

MERCAL: Vida, pasión y muerte del canal gubernamental de distribución más grande de la historia de América Latina

Baskin, Roberto

Recibido: 31-07-20- Revisado: 05-11-20 - Aceptado: 12-01-21

Baskin, Roberto

Abogado. Esp. en Derecho Internacional Económico y de la Integración. MSc. en Administración de Empresas. PhD en Gerencia y PhD en Comunicación Estratégica, Publicidad y Relaciones Públicas (cursando ambos).

Universidad Simón Bolívar (USB). Venezuela.

Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela

robertobaskin@gmail.com

El objetivo de este artículo fue realizar una valoración de lo que significó Mercal como iniciativa gubernamental involucrada en el negocio de los canales de distribución/marketing de productos de consumo masivo en Venezuela. Se trata de un caso sui generis, ya que este tipo de actividad es básicamente desarrollada por privados. Para el estudio se recurrió a la revisión documental, dándole un tinte mayormente monográfico, al trabajar con una obra científico-académica que se enfocó en la pertinencia e impacto de la iniciativa gubernamental Mercados de Alimentos (Mercal C.A.) y su influencia en la economía de mercado y la libre competencia. La consecuencia es que se terminaron incorporando al escrito múltiples datos de fuente secundaria: cifras oficiales e indicadores de estudios de mercado; concretando así la naturaleza mixta de lo realizado. Resultó que Mercal fue una iniciativa exitosa en la cobertura de los hogares de bajos ingresos. Se apalancó en recursos cuantiosos que provenían de la renta petrolera lo que la hizo después financieramente inviable. En principio no era un planteamiento inconstitucional ni contrario a la libre competencia o la libertad económica. Incurrió en la duplicidad de funciones con respecto a otros entes generando la respectiva carga de ineficacia que esto acarrea. Lo más cuestionable: su creación debido a motivos políticos bajo el pretexto del retorno directo de la renta petrolera a los más desposeídos. Mercal como iniciativa consideró a los consumidores de bajos recursos como «clientes políticos».

Palabras clave: Valoración; canal de distribución; hogares de bajo ingreso; política.

RESUMEN

The objective of this article was to perform a valuation of what Mercal meant as a government initiative involved in the business of marketing and distribution of products of mass consumption in Venezuela. It can be considered a case of "sui generis," given that this type of operation is basically handled by the private sector. For this study, a documental review was performed, giving it a monographic focus, by leveraging a scientific-academic work that was focused on the relevance and impact of Mercal C.A., and its influence on the free market. As a result, several secondary data points were incorporated to this investigation, such as official data and market research indicators, concluding Mercal was a successful initiative regarding the coverage of low income households. This initiative was propelled by monetary resources derived from the oil industry, which made it—ultimately—unsustainable. At the beginning, it wasn't an unconstitutional proposal, nor was it against the principles of free market and economic freedom. However, it ended up doubling down in functions from other entities generating a considerable load of inefficiency. Moreover, its conception derived from a political agenda fueled by oil money, considering its low-income consumers as "political clients."

Keywords: Valuation; distribution channels; low-income households; politics.

ABSTRACT

1. Introducción

La principal pregunta planteada con miras a la realización de este artículo es ¿qué significó y qué valor tiene o tuvo Mercados de Alimentos MERCAL C.A. como iniciativa gubernamental asociada al negocio de los canales de distribución/marketing de productos de consumo masivo en Venezuela? En este sentido, también ¿qué muestran los datos disponibles sobre el desempeño de Mercal?, y ¿cuál análisis/balance se puede realizar sobre la iniciativa gubernamental con base en distintas perspectivas jurídicas y fácticas?

A 17 años de la implementación de la iniciativa gubernamental más grande la historia de América Latina en materia de canales de distribución/marketing de productos de consumo masivo, se hace justo realizar una revisión de la misma. Solo para dimensionar lo dicho: según la antigua Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), para la compra de alimentos (importaciones ordinarias) el país destinó solo en los primeros nueve meses de 2008 unos 3

mil 581 millones de dólares, canalizados básicamente a través de Mercal. No existe precedente alguno en América Latina en relación a una iniciativa pública de este tipo y dimensión.

Aponte (2006) señala a este respecto:

El gasto público venezolano presenta un incremento muy significativo desde hace casi tres años. Ese aumento lo sitúa, para el 2004 y el 2005, en uno de sus niveles más elevados en toda nuestra historia. El auge de una política económica acentuadamente estatista desde el 2003 se corresponde con ese contexto de crecientes y elevadas capacidades financieras del Estado.

(...) Durante la gestión del presidente Hugo Chávez, iniciada en 1999, el Gasto Público Social (GPS) muestra diversas fluctuaciones (...) Pero el contraste de mayor relevancia en cuanto a las erogaciones sociales se produce entre el subperíodo 1999-2003 y el de 2004 en adelante.

(...) El GPS venezolano es uno de los incrementos más acentuados entre países de gasto medio o alto en América Latina y tiene, además, un destino sectorial diferente al de muchos otros países con este tipo de gasto, que orientan una gran porción de nuevos recursos hacia la seguridad social.

(...) el GPS alcanza un valor de alrededor del 19 por ciento del PIB, lo que lo sitúa entre los niveles más altos en escala latinoamericana. (pp. 86-96).

Con la llegada del chavismo al poder a finales de 1998, se empezaron a ver cambios transversales en la vida diaria del venezolano. Algunas «innovaciones» tomaron más tiempo que otras en llegar. Sin ninguna duda los eventos de abril 2002 desencadenaron o aceleraron una dinámica que hoy día se mantiene. Se hizo un lugar común decir que cada vez más se observa en la realidad venezolana al Estado asumiendo el carácter de actor (no sólo de regulador) dentro de actividades económicas de todo tipo. Apareció el Estado pesquero, el Estado cementero, el Estado prestador de servicio telefónico/internet, el Estado transportador aéreo, entre muchos más.

El consumo masivo y sus canales de distribución no fueron la excepción, por el contrario, las dimensiones fueron inmensas, incluyendo al principio expropiaciones en el sector. El Estado decidió experimentar y competir con agentes privados, surgiendo así Mercal.

La distribución de productos está aparejada a la existencia

de canales de venta o marketing como también se les conoce. La escala de estos varía dependiendo de si se trata de mayoristas/distribuidores (intermediarios) o de minoristas/detallistas (consumidor final). Tal como lo definen Stanton et al. (2007):

Un canal de distribución consiste en el conjunto de personas y empresas comprendidas en la transferencia de derechos de un producto al paso de éste del productor al consumidor o usuario de negocios final; el canal incluye siempre al productor y al cliente final del producto en su forma presente, así como a cualquier intermediario, como los detallistas y mayoristas. (p. 404).

Precisamente en este tipo de actividad es que está enmarcado Mercal, una que es de naturaleza eminentemente privada. Desde luego Mercal no puede ser abordado abandonando su aparejo de política pública. El lucro como se puede prever no está en el radar de la institución.

2. Objetivos/Metodología

El objetivo general de este artículo es realizar una valoración de lo que significó Mercal como iniciativa gubernamental en el negocio de los canales de distribución/marketing de productos de consumo masivo en Venezuela.

Para este fin, se requiere estudiar los datos disponibles sobre el desempeño de Mercal como empresa en cierto periodo de su existencia y analizar en perspectiva aspectos jurídicos y fácticos de la iniciativa.

Desde el punto de vista metodológico, la revisión documental con un tratamiento hermenéutico/interpretativo «el cual impone la comprensión de la complejidad de los fenómenos y no su explicación causal» fue lo preponderante. El tratamiento de la revisión documental fue mayormente monográfico, al centrarse los análisis y consideraciones en un trabajo científico-académico: Baskin, R. (2009). Pertinencia e impacto de la iniciativa gubernamental Mercados de Alimentos MERCAL C.A. y su influencia en la Economía de Mercado y la Libre Competencia [Tesis de Especialización mención publicación, Universidad Central de Venezuela].

Terminan incorporándose al escrito por la vía anterior, múltiples datos de fuente secundaria: cifras oficiales e indicadores

de estudios de mercado; concretando así la naturaleza mixta de lo realizado.

Mercal fue visto en este escrito con base en tres etapas en las que transcurren datos, referencias y análisis, metafóricamente denominadas: vida, pasión y muerte.

3. Mercal en tres tiempos: Vida, pasión y muerte

3.1. Mercal (vida)

Una de las características fundamentales del modelo político/económico que se ha venido implementando en Venezuela desde finales de 1998 «con la llegada del “chavismo” al poder» se fundamenta en un Estado interventor que participa en actividades que regularmente en cualquier parte del mundo son mayoritariamente propias de privados.

A través de los años se han creado y aplicado todo tipo de normas «aún vigentes y transitando una especie de periodo de latencia», como por ejemplo las que atañen al control de precios y al acceso a las divisas para la importación. En este sentido, la norma más emblemática en los últimos años es sin duda, la llamada Ley de Precios (Decreto 600, 2014). Esta situación se plasmaba ya hace una década en trabajos de naturaleza científico-académica:

Cada vez más observamos en la realidad venezolana al Estado asumiendo el carácter de Actor (no sólo de regulador) dentro de actividades económicas tan extensas como las que tienen que ver con el mercado de consumo masivo. Específicamente en ésta confluyen una diversidad de agentes privados que tienen como axioma o aspiración fundamental a la Libre Competencia. La experiencia Mercal por su naturaleza ostenta un tinte sui generis que requiere de un estudio pormenorizado en cuanto a su impacto económico, y también de la normativa legal vigente en la que se desenvuelve la iniciativa (Baskin, 2009, p. 1)¹.

