienestar social del Pueblo, la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo y defensa integral de la Nación, en corresponsabilidad con el Estado.

Como se puede observar, los objetivos que busca cumplir el programa social son dos. Por una parte, tienen la misión expresa de ayudar a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de la población a través de la producción y, sobre todo, la distribución de alimentos. Por otra parte, deben ayudar a garantizar la defensa de la Nación y, en este sentido, la estabilidad política del gobierno.

Estos objetivos, en conjunto con el contexto político y económico, permiten determinar las hipótesis que inspiran al programa social. Primero, en tanto que el gobierno identifica a un enemigo externo e interno como responsable de la situación económica, la primera hipótesis que da forma al programa social es que al tener el control de la distribución de los productos, fenómenos como el contrabando, el aumento de precios y las compras nerviosas de la población (y sus largas filas) tenderán a desaparecer.

Segundo, las misiones sociales han tenido un importante efecto político para legitimar la acción gubernamental y ayudar a mantener la estabilidad social. En muchos casos, incluso, los programas sociales se han conformado como parte de la maquinaria electoral, ayudando a garantizar el sostenimiento político del gobierno (D'Elia & Quiroz, 2010). De esta manera, la segunda hipótesis es que la implementación de los CLAP permitiría revertir la inestabilidad social (“defensa de la Nación”) a la que se responsabiliza de la derrota electoral de 2015 y de la reducción de la popularidad de Maduro. De hecho, el Coordinador Nacional de los Comités llegó a señalar que “la primera tarea de los CLAP es evitar una explosión social” (Margioni, 2016) y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV, partido de gobierno) apuntó que los comités “nacen como un instrumento para la reorganización de las bases populares que se hallaban despolitizadas luego de tres años de ataques incesantes que iniciaron desde la desaparición física del Comandante Hugo Chávez” (PSUV, 2016b).

En términos de su funcionamiento y las actividades que realizan, los CLAP son equipos integrados por participantes de organizaciones políticas oficialistas y comunitarias que se coordinan con el gobierno. Este se encarga de la importación y distribución a nivel nacional hasta el nivel local donde los comités realizan la venta y entrega de alimentos y otros productos a precios menores a los de los medios privados. La entrega de estos productos se realiza en el formato de una bolsa o una caja que contiene los productos y que popularmente es conocida como “bolsa o caja CLAP” o simplemente “CLAP”.

Su conformación interna ha cambiado con el tiempo, aunque en líneas generales ha mantenido la misma estructura. Esta fue definida por la “ley constitucional”<sup>1</sup> y está compuesta por al menos nueve miembros: 1) Una lideresa o un líder territorial, 2) Una o un fiscal popular, 3) Una activadora o un activador productivo, 4) Una comunicadora o un comunicador, 5) Una vocera o un vocero de la Milicia Bolivariana, 6) Una vocera o un vocero de la organización UNAMUJER, 7) Una vocera o vocero de las comunas, 8) Una vocera o vocero del Frente Francisco de Miranda, 9) Una vocera o vocero de la Unidad de Batalla Bolívar Chávez, además todos los miembros deben formar parte de la propia comunidad (ANC,

<sup>1</sup>La legitimidad de estas leyes constitucionales es polémica, debido a la forma en que se conformó la Asamblea Nacional Constituyente que las elaboró. Más adelante se abordará este punto.

2018)<sup>2</sup>. Es importante mencionar que la marcada conformación oficialista, así como sus competencias en materia de seguridad ciudadana han sido algunos de los puntos más polémicos de este programa social (Provea, 2017).

Cuando el comité está constituido debe realizar un censo poblacional para registrar los hogares dentro de la comunidad, las condiciones socioeconómicas de los mismos y las necesidades especiales que pudiesen tener como “embarazadas, discapacidad, enfermedades crónicas, adultos y adultas mayores, familias numerosas con mayor demanda de alimento” (Todo el Poder para los CLAP, 2016: 5), posteriormente en Asamblea Popular el comité debe explicar el funcionamiento así como la ruta que será implementada para la distribución de los productos.

Según explicaciones dadas por el Coordinador Nacional de los CLAP, “hay tres tipos de CLAP: hay un CLAP que se elabora netamente con producto nacional, que lo elaboran las gobernaciones; hay un CLAP que elabora Mercal con productos netamente venezolanos; y hay un CLAP importado.” (Digital, 2017). Esto, según el funcionario, es la razón de que no haya un precio único para los productos vendidos.

Además de la conformación interna, los comités establecen relaciones con varias figuras estatales. En primer lugar, los CLAP están organizados por un Estado Mayor de Alimentación, el cual está compuesto por Estados Mayor Estadales y Municipales encargados de seleccionar las comunidades que van a ser incorporadas al programa así como los miem-

<sup>2</sup>Para una comprensión completa de la conformación de los CLAP y su sesgo político es indispensable conocer las organizaciones que pueden conformarlos. a) Milicia Bolivariana: Es un cuerpo especial de combatientes civiles voluntarios organizado por el Estado venezolano para complementar funciones de Seguridad y Orden público con la Fuerza Armada Nacional, por su propia composición a veces es visto como el brazo armado de la “revolución bolivariana”; b) UNAMUJER: Fue fundada por Nicolás Maduro para unificar todos los movimientos feministas vinculados a la “causa de la Revolución Bolivariana” y para profundizar “el Legado Feminista del Comandante Supremo Hugo Chávez Frías.” (Unamujer, s.f.), c) Comuna: Es una forma de organización social y territorial autosustentable que aspira a la construcción de un estado socialista como confederación de comunas (AN, 2010); d) Frente Francisco de Miranda: Fue fundado por Fidel Castro y Hugo Chávez en Cuba en 2003, es una organización política que debía servir de soporte al trabajo de las Misiones Sociales, guiadas por un ideario bolivariano (Frente Francisco de Miranda, s/f); e) Unidad de Batalla Bolívar Chávez: Definido en la página web del PSUV como “las estructura base de nuestro Partido Socialista Unido de Venezuela y su vanguardia está conformada por los 40 militantes más disciplinados y conscientes de la referida estructura.” (Partido Socialista Unido de Venezuela, 2013).