Sobre Mercal: esta nace como iniciativa en el 2003 luego de la crisis de gobernabilidad del mes abril 2002. Surge dentro de las

¹ El trabajo especial de grado titulado: Pertinencia e Impacto de la Iniciativa Gubernamental Mercados de Alimentos MERCAL C.A. y su Influencia en la Economía de Mercado y la Libre Competencia, recibió mención Excelente/Publicación por parte del jurado examinador, por considerarlo de excepcional calidad. De esta misma forma fue reconocido por la Comisión de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

llamadas «misiones» y se constituyó en una respuesta directa del gobierno al asunto alimentario. Sin lugar a dudas Mercal fue la experiencia de su tipo más grande en la historia de Latinoamérica por tres razones básicas: 1) la cantidad de dinero de que dispuso el gobierno venezolano por la coyuntura generada por alto precio del barril de petróleo (gráfico 1); 2) el corte socialista de la forma de gobierno; y 3) la inestabilidad política del propio gobierno, en esa época sujeto a intentos de golpes de estado como el de abril de 2002, que lo obligó a extremar la búsqueda de apoyo popular para mantenerse en el poder.

Es bueno mencionar, que esa gran cantidad de recursos económicos, ciertamente provenían del creciente precio del petróleo y no del comportamiento orgánico/productivo de la economía. Aponte (2006) dice:

Por otra parte, en el caso venezolano ese incremento del GPS también encuentra un punto de alta vulnerabilidad en el hecho de que su fuente principal no haya sido el crecimiento de la economía, como en muchos de los países de América Latina, sino el aumento del gasto público total, por vía de ingresos petroleros extraordinarios. (p. 109).

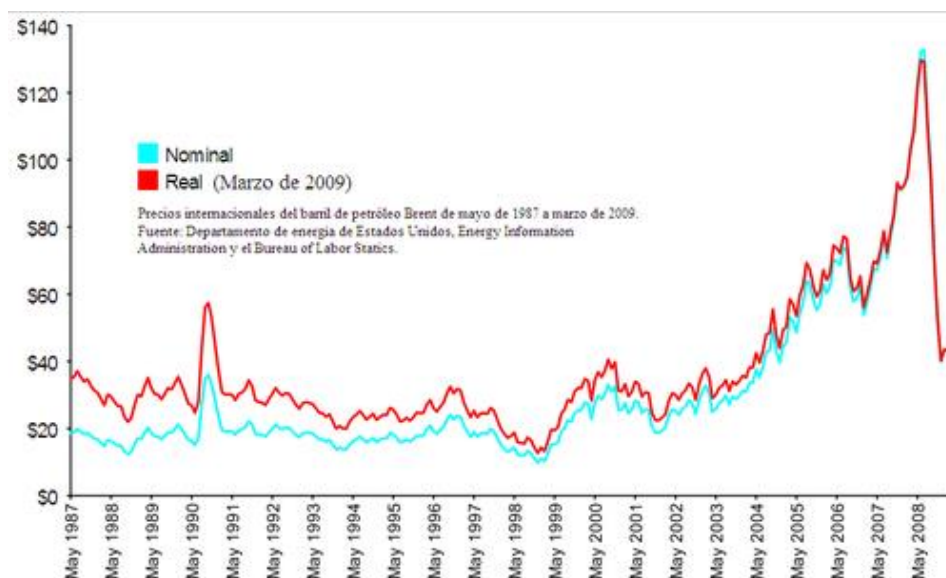


Gráfico 1. Precios internacionales del barril de petróleo, mayo 1987 - marzo 2009. Fuente: Departamento de energía de Estados Unidos. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Precio_del_petr%C3%B3leo

Desde el punto de vista formal, Mercal se inicia como un canal de distribución de consumo masivo. En el trabajo titulado: Pertinencia e impacto de la iniciativa gubernamental Mercados de Alimentos MERCAL C.A. y su influencia en la Economía de Mercado y la Libre Competencia; del cual ya se adelantó en la introducción que aportaría gran cantidad de datos y análisis para este artículo, se puede leer:

En sus inicios, la iniciativa se enmarcó en lo conocido como El Programa “Mercal Máxima Protección” el cual estaba destinado a proteger a los segmentos o grupos de la población venezolana más vulnerables en el orden social, a través de la Red Mercal, y otras instituciones estatales constituidas al efecto; Gobernaciones, Alcaldías, ONG, Instituciones Religiosas, Cooperativas y otros proveedores de servicio, según las condiciones de cada comunidad. (Baskin, 2009, pp. 8-9).

La operación de este *retail*² público, era relativamente sencilla. Se compraban productos de la cesta básica al mayor «en Venezuela y el exterior» y vía subsidio se fijaban precios bajos a tales productos, que pasaban a ser distribuidos a través de una red amplia de establecimientos a nivel nacional, la cual llegó a configurarse en la red de minoristas más grande del país (gráfico 2 sobre el histórico del número de establecimientos de Mercal, serie 2003-agosto 2008). Sobre esto en el trabajo citado sobre Mercal, se señala:

Basados en lo que reseña esta empresa en su página web, Mercal inicia sus actividades formalmente el 22 de abril de 2003 con la apertura de 5 establecimientos (...) En prácticamente seis años Mercal ha crecido en 90% en relación al número de sitios abiertos. Es bueno señalar, que la iniciativa del gobierno se ha constituido en la red de minoristas más grande del país. (Baskin, 2009, pp. 15).

(...) Verificando el pasado, en las primeras de cambio, la operación que se ha venido desglosando, consistió en que el Ejecutivo Nacional encargó a la Corporación de Abastecimiento de Servicios Agrícolas (CASA), ejecutar las compras al mayor, tanto en el mercado internacional como en el local, de los productos de la cesta básica o de primera

² El distribuidor minorista, minorista o detallista es la empresa comercial que vende productos al consumidor final, estos constituyen el último eslabón en la red de distribución al mercado.

necesidad que distribuye la Red Mercal. Esto con la idea de trasladar el subsidio al consumidor a través de un esquema de bajos precios y fácil acceso de los alimentos en las zonas populares.

Al momento de efectuar las compras, CASA acude al mercado solicitando ofertas de determinado rubro, a través de una subasta inversa donde se fija un precio y se identifican las ofertas con base a la calidad de los productos, la certificación de normas, y contra la información de demanda registrada en los sistemas de CASA. (Baskin, 2009, pp. 48-49).

Morales (2007) recoge sobre el funcionamiento operativo de Mercal lo siguiente:

A fin de asegurar la oferta permanente de productos alimenticios y no alimenticios nacionales e importados a precios «altamente competitivos» para la población de más bajos recursos, desde sus inicios MERCAL se abasteció de la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, CASA, también de propiedad estatal, la cual para cumplir con este propósito procedió a realizar compras de grandes volúmenes dentro y fuera del país y a contratar con terceros la producción de bienes agroalimentarios con la marca CASA. (p. 56).

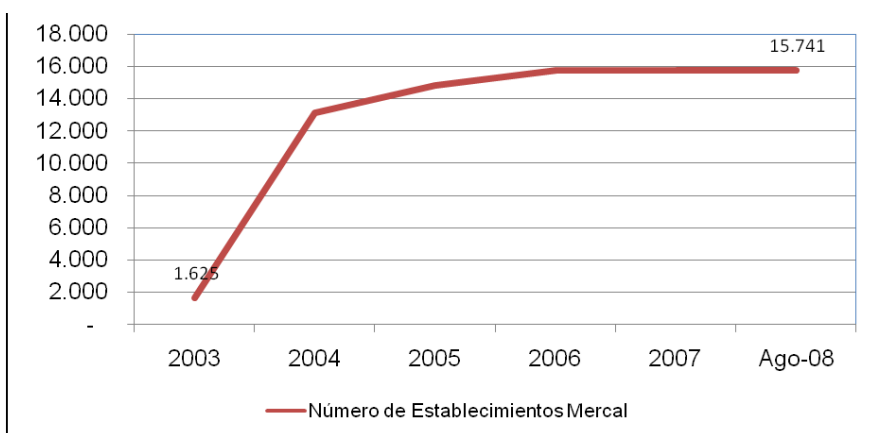


Gráfico 2. Histórico del número de establecimientos de Mercal. Fuente: Baskin (2009, p. 16)

El profesor y sociólogo Rigoberto Lanz (2007) hace más de dos lustros, en sus consideraciones sobre la burocracia y la necesidad de transformar el Estado, expresó que las misiones constituyeron el primero y más rápido mecanismo de baipasear al Estado.

La génesis del canal no está clara como política de estado ni

como elemento estratégico reflejado en los otrora planes de la Nación. Del trabajo citado sobre Mercal, se sustrae:

Por supuesto, el análisis del tercer momento de Mercal no está carente de interpretaciones, cabe preguntarse si de no haberse producido los sucesos de 2002 y 2003 que pusieron en jaque la permanencia en el poder de la actual administración, hubieran nacido Las Misiones, entre ellas Mercal, como parte de las políticas públicas del Estado.

(...) Otra arista (...) es la eficiencia/calidad de estas misiones. Lo cierto es que son visibles ante el colectivo, es decir, poseen un innegable carácter efectista y de ayuda inmediata a la población. Éstas han puesto de manifiesto el desgaste o inoperancia de la estructura organizativa tradicional del Estado venezolano, su incapacidad estructural para dar respuestas oportunas, justas y certeras a los problemas que afectan a la sociedad.