bros que conformarán cada comité ([Todo el Poder para los CLAP, 2016](#)). En segundo lugar, los CLAP son coordinados por el Centro Nacional de Mando y Control, a cargo del Coordinador Nacional de los CLAP. Según el presidente “la tarea principal de este Centro de Comando y Control nacional será monitorear en tiempo real la distribución de alimentos en las comunidades organizadas para combatir guerra económica, y garantizar que los alimentos lleguen directo al Pueblo” ([MIPPCI, 2016](#)), este centro fue creado en mayo de 2016.

En julio de 2016, se establece la Gran Misión Abastecimiento Soberano (GMAS) ([INN, 2016](#)). Entre sus tareas se encuentra el “resguardo, supervisión directa y seguimiento a la producción y sistemas de distribución de los alimentos, medicinas y productos básicos” ([Telesur, 016b](#)), y es coordinada por el Ministro de Defensa. De esta manera los CLAP quedan bajo dirección de la GMAS y en general de organismos militares, tendencia que se encuentra muy extendida en toda la política social del Estado ([EFE, 2018](#)). Esta gran misión se coordina a través del Comando para el Abastecimiento Soberano (CAS) que tiene entre sus integrantes al Coordinador Nacional de los CLAP.

El trabajo de los CLAP también se entrelaza con el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, para coordinar la distribución de los alimentos; el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales para su registro inicial ([Caracas, 2016](#)); y el ministerio de Agricultura Urbana, quien administra el fondo y los recursos para los proyectos productivos, entre otros.

En relación a la población objetivo, ésta no queda claramente definida. En un primer momento el Coordinador Nacional de los CLAP señaló que el programa era para los “más vulnerables” y que “el esfuerzo del Gobierno tiende a proteger a los más desposeídos de la población” ([Última Hora Digital, 2017](#)). Sin embargo, no queda claro cómo se define a los “más vulnerables”, sobre todo en un escenario económico complejo, en que estudios de importantes universidades venezolanas colocaron la pobreza medida por línea de ingreso en 81,8 % de la población para el 2016 ([Provea, 2018](#)). A la falta de rigurosidad categorial se le suma la confusión de las declaraciones, por ejemplo, otros funcionarios públicos que participan en el programa han manifestado que no existiría ningún tipo de limitación. El secretario de gobierno de la región del Zulia señaló “Este es un esfuerzo para beneficiar a todo el pueblo, sin distinción política y estatus social; hemos recibido

llamadas de los sectores de clase alta que quieren conformar CLAP en su comunidad, y a todos esos les decimos que pueden hacerlo, y se les repartirá su bolsa sin ningún tipo de inconvenientes” ([Pasa, 2016](#)).

#### 4. Marco Normativo de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción

La presencia de los derechos humanos ha sido constante en el marco normativo y legal venezolano. El país ha firmado y ratificado varios de los más importantes tratados internacionales de los derechos humanos como el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (1978), y su segundo protocolo facultativo (1993) y el “Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales” (1978), del cual, sin embargo, ha firmado mas no ratificado su protocolo facultativo, entre otros. Del mismo modo, los derechos humanos están consagrados en la Constitución de la República (art. 2, art. 19 y otros). En la carta magna también podemos encontrar referencias específicas al derecho a la seguridad alimentaria, en especial en el artículo 305. Asimismo, en congruencia con las directrices voluntarias de la FAO ([FAO, 2005](#)), existe una “Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria”, que también contempla la protección del derecho a la alimentación de la población. Del mismo modo, es importante mencionar la “Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones” ([de la República Bolivariana de Venezuela, 2014](#)), políticas sociales dentro del cual se enmarcan los CLAP que, si bien no hace mención explícita a los derechos humanos, identifica claramente los derechos a los cuales está abocada la protección, los cuales coinciden con los derechos sociales, económicos y culturales, así como reconoce de manera expresa los tratados y acuerdos ratificados por el país.



Tabla 1: Resumen de la teoría del programa

Problema	Recursos	Actividades	Productos	Población Obj	Impactos
Inestabilidad social y política producto de la falta inducida de acceso físico y económico a bienes básicos de consumo.	Organización militar.  Grupos organizados dentro de la comunidad.	Importación de productos controlada por militares y entes estatales.  Realización de censo y registro de comunidades y familias.	Acceso universal de los alimentos y otros productos de consumo básico.  Entregar de manera directa (según estimaciones gubernamentales): Alimentos a entre 6 y 9 millones de familias.	No clarificada: Especialmente sectores vulnerables (menores recursos, discapacitados, mujeres embarazadas).	Desaparición del contrabando (“bachaqueo”), de las filas en los supermercados y de la inflación.  Estabilidad social y política.
	Alimentos. Medicinas. Productos de higiene personal y limpieza.	Entrega de conjunto de alimentos y productos básicos quinencial o mensualmente.  Denuncia y seguimiento de irregularidades en la distribución de bienes de consumo.			Consumo de bienes de básico estabilizado.

Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis
Desabastecimiento inducido por el control de la cadena de comercialización de grupos políticos y económicos.	Recursos necesarios para suplantar la cadena de comercialización privada.	Control y sustitución de la cadena de comercialización privada impediría supuestos actos de “Guerra Económica”.	Facilitando el acceso al consumo de alimentos y otros productos básicos se evitan o disminuyen los efectos de la “Guerra Económica”.
			Recuperación de índices de popularidad del partido de gobierno.