(...) Las misiones en cierto sentido tienen un sustrato fáctico y cuentan con una valoración distinta a la meramente política: Tanto la administración central como la administración descentralizada han colapsado y sus pobres resultados están a la vista de todos.

En esencia las misiones no son parte de un desarrollo constitucional; son programas de asistencia social directa, cuyo gen creador se fundamenta en una situación de emergencia, y su implementación respondió a un momento político puntual. (Baskin, 2009, pp. 5-13)

Morales (2007) explica que Mercal nace como consecuencia de una cadena de hechos. El más importante el denominado paro empresarial «el cual ocasionó -entre muchos otros hechos- el repunte y/o surgimiento de algunas empresas encargadas de producir bienes de considerable demanda (...), los cuales habían empezado a escasear en el mercado como consecuencia del referido paro» (p. 55).

Más adelante dice:

En tal escenario, según funcionarios del gobierno, la garantía de la «seguridad alimentaria» para la población de menores recursos era prácticamente una necesidad inaplazable debido, entre otros factores, a la presencia de elevados índices de desocupación y una preocupante disminución de la capacidad adquisitiva de los consumidores.

(...) De esa forma y con esas características MERCAL hizo su

aparición, en circunstancias en las cuales los precios de los alimentos -una vez finalizado el llamado «paro empresarial»-, empezaban a mostrar -como se tiene adelantado-, un incremento acelerado. (p. 56).

Es así que dentro del marco del denominado «Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007», el 16 de abril de 2003 se fundó Mercal.

Gutiérrez et al. (2019) también sobre el nacimiento de Mercal, señala:

(...) se relaciona la creación de Mercal con una nueva visión política del gobierno de turno, que ha pretendido utilizar esta empresa como una de sus banderas más importantes de los cambios sociales impulsados. (p. 179).

Mercal obedece más a lo político que a lo económico, fue una respuesta política a una coyuntura política. Su génesis es totalmente reactiva/clientelar por motivaciones circunstanciales. Mercal no proviene de ningún plan previo al 2002, no es una iniciativa sopesada ni pensada. La incertidumbre e inestabilidad generada por los eventos de abril de ese año, y el oportunismo político aunado a los altos precios del petróleo, la lograron catapultar.

Tal y como reportaba para la época la empresa Datos, coincidiendo con las cifras de otras instituciones, la distribución de la población por nivel socioeconómico demostraba la preponderancia del bajo ingreso en el país. El 52% de la población pertenecía al estrato más bajo (E), el 30% al D, y el resto, ABC sumaba apenas el 18%. A final de cuentas, más del 80% de la población afrontaba carencias a diferente nivel (gráfico 3, tabla nivel socioeconómico). Incluso acudiendo a cifras del INE, las personas en situación de pobreza entre el 2002 y 2003 eran entre el 50% y 60% de la población (cuadro 2).

La movilidad social, en general y por bloques (alto ingreso ABC vs. bajo ingreso D/E), no es algo que se pueda alegar para desvirtuar estos datos. En Venezuela el método aceptado por instituciones tanto públicas como privadas para la categorización de los niveles socioeconómicos es el conocido como Método Graffar-Méndez Castellano³. Para 1995 el 42% de la población

³ Referencia del INE al uso este del método en la Encuesta Nacional de Alimentos: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=598:metainformacion-enca&catid=155:encuesta-nacional-de-consumo-de-alimentos&Itemid=6

pertenecía al estrato V (clase E), el 40% al estrato IV (clase D), y el resto (estratos I, II y III, es decir, las clases ABC) alcanzaba 18% (cuadro 1). Es bueno señalar, que en este método el estrato V (clase E) es asociado frecuentemente en la literatura como en pobreza crítica, y el estrato IV (clase D) como en pobreza relativa.

La pobreza tiene un carácter multifactorial y transversal. No sólo está vinculada a las dificultades para tener una alimentación adecuada, se extiende a otras necesidades básicas. El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1999) aclara sobre la pobreza:

La pobreza no solo limita la capacidad de las familias para adquirir alimentos que satisfagan sus requerimientos calóricos y de nutrientes diarios, se asocia a la insatisfacción de otras necesidades básicas del grupo familiar, como son salud, vivienda, agua, saneamiento, vestuario y transporte, recreación y participación en la sociedad, que interaccionan y agravan el problema. Entre estos componentes de la pobreza hay algunos como la educación y la nutrición que pueden tener efectos irreversibles (...). (pp. 30-31).

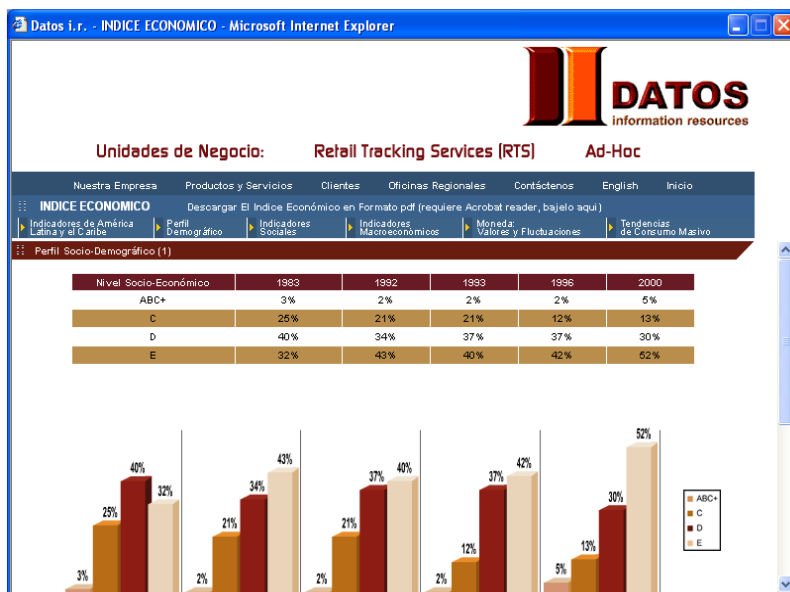


Gráfico 3. Tabla de nivel socioeconómico 2003. Fuente: Datos IR.

Cuadro 1
Estratificación social Método Graffar- Méndez (1995)
Castellano, Venezuela 1995

Estrato social	%	Población	Familias
I	1,06	226 125	45 225
II	6,36	1 341 815	268 363
III	11,00	2 338 045	467 609
IV	39,83	8 407 145	1 681 429
V	41,75	9 019 385	1 803 877
Total		21 332 515	4 266 503

Fuente: Méndez Castellano (1998, p. 403).

Cuadro 2
Venezuela: Niveles de pobreza 1997-2005

Año	Semestre	Hogares en situación de pobreza (%)	Personas en situación de pobreza (%)
1997	1ero.	55,6	60,9
	2do.	48,1	54,5
1998	1ero.	49,0	55,4
	2do.	43,9	50,4
1999	1ero.	42,8	50,0
	2do.	42,0	48,7
2000	1ero.	41,6	48,3
	2do.	40,4	46,3
2001	1ero.	39,1	45,5
	2do.	39,0	45,4
2002	1ero.	41,5	48,1
	2do.	48,6	55,4
2003	1ero.	54,0	61,0
	2do.	55,1	62,1
2004	1ero.	53,1	60,2
	2do.	47,0	53,9
2005	1ero.	42,4	48,8
	2do.	37,9	43,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela

Fuente: Weisbrot et al. (2006).

La intensidad con que el estado venezolano empezó a incorporarse a actividades que siempre le resultaron ajenas en el plano económico/empresarial, fue de tal forma, que las distorsiones incluso se proyectaban con afectaciones comerciales «potenciales» a otros países de la región, por los grandes subsidios a productos, que restarían competitividad a bienes equivalentes en otras latitudes, en esquemas de importación o exportación. Los productos amparados por Mercal no tendrían competencia ni a lo interno ni a externo. Continuando con el trabajo citado sobre Mercal:

Dentro del esquema integracionista que pareciera existir con iniciativas como la de Mercosur o la de la Comunidad Andina, ésta última ahora en desuso, cabe preguntarse si una experiencia como la de Mercal se constituye en un tipo de barrera paraarancelaria o de otro tipo, que frena las relaciones de intercambio en relación a la comercialización de productos alimenticios que detentan artificialmente precios bajos por la injerencia del Estado. (Baskin, 2009, p. 1).

Sin embargo, hay que puntualizar el aspecto «potencial» en cuanto a las eventuales distorsiones. En materia de subvenciones en el comercio internacional, no hay nada que reportar en realidad, ya que Mercal no se orientó al mercado de exportación pese a que en cierto momento estuvo la posibilidad latente con las llamadas Misiones Sociales del Gobierno Bolivariano de Venezuela para América Latina. En este sentido en el trabajo citado sobre Mercal, se dice:

¿Mercal y CASA con potencial de ser considerados Subvención en el Comercio Internacional? Sí. La iniciativa gubernamental Mercal y su marca propia CASA hasta el momento no han sido destinadas al mercado de exportación, caso en el cual afrontaría dificultades por la eventual afectación que podría generar la iniciativa en mercados foráneos y sus producciones nacionales. (Baskin, 2009, p. 67).

Desde luego que precios bajos-artificiales de productos, en principio se constituyen en una barrera a la importación. Esto en el caso de Mercal resultaba difícil de apreciar, ya que la iniciativa era una más dentro del mercado de canales de distribución, es decir, no controlaba a ese mercado y tenía un carácter social: socorrer a los hogares de bajos ingresos en una economía inflacionaria. Por otro lado, y lo más importante: la asignación de divisas para la

importación era creciente y consideraba a toda la competencia del canal. En el trabajo citado sobre Mercal, se lee:

En relación a la posible afectación a países que comercian con Venezuela que podría causar la política interna de precios bajos (subsidiados) que mantiene el Estado a través de Mercal, se debe decir que desde el punto de vista teórico y en la práctica, el subsidio funciona como una barrera a la importación y que puede ser calificado de barrera no arancelaria (paraarancelaria) ya que en muchos casos termina logrando el mismo efecto.

¿Entonces hay que considerar a la política de precios bajos (subsidiados) de Mercal y CASA como una medida proteccionista ante el Comercio Internacional? Se piensa que no. En varias secciones de este trabajo hemos desentrañado con cifras oficiales e independientes, y con el manejo de la normativa constitucional, legal y administrativa, la razón de ser de estas iniciativas gubernamentales (atender a hogares de bajo ingreso), y el impacto (moderado) que generan en la Economía de Mercado o Consumo, el cual no es restrictivo en función a los principios de la Libre Competencia y la Libertad Económica.

(...) La forma en que se maneja la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (LA CASA, S.A.) y Mercados de Alimentos MERCAL, C.A. en cuanto a cómo se surten y realizan sus compras -aspectos ya desarrollados en este trabajo-, hace que no exista realmente una barrera para la entrada de productos alimenticios por el mero subsidio. Hay un claro camino a través de las importaciones del sector privado que cuentan con un volumen creciente de divisas a precio controlado de BsF. 2,15 por dólar. También está la posibilidad de negociar directamente con el Estado a través de LA CASA, S.A. la cual asumirá el diferencial de precios ante el consumidor. (Baskin, 2009, pp. 70-71)

Desde una perspectiva técnica, Mercal era una empresa de comercialización que mercadeaba en forma directa y permanente productos alimenticios y de primera necesidad, con la obligación de vigilar la calidad de los mismos y otorgar precios solidarios al público. La esencia de Mercal se podía decir que estaba signada por un alto compromiso social, carácter participativo y con aspiraciones de una amplia cobertura geográfica. En el trabajo citado sobre Mercal, se plantea:

Yendo más allá, Mercal representa a una iniciativa en la que el Estado abandona su tradicional carácter regulador

y compite directamente con el sector privado en el negocio del consumo masivo de alimentos, haciendo que muchos fabricantes se replanteen estrategias para permanecer en el mercado, muchas veces con condiciones no muy favorables en términos de rentabilidad. La ideal del gobierno: aminorar la dependencia de terceros en la cuestión alimentaria incidiendo en el tema del abastecimiento, evitando intermediarios. (Baskin, 2009, p. 3).

En principio y, en definitiva, la iniciativa gubernamental se mostraba con un potencial distorsionante de gran magnitud, tanto a lo interno como externo. Mercal como *retail* gozaba de todo tipo de prerrogativas que la hacían un jugador «observable» por sus competidores, es decir, los otros canales de distribución. «Mercal pareciera entonces una iniciativa más evolucionada del Estado venezolano (...) En este caso el subsidio es al precio directo los productos distribuidos por el gobierno a través de una red propia» (Baskin, 2009, p. 6).

Es pertinente aclarar que el esquema de subsidios estaba complementado con otras acciones que buscaban simplificar la cadena de suministros y bajar costos/precios, como la ejecución de compras directas a productores independientes, y de compras directas a fabricantes en Venezuela y el exterior, demostrando algún tipo de estrategia de naturaleza gerencial. En este sentido en el trabajo citado sobre Mercal, se dice:

Lo primero que se tiene que examinar es cómo se surte Mercal. Este canal ofrece productos que adquiere de diferentes formas: a) productos comprados directamente a productores independientes, b) productos comprados a cooperativas, c) productos comprados a fabricantes tradicionales que envasan a través de la marca CASA -ej. Polar, Cargill, Monaca, Coposa-, d) productos comprados a empresas en el exterior e importados directamente por el canal. En teoría la conjunción de estos mecanismos termina simplificando la cadena de distribución y ventas, abaratando los costos. A esto se debe sumar la carencia inversión publicitaria y el limitado margen de comercialización manejado para la marca CASA. Todos estos factores se traducen en precios más bajos a los del mercado común.

Sin embargo, el principal catalizador de los precios bajos en Mercal lo constituye el subsidio (...). (Baskin, 2009, p. 45).

Mercal no fue la primera experiencia gubernamental en esta materia, tal vez sí la de mayor tamaño por cobertura e inversión. En la administración de Carlos Andrés Pérez existió la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) y el Programa de Alimentación Estratégica (PROAL). Luego, con la llegada del chavismo al poder se instituyó el Plan Bolívar 2000, que entre sus características expendía alimentos a bajo costo como mecanismo de reforzamiento de los planes sociales. Más atrás, entre los años 1970-1982, existió la llamada Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA) la cual surgió para garantizar el abastecimiento alimentario en Venezuela.

Sobre la magnitud que llegó a tener Mercal (cerca de la mitad de la población hacia compras regulares en el *retail*⁴), se concluyó en el trabajo citado sobre Mercal, lo siguiente:

Con estos datos aportados por el propio Mercal se puede construir un primer elemento cuantitativo relevante para este trabajo: el impacto, alcance o penetración de la iniciativa, el cual está representado por el porcentaje de la población del país que se ha beneficiado de la misión en cuestión ($\text{Penetración} = \frac{\text{No. Compradores} \times 100}{\text{Total Población}}$). Para el 2007 la estimación de población para Venezuela según el Instituto Nacional de Estadística (INE) fue de 27.483.208 personas. Ahora bien, tomando en cuenta que la cantidad de personas atendidas por la Red Mercal para el mes de marzo de ese año fue de 12.122.499 personas, tenemos entonces que el impacto, alcance o penetración de la iniciativa fue del 44%, es decir, 44 de cada 100 personas realizó algún tipo de compra en el canal.

(...) Es bueno señalar, que la iniciativa del gobierno se ha constituido en la red de minoristas más grande del país. (Baskin, 2009, pp. 18-19).

Lo interesante del trabajo científico-académico tomado como base para describir el performance de Mercal, es que las cifras oficiales fueron contrastadas con data privada (fuente secundaria). En el trabajo citado sobre Mercal, se puede leer:

⁴ El distribuidor minorista, minorista o detallista es la empresa comercial que vende productos al consumidor final, éstos constituyen el último eslabón en la red de distribución al mercado.

Al hacer la consulta correspondiente en la base de datos del Panel de Consumidores denominada Multicategory, el dato de penetración (porcentaje de hogares compradores) inicia en enero 2005 con 44%, llegando a 52% en agosto 2008 (...), significando que en este último mes 52 de cada 100 hogares residenciados en las ciudades auditadas, realizó por lo menos una compra en algún establecimiento de la Red Mercal de cualquiera de las treinta (30) categorías (...) que componen la canasta en estudio.

(...) Para el mes de marzo 2007 el panel arroja un 45% de penetración, lo cual desde el punto de vista estadístico hace perfecta sincronía con las cifras oficiales disponibles ya mencionadas, en consecuencia, validándolas desde el punto de vista científico.

(...) En valor, es decir del total de bolívares, Mercal controlaba el 13% para enero 2005 de todo lo que se repartía en el universo de canales producto de las compras hechas por los hogares llegando a tan solo un 7% en agosto 2008. (Baskin, 2009, pp. 30-35).

Mercal termina leyendo un momento político, pero también económico, causado por la propia deficiente gestión económica del gobierno. De manera complementaria, Morales (2007) reporta lo siguiente:

(...) Las expresiones del Director de una de las más importantes firmas encuestadoras (Datanálisis) quien afirmaba que «Mercal es en la práctica la misión más exitosa (subrayado del autor) del Gobierno. Llegó justo cuando el poder adquisitivo cayó tan fuertemente que la población más pobre necesitaba un sitio cerca (subrayado del autor) de casa que vendiera alimentos básicos a precios muy baratos, porque ni siquiera les alcanzaba para pagar el transporte (subrayado del autor). (p. 57).

En el gráfico 4 puede observarse la evolución del canal en cuanto a penetración y participación mensual entre 2005 y 2008.

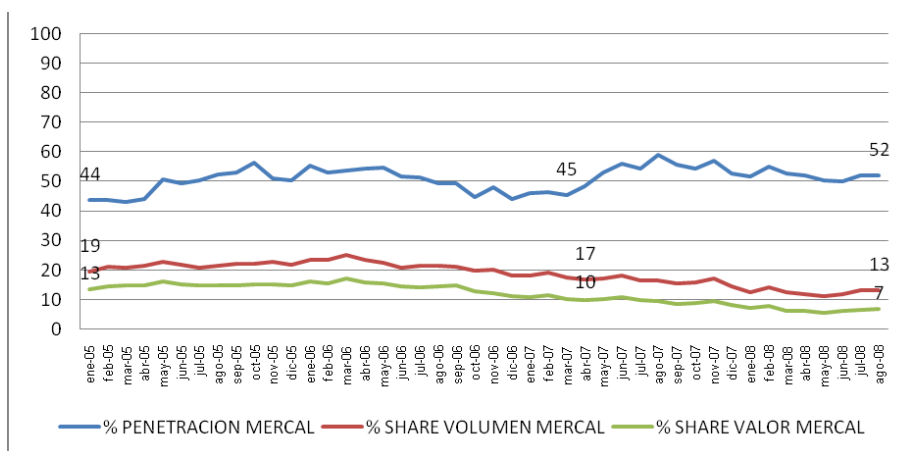


Gráfico 4. Histórico de penetración y participación mensual de Mercal. Fuente: Baskin (2009, p. 31).