Fuente: **Elaboración propia.**

Este contexto legal vinculado a los derechos humanos evidencia el consenso histórico en torno a su importancia que ha existido en Venezuela. El reconocimiento de estos derechos y del marco internacional vigente es fundamental para evaluar si el cuadro normativo de los CLAP puede ser considerado como inspirados en ellos. En concordancia con esto, un segundo paso de vital importancia es que debe adherirse a los principios transversales de los derechos humanos, es decir, a los valores de igualdad, inclusión y rendición de cuentas. Para verificarlo se describe brevemente cómo está compuesto el cuadro normativo de los comités, luego se revisa el reconocimiento de los derechos humanos y finalmente su adecuación a los principios transversales.

Con respecto al tema legal desde su creación los CLAP fueron acumulando diferentes decretos y resoluciones que le dieron su forma actual<sup>3</sup>. La mayor parte de estos decretos y resoluciones solo tienen el objetivo de normar pequeños aspectos técnicos de las actividades desarrolladas por los comités, los cuales no tienen ni requieren un desarrollo lo suficientemente amplio como para permitir una evaluación sobre su perspectiva. Por esto, el foco está puesto en los tres principales instrumentos normativos que explican su funcionamiento y constitución, es decir: el Decreto N° 2.323 (en el que se decreta el Estado de Excepción Económica y el primero en que aparecen los CLAP), el Decreto N° 2.367 en el que se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano y, principalmente, la Ley Constitucional de los CLAP, la que más ampliamente explica su funcionamiento, tareas y constitución.

<sup>3</sup>Estos son: el segundo Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica (Decreto N° 2.323 - 13/05/2016) (PRBV, 2016c), Decreto de la creación de la Gran Misión Abastecimiento Soberano (Decreto N° 2.367- 11/07/2016) (PRBV, 2016a), tercer Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica (Decreto N° 2.452 - 13/09/2016) (PRBV, 2016d), Resolución para inscripción y habilitación para contrataciones y trámites de pagos vinculados al programa de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y el desempeños de los CLAP (22/09/2016) (para el Abastecimiento Soberano, 2016a), Resolución para normar la venta de un porcentaje de la producción total de una empresa o sector productivo a los CLAP (07/10/2016) (para el Abastecimiento Soberano, 2016b), Decreto para autorizar recursos adicionales con cargo al Presupuesto de Gastos del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales para el financiamiento productivo de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) (Decreto 2.456 - 16/09/2016) (PRBV, 2016e), Decreto de creación del Fondo Nacional para la Consolidación y Expansión de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (FONCLAP) (Decreto N° 3.077- 12/09/2017) (PRBV, 2017) y finalmente la Ley Constitucional de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (ANC, 2018).

Es importante también destacar el contexto en que se originan estas leyes. La figura de los CLAP, aparece por primera vez en el marco de un polémico decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica, que le permite al Ejecutivo en Venezuela suspender algunas de las garantías constitucionales y gobernar a través de decretos. Este estado de excepción debió ser aprobado por el parlamento venezolano pero, en el marco del conflicto entre poderes públicos en el país, la Asamblea Nacional fue declarada en desacato por el Tribunal Supremo de Justicia quien, en definitiva, avaló la aplicación del decreto a pesar de no contar con las competencias constitucionales para esto (Nacional, 2016; Deutsche Welle, 2016; EFE, 2016), este estado de excepción se ha extendido durante más dos años.

La Ley Constitucional de los CLAP fue decretada por una polémica Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que no es reconocida por un importante sector de la comunidad internacional, ni la oposición política en Venezuela, la cual no participó en el plebiscito en el que se escogieron sus integrantes. Sobre la elección de la ANC pesa una importante denuncia de fraude, realizada por Smartmatic, la empresa encargada de contar los votos (Nacional, 2017). Más allá de la discusión sobre su legalidad o no, lo cierto es que su legitimidad (ante la ausencia de la oposición) es objeto de duda, lo que no favorece el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia en el país.

#### 4.1. Presencia de la perspectiva de Derechos Humanos

Así como en el contexto legal venezolano, dentro de los argumentos de la mayoría de las leyes y decretos que sustentan los comités la presencia de los derechos humanos es permanente, en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el Decreto N° 2.323 comienza argumentando el “cumplimiento del mandato constitucional que ordena la suprema garantía de los derechos humanos” (PRBV, 2016c: 1); en el Decreto N° 2.367 se cita el art. 117 de la Constitución (perteneciente al Capítulo VII de los Derechos Económicos) y la Ley Orgánica de la Seguridad y Soberanía Alimentaria (PRBV, 2016a), y finalmente en la Ley de los CLAP entre sus valores y principios se cita, en el artículo 3, la “Preeminencia de los derechos humanos” y la “Seguridad y soberanía alimentaria” (Asamblea Nacional Constituyente, 2018).

Este reconocimiento, sin embargo, puede ser ex-

clusivamente formal si no es coherente con los principios transversales.

#### 4.2. Igualdad y no discriminación

En el marco legal de los CLAP no se hace explícito el valor de la universalidad o igualdad en la cobertura, solo se menciona la necesidad de distribuir a la población de forma justa los alimentos y artículos de primera necesidad. Por ejemplo, al decretar el Estado de Excepción y Emergencia Económica, se argumenta en su primer artículo que este tiene el fin de que el Estado “adopte las medidas oportunas excepcionales y extraordinarias, para asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos” (PRBV, 2016c: 2), también en el artículo 1 de la creación de la Gran Misión Abastecimiento Soberano se alega “la garantía de los derechos a la alimentación y la salud de los venezolanos y venezolanas” (PRBV, 2016a: 4) y finalmente en la ley de los comités se aduce como finalidad “el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria del Pueblo venezolano” (Asamblea Nacional Constituyente, 2018: 1). Sin embargo, estas menciones abstractas parecen bastante limitadas para asegurar la igualdad en el disfrute de la seguridad alimentaria.