3.2. Mercal (pasión)

Ahora bien, Mercal fue una iniciativa en cierta forma errática. Logró tener un gran alcance en la población, sobre todo en la de bajos recursos, sin lograr constituirse nunca como una alternativa largo plazo en el campo de los canales de distribución de productos de consumo masivo. En el trabajo citado sobre Mercal, se señala lo siguiente:

Pese a que el impacto de la iniciativa se mantiene muy alto (52% en agosto 2008), el devenir de sus participaciones en volumen y valor nos indican que los hogares continúan realizando compras frecuentes en Mercal, pero no de todas las categorías o por lo menos no en las mismas cantidades. El desabastecimiento, políticas de racionamiento por compra, retrasos en las importaciones y problemas de distribución/logística, seguramente hacen mella en el canal gubernamental. (Baskin, 2009, p. 33).

(...) Desde el punto de vista de las ventas (...) Mercal contó con un periodo de franco crecimiento entre el 2003 y 2005, luego cierto comportamiento errático se hizo parte de su dinámica. Con base en cifras oficiales, las ventas a la población de Mercal en abril 2003 reflejaban un promedio diario de 66 toneladas, al cierre de diciembre se contaba con una venta de 410 toneladas/día, para 2004 el promedio diario alcanzó las 4.175 toneladas/día, para el 2005 eran 6.271 toneladas/día y al cierre de diciembre 2006 se llegó a la cifra de 2.940 toneladas/día; esta situación reflejó una disminución del 53%

debido a problemas de abastecimiento/importaciones de alimentos, problemas de rotación de inventarios, problemas de distribución, problemas sindicales y dependencia de importaciones (55% del total de los productos). Según el Ministerio de Poder Popular para la Alimentación, al cierre de marzo 2007 el promedio diario levantó y se ubicó en 5.151 toneladas/día. (Baskin, 2009, pp. 16-17).

Por otro lado, sus logros circunstanciales no pueden ocultarse como tampoco las razones de su desaparición en la práctica ligadas a la disminución de recursos gubernamentales para financiar subsidios debido a la caída abrupta de los precios del petróleo, y a problemas de gestión empresarial, para los cuales el estado demostró como era previsible un pobre know how. En el trabajo citado sobre Mercal, se puntualiza:

Los datos revelados procedentes del Panel de Consumidores, desplegado en el país por la empresa LatinPanel, y que constituye una fuente independiente y rigurosamente científica para medir el comportamiento del consumo masivo, nos indican dos cosas: 1) En efecto, Mercal como canal de distribución - minorista tiene un gran impacto en la realidad venezolana hoy en día, ya que atiende a más de 12 millones de personas, independientemente de la fuente que se cite. 2) La marca propia CASA a pesar de que en categorías claves como Harina de Maíz, Pasta Alimenticia, Leche en Polvo, etc. para agosto 2008 no tiene la misma importancia o peso que en el pasado reciente, sin duda se ha constituido en un actor importante en el mercado venezolano.

El saldo de la iniciativa gubernamental es sin duda positivo, aunque su relanzamiento parece imperativo. La planificación de las importaciones de alimentos, el control de la rotación de inventarios, la solución de problemas de distribución y la marcada dependencia de las importaciones, son retos que debe afrontar Mercal en el corto plazo, de lo contrario podría continuar diluyéndose.

(...) Surge la interrogante sobre si un sistema de subsidio de esta magnitud es sostenible en el largo plazo y si más bien lo que se está haciendo es aumentar el déficit fiscal del país con una actividad en la que se compite directamente con el sector privado. En el otro lado de la balanza, el gobierno ha puesto de relieve que con iniciativas como Mercal se intenta lograr la soberanía alimentaria en ciertos rubros, lo cual en principio no luce como un objetivo divorciado de cualquier proyecto de país. (Baskin, 2009, pp. 43-49).

Para la época, las ineficiencias del Estado eran reportadas por los entes destinados para eso. En el trabajo citado sobre Mercal, se recoge lo siguiente:

En el último Informe disponible para consulta en Internet: Informe de Gestión de 2006, emanado de la Contraloría General de la República (CGR) se señala en cuanto a la situación general de los entes y órganos evaluados, lo siguiente: "Sobre la base de los resultados de las actuaciones practicadas, podemos señalar que en los diferentes niveles territoriales que conforman el poder público venezolano (nacional, estatal y municipal), persisten fallas, deficiencias, actos, hechos y omisiones que inciden negativamente en el cumplimiento de los fines del Estado, lo cual repercute negativamente en la ciudadanía e impide avanzar con mayor celeridad hacia el desarrollo del país".

(...) La propia CGR en el mencionado Informe de Gestión de 2006 cuando se centra desde el punto de vista del Control Fiscal en los Poderes Públicos Nacionales, señala "De las evaluaciones de control interno practicadas a los ministerios de Economía Popular (MINEP), de Alimentación (MINAL) y de Turismo (MINTUR), se comprobó que los manuales de normas y procedimientos no están aprobados por la máxima autoridad, además presentan deficiencias en la elaboración de sus respectivos planes operativos anuales, así como en la presentación de información relacionada con aspectos presupuestarios". (Baskin, 2009, pp. 9-10).

Mercal era lo que se conoce bajo los tecnicismos del mercadeo como un *hard discount*. Este define negocios que se enfocan en otorgar el mejor precio del mercado, apuntalándose en descuentos muy agresivos (hasta 40 por ciento por debajo de productos tradicionales).

Este retail público, fue una iniciativa que desde una perspectiva mercadotécnica apalancó su ventaja competitiva primordialmente en los precios bajos vía subsidio, haciéndola muy vulnerable en el mundo de los negocios. Su fragilidad era evidente debido a que dependía de ingentes cantidades de recursos económicos para una operación que financieramente se manejaría a pérdida. En el trabajo citado sobre Mercal, se encuentra lo siguiente:

Sin embargo, el principal catalizador de los precios bajos en Mercal lo constituye el subsidio. También opera la exoneración de aranceles para las importaciones. El propio ministro del Poder Popular para la Alimentación, Félix

Osorio, en una entrevista revelaba en mayo 2008 “Este año el Gobierno nacional tiene previsto destinar 2.4 millardos de bolívares fuertes para el subsidio de los productos de la red Mercados de Alimentos (Mercal)”. (Baskin, 2009, p. 45).

El carácter particular de esta iniciativa gubernamental, que competía con privados, hace que las valoraciones sobre la misma no puedan restringirse únicamente a lo empresarial. Lo político pesa y también determina la realidad del canal. Sería un error realizar valoraciones parcializadas por lo descontextualizadas que resultarían. La arquitectura del Estado mostrada a través de sus instituciones «creadas y recreadas» daba cabida a legítimas interrogantes sobre la implementación de nuevos paradigmas que en este caso contaban con respaldo constitucional por lo menos a nivel conceptual. Principios como el de la participación ciudadana, la flexibilidad, la corresponsabilidad e inclusión, la reducción de desequilibrios sociales y mejora de la calidad de vida de las personas, podían justificar «políticamente» la iniciativa. A este respecto en el trabajo citado sobre Mercal, se señala:

Sin duda, el debate sobre Las Misiones está abierto y rodeado de interrogantes, cabría preguntarse si... ¿en Venezuela se está gestando una nueva institucionalidad del Estado, sobre la base de nuevos paradigmas organizativos asociados a la participación ciudadana, flexibilidad, corresponsabilidad e inclusión, reducción de desequilibrios sociales y mejora de la calidad de vida de las personas?, si... ¿se está ante una inversión meramente política o la connotación es realmente social?, si... ¿por la naturaleza de las misiones, se puede deducir que constituyen una garantía de los derechos sociales consagrados en la Constitución? (Baskin, 2009, p. 5).

No se puede olvidar esta realidad: por largos trechos del siglo XX y del XXI, Venezuela ha sido un país rico repleto de gente pobre. Camel (2007) oportunamente reportó una radiografía al respecto:

Del total de ingresos de las familias venezolanas, en promedio el 44 por ciento es destinado a la compra de alimentos, para cubrir una dieta principalmente basada en harina de maíz precocida, arroz, pasta, pollo, granos y carne. Para un gran sector de la población del país, agrupados en los niveles socioeconómicos D y E (que representan el 81 por ciento de la población, es decir, alrededor de 21 millones de venezolanos), lograr satisfacer esta cuota no es tarea fácil. Sólo el 11 por ciento del segmento E alcanza a comprar todo

lo que necesita para cubrir sus necesidades.

En esta línea de pensamiento, en el trabajo citado sobre Mercal, se asienta lo que sigue:

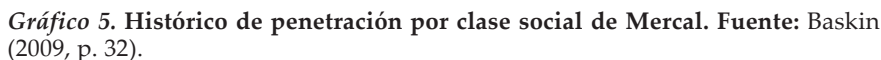
Basta con pasearse por cualquier gran ciudad del país y observar las condiciones de vida de la mayoría de los venezolanos para darse cuenta que la estructura de la administración pública no ha logrado saldar la enorme deuda social que tiene el Estado con sectores tradicionalmente excluidos de servicios básicos como la salud, la educación y la alimentación. Una administración pública ineficiente, con altos índices de corrupción y de espaldas a la sociedad ha sido la promotora de tantas carencias y frustraciones en el estamento social, particularmente en los sectores de menores ingresos, los cuales evidentemente están en una mayor situación de indefensión. (Baskin, 2009, pp. 10-11).

Incluso Mercal demostró haber aprendido de experiencias pasadas. La Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA) vigente entre los años 70 y 80, la cual buscaba garantizar el abastecimiento alimentario, colapsó por las grandes pérdidas que acumuló. Los subsidios «indirectos» otorgados por el Estado y que en teoría estaban dirigidos a beneficiar a los consumidores, no fueron reportados por estos. Sobre los problemas de la CMA, en el trabajo citado sobre Mercal, se puede leer lo siguiente:

El mecanismo consistía en vender a la industria agroalimentaria insumos a precios inferiores a los del mercado internacional, incentivando el abastecimiento de insumos para la industria procesadora de alimentos. Ésta por sus altos niveles de concentración no permitió permear los subsidios a manos del consumidor vía reducción proporcional de los precios de los productos finales.

(...) Mercal pareciera entonces una iniciativa más evolucionada del Estado venezolano ya que su diseño impide por lo menos la repetición de la experiencia de la CMA en los mismos términos. En este caso el subsidio es al precio directo los productos distribuidos por el gobierno a través de una red propia. (Baskin, 2009, p. 6).

Mercal logró claramente impactar a los hogares de bajo ingreso. Fue tal su despliegue y enfoque a precios bajos que los niveles socioeconómicos más altos (ABC) también reportaron frecuentemente compras en el canal (casi un tercio de estos hogares concentró el 8% de las toneladas vendidas), según se evidencia en



41

En el trabajo citado sobre Mercal, se puntualiza que: «Se hace claro que Mercal está impactando de manera considerable al tipo de hogar que tenía previsto alcanzar y que son los más vulnerables desde el punto de vista alimentario» (Baskin, 2009, p. 33).

Una de las distorsiones que se le endilgaban al canal era que constituía una práctica restrictiva, desleal o injusta. En el trabajo citado sobre Mercal, se señala:

Podría pensarse que Mercal con sus niveles de descuentos incurre en competencia desleal en relación al resto del sector minorista. De hecho, así lo piensa el sector privado: Nelson da Gama, presidente de la cadena de supermercados Excelsior Gama y ex presidente de la Asociación Nacional de Supermercados y Afines (Ansa) dijo “es imposible competir con el Gobierno. Entiendo que a raíz del paro el gobierno ideara esta estrategia, pero el sector privado lo puede hacer bien y de una manera más rentable. Sin embargo, nosotros nos alegramos de que la gente de escasos recursos tenga esa opción, un esquema que funciona y que maneja altos porcentajes de consumo, pero para nosotros es un golpe muy fuerte. El 12 por ciento de nuestros clientes ha ido alguna vez a Mercal, lo que refleja que existe un porcentaje importante de usuarios que está buscando productos básicos a un menor precio”.

(...) En adición no se aprecian barreras a la entrada de competidores al mercado, los competidores del canal no podemos decir que son débiles en función a los niveles de participación que manejan y, como se trata de una política de Estado (Mercal Programa Máxima Protección) luce ilógico pensar que el canal compensaría de alguna forma sus pérdidas con la salida del resto de minoristas / distribuidores o busca conformar un monopolio. Lo único cierto es que Mercal al ser una empresa del Estado sí tiene la capacidad financiera para sobrellevar las pérdidas generadas durante la realización de la práctica, lo cual per sé no constituye competencia desleal. (Baskin, 2009, pp. 54-60).

Desde luego esto no tenía mayor asidero debido a que el solo hecho que Mercal fuese una iniciativa gubernamental que maneja precios bajos, no la constituía es injusta o desleal. Tampoco frenaba la entrada de competidores ni propiciaba su salida. El precepto fundamental de la libre competencia es que existan muchos oferentes y demandantes, sin que ninguno de ellos tenga el poder para imponer condiciones caprichosa y unilateralmente. El fin

último es garantizar es la eficiencia de los mercados en beneficio de todos los que participan en ellos.

En ningún caso Mercal incurrió en este supuesto. En lo que tal vez si incurría Mercal era en precios predatorios. Sin embargo, al no tener posición de dominio sería discutible el asunto. (...) «no, por varias razones, la fundamental es que la iniciativa no ha tenido como efecto la salida del mercado de algún canal de distribución o ha afectado visiblemente la permanencia de algún actor económico (...)». En adición, en el trabajo citado sobre Mercal, se dice:

(...) se constató a través del análisis de cifras tanto oficiales como independientes que Mercal tiene un peso importante dentro del espectro de canales de distribución, pero está muy lejos de controlarlo (para agosto 2008 representa sólo el 13% y 7% del volumen y valor del mercado respectivamente (...)) Incluso la eventual distorsión que podría generar Mercal es cada vez menor. Los datos muestran que el canal viene perdiendo peso sistemáticamente en los hogares venezolanos.

(...) El manejo de un diferencial grande de precios que implicase que no se llegase a cubrir la estructura de costos también configuraría este tipo de conducta por el evidente el efecto que ocasiona en el resto de oferentes de productos y servicios. Esto es lo conocido en doctrina como “precios predatorios”, conducta que se da cuando una firma con posición de dominio fija los precios por debajo de sus costos con la finalidad de eliminar a sus competidores y posteriormente transformarse en un monopolio. (Baskin, 2009, pp. 58-59).

Otro elemento de discusión era el vinculado a la Libertad Económica. Mercal no violentaba de ninguna forma. El concepto de Libertad Económica ampara al Estado como sujeto pasivo de este derecho. Se le tiene no sólo como regulador sino como actor, particularmente cuando se trata de la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad como la alimentación. En este sentido en el trabajo citado sobre Mercal, se explica en detalle el tópico:

En relación a Mercal y la Libertad Económica tenemos que el artículo 112 de la Constitución acoge el derecho de todos los particulares a emprender y desarrollar la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las expresamente establecidas en la Constitución y la Ley. En efecto, dispone el mencionado artículo 112 lo siguiente: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su

preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

La vertiente común de la libertad económica refiere a la manifestación específica de la libertad general del ciudadano, la cual se proyecta sobre su arista económica. De allí que, fuera de las limitaciones expresas que estén establecidas en la Ley, los particulares podrán libremente entrar, permanecer y salir del mercado de su preferencia, lo cual supone, también, el derecho a la explotación, según su autonomía privada, de la actividad que han emprendido. Ahora bien, en relación con la expresa que contiene el artículo 112 de la Constitución, los Poderes Públicos están habilitados para la regulación – mediante Ley- del ejercicio de la libertad económica, con la finalidad del logro de algunos de los objetivos de “interés social” que menciona el propio artículo. De esa manera, el reconocimiento de la libertad económica debe conciliarse con otras normas fundamentales que justifican la intervención del Estado en la economía, por cuanto la Constitución venezolana reconoce un sistema de economía social de mercado. Así lo ha precisado la Sala Constitucional en varias oportunidades. (Baskin, 2009, pp. 76-77).

En buena medida con Mercal, el Estado simplemente ejerció su derecho a la Libertad Económica, debido a que todas las personas «naturales o jurídicas, públicas o privadas» pueden dedicarse si lo desean a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan las normas jurídicas. Al no lesionarse elementos de la libre competencia, tampoco se afectó a la libertad económica. En perspectiva, no existían argumentos objetivos de hecho ni de derecho que soportaran una transgresión de forma indubitable. Como se menciona en el trabajo citado sobre Mercal:

Desde la perspectiva de la Libre Competencia, lo medular es que la iniciativa no ha tenido como efecto la salida del mercado de algún canal de distribución o ha afectado visiblemente

la permanencia de algún actor económico. Tampoco Mercal es una empresa que detenta posición de dominio en base a los datos examinados ni a lo establecido en el Ley de Procompetencia. Los datos de fuente independiente reflejan a un Mercal que compite efectivamente en el mercado de la distribución de productos de consumo masivo (alimentos principalmente) con una participación moderada. (Baskin, 2009, p. 85).

La posibilidad de un Estado incursionando en el mundo de los negocios posee un andamiaje no solo constitucional sino también legal. En el trabajo citado sobre Mercal, se lee:

(...) Podemos acudir al Título I. Disposiciones Generales, artículo 3 de la Ley de Procompetencia para una definición concreta: “A los efectos de esta Ley se entiende por libertad económica, el derecho que tienen todas las personas a dedicarse a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan la Constitución y leyes de la República. (Baskin, 2009, p. 79).

3.3. Mercal (muerte)

Se debe empezar por aclarar que se habla de una muerte o desaparición figurada de Mercal. El canal sigue funcionando, pero a una escala ínfima desde hace años. Basta con visitar su página web para notar la poca actividad. De hecho, el registro de la web data del 2015. Es evidente tal situación dada la profunda crisis de recursos que afronta el Estado venezolano, en el cual el colapso de los servicios públicos no requiere prueba ni referencia alguna.