El marco normativo de los comités tampoco determina un grupo socioeconómico particular que sea beneficiado o protegido por la política social del gobierno, aunque la ley de los CLAP destaca algunos factores que originan una atención prioritaria, en su artículo 11 se señala que el programa “garantizará la atención prioritaria a las familias que posean integrantes con condiciones especiales derivadas de discapacidades, salud, niñas, niños y adolescentes, ancianas, ancianos y mujeres en estado de gravidez” (Asamblea Nacional Constituyente, 2018: 2).

Desde el comienzo de la implementación del programa social, tanto en declaraciones públicas como en lo informado a través de los medios de comunicación, se destaca la atención de estos sectores vulnerables. Sin embargo, la inclusión del artículo y la visibilidad de estos sectores es claramente insuficiente al no considerar otros factores importantes de exclusión como el origen nacional, la condición socioeconómica o la propia situación nutricional. Al mismo tiempo, en los valores y principios de la ley se destaca la igualdad social y la justicia (art. 3), pero en ninguno de los artículos ni decretos se pueden ubicar mecanismos para asegurar la seguridad alimentaria a sectores que puedan ser excluidos, ni se mencionan elementos que desalienten la discrimi-

nación.

La principal preocupación manifestada y denunciada por una parte importante de la población es la discriminación por razones políticas. De hecho, entre las denuncias recurrentes recogidas por una comisión instalada en 2016 por la Asamblea Nacional [AN] para evaluar las actividades de los comités, se encuentra la de marcar las casas de los opositores para no entregarles comida (Asamblea Nacional Constituyente, 2016), la alta polarización política de la sociedad así como la conformación fuertemente oficialista de los comités, puede facilitar la discriminación basada en diferencias políticas, sea o no parte de una dirección consciente del gobierno, por lo cual, el marco legal implementado por el Estado debería contener elementos explícitos para evitar este tipo de discriminación. Los voceros oficiales han manifestado que la distribución de alimentos no se ve afectada por esta causa y han sido explícitos en afirmar que se repartirán los alimentos tanto a opositores como a los seguidores del gobierno, sin embargo, la inclusión explícita de motivos por los cuales no debe haber discriminación hubiese sido importante para empoderar a los ciudadanos, desalentar cualquier práctica discriminatoria y reducir focos de desigualdad.

Dada la teoría del programa que fue explicada, en que la crisis económica y el problema alimentario se perciben como parte de un conflicto político estimulado por un enemigo interno, la preocupación es que la exclusión de personas con una opinión política diferente se profundice como resultado de esta interpretación.

No existen ni en la ley, que como se mencionó aparece dos años después de la política pública, ni en los decretos, mecanismos que permitan detectar, ni corregir impactos no deseados asociados a una posible discriminación en la entrega de los alimentos.

##### 4.2.1. Participación e inclusión

En lo referente al postulado de participación e inclusión, se pueden encontrar limitaciones en materia de Derechos Humanos muchísimo más evidentes. Los CLAP, como se ha mencionado con anterioridad, están fundamentalmente constituidos por organizaciones que provienen exclusivamente de bases oficialistas. Siguiendo lo descrito en el artículo 7 de la ley de los comités, para su conformación es indispensable voceros del Frente Francisco de Miranda, de la Unión Nacional de Mujeres y las Unidades de

Batalla Bolívar-Chávez ([Asamblea Nacional Constituyente, 2018](#)). Todas estas organizaciones son de corte claramente político y partidarias del gobierno, principalmente la última que, de hecho, es parte de su maquinaria electoral.

Además, a algunos otros miembros de los comités se les exige afinidad ideológica para su participación en el programa, por ejemplo, en la descripción del perfil del fiscal popular realizada en el artículo 8 de la Ley de los CLAP se les solicita: “Difundir y promover los lineamientos del Plan de la Patria y apegar su conducta a los mismos”. El mencionado plan es un documento que es considerado como “el testamento político” legado por Hugo Chávez (Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo [MINEA], s.f.), donde definió un programa para el desarrollo del socialismo en el país.

No existen por ley, ni en decretos, representantes de otras formas de organización política que no sean afines al partido de gobierno. A esto se suman las declaraciones de diversos voceros públicos quienes han establecido públicamente que los opositores no pueden ser miembros de los CLAP, en este sentido destacan las declaraciones de la gobernadora para la fecha del estado Cojedes y parte de la Dirección Nacional del PSUV, quien señaló que “en los CLAP no puede haber escuálidos<sup>4</sup>, no puede haber bachaqueros” (2001, 2016). También la vicepresidenta del PSUV por la región Lara-Falcón comentó que “quienes tengan responsabilidad en los CLAP deben ser «revolucionarios y chavistas», y que «deben atender la línea de lo que se debe hacer. El que esté fuera de eso, por asamblea, se decide su salida»” ([PSUV, 2016a](#)).

La obligatoriedad legal de incluir voceros que forman parte de organizaciones políticas oficialistas, no solo genera una exclusión política individual, sino también a nivel de comunidades. En un reseña sobre el funcionamiento de los CLAP, en el que se entrevistó al presidente de la Fundación de Desarrollo Endógeno Comunal Agroalimentario (Fundeca) se lee que “[el presidente de la Fundación] Destacó que los comités deben estar compuesto por representantes de la Unión Nacional de Mujeres, Unidad de Batalla Bolívar-Chávez, Frente Francisco de Miranda y los consejos comunales. «Hay quienes hacen un CLAP en un edificio donde hay 300 familias pero no tiene estructura para que sea confirmado y validado porque les falta un representante», dijo” ([PSUV,](#)

2016d).