Para agosto 2008 (última data privada disponible) se apreciaba un decrecimiento importante del canal dentro del consumo masivo, si se comparaba con el peso que tenía en enero 2005. En términos de volumen (toneladas) la caída era del 46%. De ser un jugador que concentraba el 19% de todo el volumen vendido en categorías de gran relevancia (pasta alimenticia, leche, arroz...), pasó a significar sólo un 13%. Con relación a esto en el trabajo citado sobre Mercal, se comenta:

Notamos que la importancia del canal ha venido paulatinamente decreciendo en el mercado de consumo masivo venezolano. En enero 2005 la iniciativa concentraba el 19% de todos los volúmenes (toneladas) asociados a las 30 categorías que integran la canasta en estudio, disminuyendo

a 13% en agosto 2008, retrocediendo en todo este espacio de tiempo un 46,15% en términos relativos. (Baskin, 2009, p. 34).

El peso de Mercal en valor era aún menor como consecuencia de su política de precios bajos, y para agosto 2008 mostraba una caída también significativa. Al respecto esto en el trabajo citado sobre Mercal, aparece:

En valor, es decir del total de bolívares, Mercal controlaba el 13% para enero 2005 de todo lo que se repartía en el universo de canales producto de las compras hechas por los hogares, llegando a tan solo un 7% en agosto 2008. Desde luego, la política de precios bajos del canal hace que su importancia en valor sea menor. En términos relativos ha diluido su peso en 85.71%. (Baskin, 2009, pp. 34-35).

Mercal pese a que continuaba siendo un actor relevante como canal de distribución dentro del consumo masivo, empezó a achicarse. Los hogares ya no compraban los mismos productos ni tampoco en las mismas cantidades, probablemente por problemas de stock/disponibilidad, entre otros. En el trabajo citado sobre Mercal, se señala lo siguiente:

Pese a que el impacto de la iniciativa se mantiene muy alto (52% en agosto 2008), el devenir de sus participaciones en volumen y valor nos indican que los hogares continúan realizando compras frecuentes en Mercal, pero no de todas las categorías o por lo menos no en las mismas cantidades. El desabastecimiento, políticas de racionamiento por compra, retrasos en las importaciones y problemas de distribución/logística, seguramente hacen mella en el canal gubernamental. (Baskin, 2009, p. 35).

En cierto momento (última data privada disponible 2008) era evidente que la multimillonaria Misión del gobierno se conducía a su ocaso. En el trabajo citado sobre Mercal, sobre esto se puntualiza:

El saldo de la iniciativa gubernamental es sin duda positivo, aunque su relanzamiento parece imperativo. La planificación de las importaciones de alimentos, el control de la rotación de inventarios, la solución de problemas de distribución y la marcada dependencia de las importaciones, son retos que debe afrontar Mercal en el corto plazo, de lo contrario podría continuar diluyéndose. (Baskin, 2009, pp. 43 44).

En el trabajo citado sobre Mercal, quedó evidenciando como parte del balance de varios años de actividad del canal, el «encogimiento» del mismo:

Transcurridos casi tres años, los datos reflejan un decrecimiento

del canal en términos porcentuales a prácticamente la mitad. Un hogar que realizó compras en Mercal en el cuatrimestre más reciente disponible para consulta, sólo compró el 15% del total de sus productos (volumen) allí. De hecho, dentro del grupo de hogares que tienen en común haber realizado alguna compra en el segundo cuatrimestre de 2008 en la Red Mercal, resultan hoy en día más importantes los abastos/bodegas, las panaderías y los supermercados independientes que el aún más grande minorista del país. (Baskin, 2009, p. 62).

Mercal se erguía sobre un valor muy vulnerable: una política agresiva de subsidios a consumidor final, factor este clave de su desaparición en la praxis.

Si bien es cierto, el subsidio como institución podría encontrar justificación, como de hecho lo hace en muchos países/realidades, el mismo debe ser producto de una gran medida por las distorsiones que causa. Las empresas involucradas necesitan viabilidad financiera para que, como proyecto, puedan plantearse permanecer en el mercado cumpliendo sus funciones a largo plazo. En el trabajo citado sobre Mercal, se puede leer:

Tal vez tomando un análisis progresista sobre el subsidio, el mismo quedaría justificado cuando su monto, el cual es inyectado en cantidades astronómicas en una iniciativa como Mercal, fuera menor a las resultas obtenidas por la carencia de dicho beneficio social. Para ejemplificar esto, se podría decir que un pueblo con carencias alimenticias desarrolla con mayor facilidad problemas de salud, demandando inversiones mayores en otros servicios con implicaciones financieras de mayor peso: sistema de hospitalario.

En términos más técnicos, el aumento de los precios de los alimentos disminuye la “utilidad” o eficiencia en la satisfacción de una necesidad fundamental -alimentación- y se acrecienta la “utilidad perdida” por causa de los precios. En el caso de Mercal el problema es el origen del financiamiento, de las fuentes de financiamiento. Al vender productos al costo no estaríamos en presencia de empresas financieramente saludables, que pueden financiar su expansión con fuentes propias o acudiendo al mercado de capitales. (Baskin, 2009, pp. 50-51).

Viendo a la operación de Mercal en perspectiva, ahora en el 2020 y, si se quiere con un ánimo forense, se debe concluir que el escenario vaticinado se cumplió. Financieramente Mercal no era

viable en caso de afrontar el país «como de hecho afrontó» una previsible baja de los precios del petróleo (gráfico 7), los cuales han demostrado ser cíclicos a través de su historia. Esto sin mencionar los problemas de ineficiencia gerencial sobre la cual la CGR dejó evidencia en su momento, y las dificultades típicas de cualquier Estado que decide participar en actividades de privados sin tener la experticia ni preparación.

El petróleo cae a su nivel más bajo desde noviembre de 2001

Días después del acuerdo de la OPEP, el petróleo continúa experimentando un colapso histórico



Gráfico 7. Histórico de precios del petróleo, 2000-2020. Fuente: CNN/Refinitiv. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/17/el-precio-del-petroleo-se-desploma-a-menos-de-19-dolares-su-punto-mas-bajo-en-18-anos/>

4. Conclusiones

Mercal más que responder a un plan económico es una reacción política. Se constituye en una acción táctica para lograr conexión real y directa con la Venezuela de las mayorías, con los hogares de bajo ingreso: las clases populares. El *retail* gubernamental en su momento, asume el rol de punta de lanza del esquema de «misiones» por centrarse en el tema alimentario, el cual lógicamente es tremendamente sensible para los más desposeídos. Venezuela históricamente es un país de gente pobre; una nación con una gran inequidad y desigualdad. Para Méndez Castellano

(1986)⁶ esto último estaba totalmente claro décadas antes de que siquiera apareciera Mercal:

Podemos considerar a Bélgica como un país desarrollado por su distribución más racional de la riqueza, con una clase media fuerte y la población ubicada en niveles de pobreza, no tan numerosa. En Venezuela se observa una alta concentración de riqueza en 5,48% de la población, una clase media débil, 14,10%, un 42,37% en pobreza relativa y un 38.05% en lo que hemos denominado pobreza extrema o crítica. Incluso, en algunos estados con mayor población rural, se ha encontrado hasta un 50% de sus familias en estrato V ("pobreza crítica").

En consecuencia, consideramos que la estratificación social es un valioso indicador de gran confiabilidad para medir el subdesarrollo nacional y regional. (p. 100).

Esta iniciativa gubernamental debe analizarse tomando en cuenta su carácter sui generis. Pese a que este retail público, compitió con privados, su naturaleza hace que se tengan que examinar muchas más variables para determinar su efectividad y pertinencia. Se pudo observar científicamente el comportamiento del canal en su época de mayor apogeo, en la Venezuela con los mayores precios del barril de petróleo de la historia reciente.

Uno de los mayores problemas de Mercal es que pasó a ser gasto corriente de la administración, y ante la recesión mundial y la baja de los precios del crudo, su futuro estaba inexorablemente comprometido. Financieramente Mercal no era viable en caso de afrontarse una previsible baja de los precios del petróleo, los cuales habían demostrado ser cíclicos a través de su historia. Esto sin mencionar los problemas de ineficiencia gerencial típica de cualquier Estado participando en actividades de privados.

En efecto, Mercal tuvo un impacto nada despreciable en los hogares venezolanos, particularmente en los de bajo ingreso. En la página 12 de este escrito se citó:

Los datos revelados procedentes del Panel de Consumidores, desplegado en el país por la empresa LatinPanel y que constituye una fuente independiente y rigurosamente científica para medir el comportamiento del consumo masivo, nos indican dos cosas: 1) En efecto, Mercal como canal de

⁶ Dr. Hernán Méndez Castellano, llamado ideólogo de la venezolanidad, es Individuo de Número, Sillón XXVIII, de la Academia Nacional de Medicina, Caracas-Venezuela.

distribución/minorista tiene un gran impacto en la realidad venezolana hoy en día, ya que atiende a más de 12 millones de personas, independientemente de la fuente que se cite. 2) La marca propia CASA a pesar de que en categorías claves como Harina de Maíz, Pasta Alimenticia, Leche en Polvo, etc. para agosto 2008 no tiene la misma importancia o peso que en el pasado reciente, sin duda se ha constituido en un actor importante en el mercado venezolano. (Baskin, 2009, p. 43).