#### 4.2.2. Rendición de cuentas y estado de derecho

Con respecto a este valor también se detectan serias insuficiencias. En términos de rendición de cuentas no se determina en ninguna de las leyes o decretos los mecanismos precisos de control sobre los resultados del programa social, ni de las actividades realizadas por los CLAP. La Ley Constitucional de los CLAP es el documento legal más adecuado para indagar sobre ellos, ya que entre sus finalidades establecidas por el artículo 4 se encuentra “asegurar el ejercicio de la contraloría social para garantizar que el funcionamiento del Comité Local de Abastecimiento y Producción sea transparente, eficaz, eficiente y efectivo” ([Asamblea Nacional Constituyente, 2018: 1](#)). Sin embargo, la mención a estos posibles mecanismos es vaga.

La primera vez que aparece alguna alusión al respecto es en el tercer artículo de la ley, referida a los valores y principios de los comités, en donde se nombran la “transparencia” y la “contraloría social”. Además, en el artículo 5 se establece la figura del fiscal quien “es la vocera o vocero designada por el Comité Local de Abastecimiento y Producción que realizará el seguimiento y control, supervisión y fiscalización para garantizar la transparencia y eficiencia en los procesos productivos, comercialización y abastecimiento de alimentos, de artículos de aseo personal y fármacos, en el sector público y privado, para promover adecuadamente la comercialización de los artículos a precios fijados por el órgano del Estado que regula la materia” ([Asamblea Nacional Constituyente, 2018: 1](#)). No obstante, como se menciona en el capítulo anterior, parte del perfil de los fiscales es la afinidad ideológica con el partido de gobierno garantizado en la “cualidad concurrente” de difundir y promocionar el Plan de la Patria, que es fundamentalmente un programa político e ideológico. Además, la ley tampoco establece un mecanismo específico para que el fiscal pueda ejercer la contraloría sobre la actividad de distribución.

Por último, en el artículo 17, que se ubica bajo el subtítulo “Evaluación, control y fiscalización para el abastecimiento y distribución de alimentos y productos” se señala que “El Comité Local de Abastecimiento y Producción podrá desarrollar actividades dirigidas a evaluar, controlar y fiscalizar los mecanismos que desarrolle el Comité Local de Abastecimiento y Producción para el abastecimiento y distribución de alimentos y productos a los fines de

<sup>4</sup>Escuálidos es la forma despectiva para referirse a los opositores en Venezuela usada por los partidarios y representantes oficialistas.

garantizar que sean transparentes, eficaces, eficientes y efectivos” ([Asamblea Nacional Constituyente, 2018: 2-3](#)). La ley no señala más al respecto, ni determina características específicas ni en modos, ni en tiempos, ni en responsables para desarrollar dichas actividades. Cabe destacar que la ley tampoco establece la obligación de la evaluación, control y fiscalización, solo su posibilidad. La vaguedad al respecto del control de los resultados, patente en la ley, dificulta a los ciudadanos desarrollar mecanismos para la exigencia de sus derechos.

En el decreto de creación de la Gran Misión Abastecimiento Soberano tampoco se establecen mecanismos para el seguimiento y la rendición de cuentas de la política pública y de programas como los CLAP. La única información al respecto que se tiene es la referencia, en el artículo 6, a un área de “Seguimiento, Evaluación y Control” pero de la cual no se señalan sus funciones, deberes, ni actividades ([PRBV, 2016a](#))

Una mención especial se debe realizar al tema financiero. En dos ocasiones los decretos vinculados a los CLAP estuvieron relacionados al uso de recursos, el primero fue el decreto n° 2.456 en el cual se autoriza la distribución de recursos adicionales con cargo al Ministerio del Poder Popular para las Comunidades y los Movimientos Sociales ([PRBV, 2016e](#)), estos provienen del Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN), el cual reúne recursos provenientes de la exportación petrolera y es dirigido por el ejecutivo. El segundo fue el decreto n° 3.077 en el cual se creó el Fondo Nacional para la Consolidación y Expansión de los CLAP (FONCLAP) como servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, administrado y supervisado por el Ministerio del Poder Popular de Agricultura Urbana. En ambos casos existen pocos mecanismos de control sobre estos recursos e incluso se ha señalado que estos fondos han servido para “saltarse el control de la Asamblea Nacional” del país ([Armas, 2016](#)).

En el marco normativo de los CLAP tampoco se asientan dispositivos concretos para realizar denuncias y exigir reparación en el caso de presentarse violación en los derechos de los ciudadanos. Lo más cercano a un mecanismo de este estilo es un formato de denuncia a través de correo y redes sociales que fue instaurado en julio de 2016 por el Estado Mayor de los CLAP y anunciado a través de su cuenta oficial de Twitter ([Correo del Orinoco, 2016a](#)).

Por último, uno de los elementos más importantes a tener en cuenta para la rendición de cuentas,

es el manejo y difusión de información de los programas sociales. En el marco normativo de los comités no se establecen mecanismos específicos para acceder a información pública y oficial. La información con la que actualmente se cuenta proviene de las declaraciones realizadas por los voceros del gobierno o actores importantes del programa social a través de medios de comunicación públicos, la cual, por sus propias características, termina siendo una información muy general, desordenada y en ocasiones incluso contradictoria. Una planificación con enfoque de derechos debiese asegurar que la ciudadanía cuenta con información de calidad, con datos estadísticos desglosados relevantes como sexo, quintiles de población, ubicación rural o urbana, entre otros ([Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012](#)). La información proporcionada actualmente del programa de los CLAP dificulta a la ciudadanía ser partícipe de la política social, practicar la contraloría social y hacer una evaluación objetiva sobre el eje principal del derecho a la alimentación es decir, sobre su disponibilidad, accesibilidad y calidad que es lo que permitiría conocer su aporte real al derecho a la alimentación.

Todo esto permite evidenciar que tampoco el principio de rendición de cuentas y estado de derecho se encuentra reflejado en la formulación de los CLAP.

## 5. Conclusión

Tras dos años de una intensa crisis económica en Venezuela, los Comités Locales de Abastecimiento y Producción se han transformado en uno de los instrumentos más importantes del gobierno para intentar enfrentar los efectos tanto sociales como políticos del deterioro de los indicadores macroeconómicos del país.

Como suele suceder al desarrollar programas y políticas sociales, tanto en su diseño como en su ejecución se mezclan diversos actores e intereses múltiples, muchas veces contradictorios. Durante el periodo en que se ha implementado el programa de distribución directa de alimentos y productos básicos, del que los CLAP son la figura principal, el gobierno venezolano ha argumentado diversas razones para defenderlo a pesar de las múltiples fallas reconocidas, de las denuncias por corrupción procesadas y de las acusaciones de discriminación y abuso político. Los argumentos del gobierno se han concentrado en la necesidad de esta intervención estatal para derrotar la “Guerra Económica”. Tal como se hace explícito en la construcción de la teoría del programa, derrotar

la “Guerra Económica” tiene dos objetivos expresos, garantizar la entrega de alimentos a la población y la recuperación del capital político perdido en medio del malestar social. Una de las preguntas que inspiran implícitamente la presente investigación es cuál de estos dos objetivos tiene una mayor relevancia a la hora de diseñar y planificar el programa social, por todos los datos y discursos extraídos se entiende que el segundo (el interés de orden social y estabilidad política) está por encima del primero (los derechos de los ciudadanos).

La labor de comprender y analizar las ideas que inspiran las intervenciones públicas es fundamental, sobre todo dada la importancia que tienen para los países y su impacto en el conjunto de la sociedad, en áreas tan vitales como la económica y la política. Sin embargo, la evaluación de cualquier acción estatal puede realizarse a través de diversos marcos metodológicos y teóricos, desde los más tradicionales (como el enfoque de necesidades básicas) hasta los más modernos (como el enfoque de capacidades de Amartya Sen). El actual texto se ha decantado por el Enfoque Basado en los Derechos Humanos considerando que la característica más relevante de la intervención pública es su capacidad para garantizar la realización de los derechos que tienen, como titular de deberes, los Estados. Entendiendo, además, que todo lo que se incluye así como lo que se omite en la acción estatal tiene efectos muy concretos en la protección o en la violación de los derechos. Y, además, con la firme convicción de que la mención de los gobiernos a los derechos humanos no puede ser de carácter puramente formal sino que, por el contrario, debe ser sustantivo se espera que afecten de manera positiva la vida de los ciudadanos y la construcción de instituciones democráticas y sociedades igualitarias.

En este sentido, la investigación presentada tuvo el objetivo de analizar la fase del diseño de los comités para dar cuenta de hasta qué punto fue elaborado basado en los principios transversales de los derechos humanos, es decir: igualdad y no discriminación, participación e inclusión y rendición de cuentas y estado de derecho. Analizándose principalmente dos aspectos, la teoría del programa de los CLAP y su marco normativo y legal.

En ambos puntos se mostraron deficiencias vinculadas a los tres principios transversales estudiados. En la teoría del programa se destaca principalmente que al elaborarse una hipótesis de guerra como modelo explicativo de la situación social, en el cual se plantea un “enemigo interno” responsable de la mis-

ma, se facilita la discriminación de estos supuestos “enemigos” en los beneficios, se incentiva la exclusión política de las actividades desarrolladas por los CLAP y se dificulta la rendición de cuentas por parte de otros actores políticos diferentes al gobierno y la sociedad civil.

Además, a nivel del marco normativo, la hipótesis de guerra se ve claramente reflejada en varios aspectos como la debilidad en la atención prioritaria, la ausencia de regulaciones para prevenir la discriminación, la evidente politización en la conformación de los CLAP y la vaguedad y prácticamente inexistencia de mecanismos de control y rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas por los comités.

## Referencias

- Agencia Venezolana de Noticias (2017). Freddy bernal: 180 personas detenidas por corrupción en distribución de alimentos. *panorama*. Recuperado de: <http://www.panorama.com.ve/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/>.
- Alza Barco, C. (2014). El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Burgorgue-Larse, L., Maués, A., y Sánchez Mojica, B. E., editores, *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, pp. 51–78. Red de derechos humanos y educación superior. Recuperado de: <https://www.upf.edu/>.
- Armas, M. (2016). Ejecutivo le da a los clap bs. 240 millones para que fabriquen artículos de higiene. Recuperado de: <http://cronica.uno/>.
- Asamblea Nacional Constituyente (2016). *Informe final de la comisión especial encargada de documentar las violaciones de derechos humanos, con motivo de las protestas por hambre y realizar las investigaciones correspondientes, tanto para iniciar en los organismos competentes el castigo a los culpables, como elaborar recomendaciones de soluciones a los órga-*

- nos competentes del poder público*. Recuperado de: <https://transparencia.org.ve/>.
- Asamblea Nacional Constituyente (2018). Ley constitucional del comité local de abastecimiento y producción. *Gaceta Oficial*, 41.330. Recuperado de: <http://dctos.finanzasdigital.com/>.
- Barría, C. (2017). Los 10 países con la mayor inflación del mundo (y dos son latinoamericanos). Recuperado de: <http://www.bbc.com/>.
- Blasco, J. (2009). *Guía práctica 3. Evaluación del diseño*. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. Recuperado de: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/>.
- Borja Segade, C., García Varela, P., y Hidalgo Lorige, R. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e indicadores*. Recuperado de: <http://www.aacid.es/>.
- Candela, Y. (2016). Seguridad alimentaria en Venezuela: una mirada desde el ciudadano vulnerable. *Cuadernos del Cendes*, 33(91):125-139.
- Caracas, C. (2016). Instalados comités de abastecimiento. Recuperado de: <https://issuu.com/>.
- Caritas (2018). Testigo de la hambruna en Venezuela. caritas. Recuperado de: <https://www.caritas.org/>.
- CEPAL (2015). *República Bolivariana de Venezuela. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL (2016). *República Bolivariana de Venezuela. Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL (2017). *República Bolivariana de Venezuela. Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- Chávez, H. (2003). Aló presidente. 155. Recuperado de: <http://www.todochavez.gob.ve/>.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Sage.
- China, E. y Ulmer, A. (2015). Colas se multiplican en supermercados de Venezuela ante escasez, gobierno envía resguardo. Recuperado de: <https://lta.reuters.com/>.
- Correo del Orinoco (2014). En el día mundial de la alimentación. misión alimentación recibe reconocimiento de la fao. correo del orinoco. Recuperado de: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/>.
- Correo del Orinoco (2016a). Habilitan redes sociales para denuncias sobre clap. correo del orinoco. Recuperado de: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/>.
- Correo del Orinoco (2016b). Maduro: Abastos bicentenarios se pudrió y ordeno una reestructuración profunda. Recuperado de: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/>.
- Curcio, P. (2016). Los clap: ¿camino para la paz económica? correo del orinoco. Recuperado de: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/>.
- D'amario, D. y Pérez, J. (2015a). *Los culpables de la guerra económica*. Sociologando, Caracas. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/>.
- D'amario, D. y Pérez, J. (2015b). *Quiénes son los culpables: los bachaqueros*. Sociologando, Caracas. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/>.
- de la República Bolivariana de Venezuela, P. (2014). Ley orgánica de misiones, grandes misiones y micromisiones [decreto 1.394]. *Gaceta Oficial*, 6.154 Extraordinario. Recuperado de: <http://dctos.finanzasdigital.com/>.
- Deutsche Welle (2016). Supremo venezolano declara "constitucional" el estado de excepción. Recuperado de: <https://www.dw.com/>.
- Diana, I. (2016). Ministro marco torres anuncia creación del sistema popular de distribución de alimentos. Recuperado de: <http://www.industriasdiana.gob.ve/>.
- Digital, N. (2015). Datanálisis: 85,6del país. Recuperado de: <http://www.noticierodigital.com/>.
- Digital, N. (2017). Bernal: Clap es para sectores vulnerables, la clase media puede hacer su mercado. Recuperado de: <http://www.noticierodigital.com/>.
- EFE (2016). El supremo venezolano declara constitucional el estado de excepción decretado por Maduro. Recuperado de: <https://www.efe.com/>.
- EFE (2018). Militares controlan la comida, 12 ministerios y seis estados en Venezuela. Recuperado de: <http://www.el-nacional.com/>.

- Ellner, S. (2010). La primera década del gobierno de hugo Chávez: Logros y desaciertos. *Latin American Perspectives*, 37(1):77-96.
- FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. FAO, Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org/>.
- Flores Cáceres, T. (2013). Análisis y diseño de alternativas de políticas públicas con enfoque de derechos. En Erazo, X., Aleuy, M., y Ganuza, E., editores, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos*, pp. 45-63. LOM ediciones, Santiago de Chile.
- Fund, U. N. C. (2003). *Estado mundial de la infancia 2004. Las niñas, la educación y el desarrollo*. Unicef. Recuperado de: <https://www.unicef.org/>.
- Gutiérrez, A. (2014). El sistema alimentario venezolano: tendencias recientes y perspectivas. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 27(1):153-166.
- Hausmann, R. y Rodríguez, F. (2014). *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Hurtado Briceño, A. J. y Zerpa de Hurtado, S. (2016). Misión alimentación: Origen, evolución e impacto. En Hurtado Briceño, A. J., editor, *Misión Alimentación: Origen, Evolución e Impacto*. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/>.
- Impulso, E. (2014). Mercal: Los productos tienen 80 por ciento de subsidio. Recuperado de: <http://www.elimpulso.com/>.
- Infobae (2015). Escasez en Venezuela: hay colas hasta en los techos de los supermercados. Recuperado de: <https://www.infobae.com/>.
- INN (2016). Gran misión abastecimiento soberano. inn. Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/>.
- Internacional, A. (2016). Venezuela: Políticas obstinadas aceleran catastrófica crisis humanitaria. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/>.
- La Tercera (2015). Nicolás Maduro inicia 2015 con su más bajo nivel de popularidad. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/>.
- Lander, E. (2018). *La implosión de la Venezuela rentista*. Aporrea, Caracas. Recuperado de: <https://www.aporrea.org/energia/a230770.html>.
- Lozano, D. y Sanjinés, D. (2015). Venezuela, un país a la cola. el mundo. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/>.
- Maestre, L. (2012). Las misiones sociales en Venezuela: alternativa para promover la participación popular en la construcción del estado social de derecho y de justicia. *Orinoco, pensamiento y praxis*, 1:70-79. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/>.
- Maingon, T. (2016). Política social y régimen de bienestar. Venezuela 1999-2014. *Estudios Latinoamericanos*, 38:115-143.
- Margioni, B. (2016). Freddy Bernal: "la primera tarea de los CLAP es evitar una explosión social". *Panorama*. Recuperado de: <http://www.panorama.com.ve/>.
- MIPPCI (2016). Freddy Bernal designado jefe del centro de control nacional de los CLAP. Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com/>.
- MIPPCI (2018). ANC aprobó ley constitucional de los CLAP. Recuperado de: <http://minci.gob.ve/>.
- Morales, A. (2013). La producción y abastecimiento alimentario durante el gobierno de Hugo Chávez. *Revista de Análisis de Coyuntura*, 19(2):45-72.
- Nacional, E. (2010). Decomisados 1.300 contenedores con alimentos descompuestos en Puerto Cabello. Recuperado de: <http://www.noticias24.com/>.
- Nacional, E. (2015a). Jorge Rodríguez: "no nos ganó la oposición, nos ganó la guerra económica". Recuperado de: <http://www.el-nacional.com/>.
- Nacional, E. (2015b). Maduro prometió organizar OLP contra los bachaqueros. Recuperado de: <http://www.el-nacional.com/>.
- Nacional, E. (2016). TSJ declaró constitucional el decreto de emergencia económica. Recuperado de: <http://www.el-nacional.com/>.
- Nacional, E. (2017). Smartmatic denuncia manipulación en la elección de la constituyente. Recuperado de: <http://www.el-nacional.com/>.



- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2015). Conflictividad social en Venezuela en 2015. Recuperado de: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/>.
- Pampillón Olmedo, R. y Zapata Rubio, A. (2019). Venezuela: el colapso total de una economía. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/>.
- Panorama (2010). Hallados en puerto cabello 1.300 contenedores con alimentos ya dañados. Recuperado de: <https://www.aporrea.org/>.
- para el Abastecimiento Soberano, C. (2016a). Resolución para inscripción y habilitación para contrataciones y trámites de pagos vinculados al programa de la gran misión abastecimiento soberano y el desempeños de los clap. *Gaceta Oficial*, 40.994. Recuperado de: <http://www.finanzasdigital.com/>.
- para el Abastecimiento Soberano, C. (2016b). Resolución para normar la venta de un porcentaje de la producción total de una empresa o sector productivo a los clap. *Gaceta Oficial*, 41.005. Recuperado de: <http://www.finanzasdigital.com/>.
- Partido Socialista Unido de Venezuela (2013). Las ubch. Recuperado de: <http://www.psu.org.ve/>.
- Pasa, Q. (2016). «los clap, una maquinaria de bienestar social». qué pasa. Recuperado de: <http://www.quepasa.com.ve/>.
- PRBV (2016a). Decreto de creación de la gran misión abastecimiento soberano [decreto 2.367]. *Gaceta Oficial*, 40.941. Recuperado de: <http://dctos.finanzasdigital.com/>.
- PRBV (2016b). Decreto de estado de emergencia económica [decreto 2.184]. *Gaceta Oficial*, 6.214 Extraordinario. Recuperado de: <http://www.finanzasdigital.com/>.
- PRBV (2016c). Decreto de estado de excepción y emergencia económica [decreto 2.323]. *Gaceta Oficial*, 6.227 Extraordinario. Recuperado de: <http://www.finanzasdigital.com/>.
- PRBV (2016d). Decreto de estado de excepción y emergencia económica. [decreto 2.452]. *Gaceta Oficial*, 6.256 Extraordinario. Recuperado de: <http://www.juris-line.com.ve/>.
- PRBV (2016e). Decreto para autorizar la distribución de recursos adicionales del ministerio del poder popular para las comunas y los movimientos sociales para el financiamiento productivo de los clap [decreto 2.456]. *Gaceta Oficial*, 40.990. Recuperado de: <http://www.finanzasdigital.com/>.
- PRBV (2017). Decreto de creación del fondo nacional para la consolidación y expansión de los comités locales de abastecimiento y producción (fonclap) [decreto 3.077]. *Gaceta Oficial*, 41.234. Recuperado de: <https://www.cpzulia.org/>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Integración de los derechos humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. Recuperado de: <http://www.undp.org/>.
- Provea (2016a). El apartheid alimentario de los clap. provea. Recuperado de: <https://www.derechos.org.ve/>.
- Provea (2016b). Los clap: 7 indicios de discriminación política. Recuperado de: <https://www.derechos.org.ve/>.
- Provea (2017). Crisis alimentaria empeora la doble carga de la malnutrición en los venezolanos. Recuperado de: <https://www.derechos.org.ve/>.
- Provea (2018). Encovi 2017: 87 condición de pobreza. Recuperado de: <https://www.derechos.org.ve/>.
- PSUV (2016a). Carmen meléndez: Pueblo debe integrarse a la milicia para fortalecer los clap. Recuperado de: <http://www.psu.org.ve/>.
- PSUV (2016b). Clap: instrumento revolucionario más allá de una bolsa. Recuperado de: <http://www.psu.org.ve/>.
- PSUV (2016c). Guerra no convencional: Frente económico. Recuperado de: <http://www.psu.org.ve/>.
- PSUV (2016d). Los clap se consolidan como poder social. Recuperado de: <http://www.psu.org.ve/>.
- Resende, M. (2015). Reconocimiento de la fao a Venezuela 2015. fao. Recuperado de: <http://www.fao.org/>.
- Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio*. UNICEF. Recuperado de: <https://www.unicef-irc.org/>.

Telesur (2015). En claves: Las consecuencias del “bachaqueo” en Venezuela. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/>.

Telesur (2016). ¿cómo la derecha sabotea la distribución de productos en Venezuela? Recuperado de: <https://www.telesurtv.net>.

Telesur (2016b). En claves: Venezuela y la gran misión de abastecimiento. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net>.

Todo el Poder para los CLAP (2016). *Lo que debes saber sobre los comités locales de abastecimiento y producción*, volumen 1. Recuperado de: <http://minci.gob.ve>.

Torres, C., Pérez, N., Giménez, C., Maignon, T., Laruz, T., Torres, O., y D’Elia (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas. Recuperado de: <http://library.fes.de/>.

Transparencia Venezuela (2017). Transparencia Venezuela recibe denuncias sobre uso indebido de los CLAP. Recuperado de: <https://transparencia.org.ve>.

Última Hora Digital (2017). Freddy Bernal: CLAP son solo para los “más vulnerables”. Recuperado de: <http://ultimahoradigital.com/>.