¿Mercal como se ha dicho era una iniciativa inconstitucional? No, contó con soporte en la Constitución Nacional. Lo relativo a temas alimentarios tan básicos para la existencia humana por lo general estarán contenidos en cualquier normativa general. La administración de la época trató de darle rango constitucional a Las Misiones «vía reforma constitucional» para evitar controles institucionales que todavía estaban vigentes en alguna medida en esa época (poder legislativo, contraloría, etc.), procurando dar plena discrecionalidad y autonomía al Poder Ejecutivo en el manejo de recursos. En el trabajo citado sobre Mercal, se dice en este sentido:

El sustento constitucional que el gobierno le ha dado a la iniciativa Mercal se basa en el artículo 305 de la Carta Magna, contenido en el Título VI. Del Sistema Socio Económico. Capítulo I. Del Régimen Socio económico y de la Función del Estado en la Economía, que reza: “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento (resaltado nuestro). Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la

actividad agrícola (...).

(...) La idea que parece desprenderse de esta arquitectura normativa constitucional era la de institucionalizar a Las Misiones y dejar su funcionamiento con absoluta discrecionalidad en manos del Poder Ejecutivo abriendo una fuente de financiamiento alejada de controles legislativos en base a la distribución de las reservas internacionales.

Agotada la oportunidad de reforma el gobierno optó por la vía de la Ley Habilitante, creándose la Ley Orgánica de la Administración Pública según Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración. Gaceta Oficial Extraordinario No. 5.890 de fecha 31 de julio de 2008, la cual tiene plena vigencia. (Baskin, 2009, pp. 72-75).

Otro mito sobre Mercal era que violaba los preceptos de la Libre Competencia. La iniciativa no ostentaba una posición dominante en el mercado de canales de distribución de productos de consumo masivo, tampoco dañó a sus competidores o intentó expulsarlos del negocio. Solo llenó un vacío, atendiendo principalmente a los hogares de bajos ingresos. El trabajo citado sobre Mercal, concluye:

Jurídicamente y tomando en cuenta los hechos ya referidos, se hace cuesta arriba encuadrar a la iniciativa gubernamental Mercal como una conducta que ha logrado manipular la distribución en perjuicio de la libre competencia. Tampoco se puede hablar de concentración económica o posición de dominio, porque los datos de fuente independiente reflejan a un Mercal que compite efectivamente en el mercado de la distribución de productos de consumo masivo (alimentos principalmente) con una participación moderada.

Resumiendo, se puede decir que el canal del gobierno simplemente lo que ha hecho es llenar un vacío impactando principalmente al grupo de la población que es más vulnerable en materia alimentaria constituido por las clases sociales D y E que como ya vimos consolidan en agosto 2008 más del 92% del volumen comprado en el canal (...) sin vulnerar directamente algún principio de la libre competencia, incluyendo lo concerniente a la competencia desleal. (Baskin, 2009, p. 63).

El precepto fundamental de la Libre Competencia es que existan muchos oferentes y demandantes, sin que ninguno de ellos tenga el poder para imponer condiciones caprichosa y unilateralmente. El fin último es garantizar la eficiencia de los mercados en beneficio de todos los que participan en ellos. Mercal

no interfirió con esto. El Estado como accionista, nunca frenó la entrada de competidores ni propició tampoco la salida de alguno.

En buena medida con Mercal, el Estado simplemente ejerció su derecho a la Libertad Económica, debido a que todas las personas «naturales o jurídicas, públicas o privadas» pueden dedicarse si lo desean a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan las normas jurídicas. Al no lesionarse elementos de la libre competencia, tampoco se afectó a la libertad económica. En perspectiva, no existían argumentos objetivos de hecho ni de derecho que soportaran una transgresión de forma indubitable.

Un elemento censurable sobre esta iniciativa gubernamental es lo que tiene que ver con la duplicidad de funciones y consiguiente ineficiencia que esto acarrea. Los objetivos de Mercal tenían responsables previos en ministerios y entes descentralizados; solo que no cumplían con lo encomendado normativamente. Mercal implicó una gran duplicidad de esfuerzos y recursos, que también incidió en su desaparición práctica. En el trabajo citado sobre Mercal, se dice:

Las Misiones entendidas como programas que conforman una nueva institucionalidad del Estado venezolano, han desarrollado parte de las funciones que le competen a los ministerios y a sus entes descentralizados, creándose una doble institucionalidad, un solapamiento funcional y por supuesto duplicidad de esfuerzos y recursos. Esto es lo que nos permite concluir que este tipo de iniciativas gubernamentales no tienen vocación de perpetuidad, deben responder a situaciones de emergencia y existir por periodos limitados de tiempo, ya que devienen naturalmente en una gran ineficiencia. (Baskin, 2009, p. 13).

Lo objetable de Mercal es su génesis reactiva por motivos políticos: «ganar renta con los más pobres» bajo el pretexto del retorno directo de la renta petrolera a los más desposeídos. Esto se evidencia por su creación improvisada/compulsiva. Con Mercal se trabajó sobre la marcha en un momento de gran incertidumbre política. No fue parte de un plan ni de una estrategia orquestada y consultada a las fuerzas vivas de la Nación a través de debates previos en ninguna instancia. Fue solo una respuesta política a un momento de gran dificultad de legitimidad. La iniciativa terminó sobrellevando sus ineficiencias con recursos inmensos que

provenían del gasto corriente de la Nación. Mercal consideró a los consumidores, sobre todo a los de bajos ingresos, como «clientes políticos». No se puede refutar que Mercal llegó a atender a millones de personas de bajos ingresos, pero ¿a qué costo? ¿Los miles de millones de dólares desembolsados por el Estado tuvieron una justa retribución?

Venezuela siempre ha sido un país de hogares de bajos ingresos, habiendo petróleo o no. Problemas de desigualdad e inequidad son la norma. ¿A qué se podría deber esto? Tesis como las de Adam Smith promueven la idea de que elevados niveles de libertad conducen a elevados niveles de desarrollo (la libertad como medio de desarrollo). La capacidad de una persona de obtener logros está atada con sus oportunidades económicas, acceso a derechos políticos, facilidades sociales, educación, salud e incentivos relacionados. Expresa Sen (2002) “la desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad”:

La desigualdad en algún aspecto (económico, político o social) tiene como característica la generación de una onda expansiva que termina afectando otras esferas del individuo, ya no será lo meramente económico, político o social. Entonces lograr equidad se constituye en un presupuesto para lograr desarrollo y no lo contrario. Igualdad y equidad es lo que la libertad necesita para producir desarrollo.

(...) El desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB (o del ingreso personal), o la industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social.

(...) La capacidad real que tiene una persona para alcanzar logros está bajo la influencia de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las facilidades sociales y las condiciones habilitantes de buena salud, educación básica, así como el aliento y cultivo de iniciativas”.

(...) Las normas de comportamiento pueden inducir a las personas a actuar en forma honorable sin necesidad de recurrir incesantemente a demandas entre las partes contratantes. (pp. 4-11).

Según este planteamiento, se debe concluir entonces que el asunto medular está en las libertades reales y verdaderas de

las personas, pero ese es tema para otra investigación. Por los momentos solo se trata de dar peso a un argumento. En resumen, los venezolanos con carencias no surgieron por generación espontánea después de abril 2002.

5. Referencias

- Aponte, C. (2006). El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada. *Cuadernos del Cendes*, 23(63), 85-119. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000300005&lng=es&tlng=es
- Baskin, R. (2009). *Pertinencia e impacto de la iniciativa gubernamental Mercados de Alimentos MERCAL C.A. y su influencia en la Economía de Mercado y la Libre Competencia* [Tesis de Especialización mención publicación, Universidad Central de Venezuela]. <https://mega.nz/folder/kBoFSJLT#uOLR47GrGQtY-wgT1KKI9g>
- Camel, E. (2007, March 29). Sólo el 11% de los pobres alcanzan comprar todo lo que necesitan. *El Universal*. http://www.eluniversal.com/2007/03/29/eco_art_solo-11-de-los-pobr_231293.shtml/
- Decreto 600, Gaceta Oficial No. 40.340 (2014). http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700013804/0&Nombrebd=spgoin&CodAsocDoc=798&t04=1&t05=png&TipoDoc=GCTOF&Sesion=612628695
- Entrevista a Rigoberto Lanz. (10 de febrero de 2007). *El Nacional*, A4.
- Gutiérrez, J., Flores, S., Mora, R. y Muñoz, C. (2019). Lealtad del consumidor en una empresa estatal distribuidora de alimentos: el caso Mercal en Venezuela. *Revista Agroalimentaria*, 25(49), 173-192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7392625>
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1999). Informe Social 4 1998 Venezuela, Ildis, <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/informe4.pdf>
- Méndez Castellano, H. (1998). Aproximación al conocimiento de la Sociedad Venezolana para el siglo XXI. *Gaceta Médica de Caracas*. 106(3):399-404.
- Méndez Castellano, H. y Méndez, M. C. d. (1986). Estratificación Social y Biología: método Graffar modificado. *Archivos Venezolanos de Puericultura y Pediatría*. Vol. 49 Nos. 3 y 4, 93-100. <http://cania.msinfo.info/bases/biblo/texto/pdf2/>

Mendez1.pdf

- Morales, A. (2007). Una interpretación del fenómeno mercal desde la perspectiva teórica de la economía neoinstitucional. *Revista Agroalimentaria*, 13(25), 45-61. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542007000200004
- Sen, A. (2002). *¿Qué impacto puede tener la ética? Trabajo presentado en la Reunión Internacional sobre "Ética y Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el Gobierno de Noruega*. Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana, capital social y desarrollo. <https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf>
- Stanton, W., Etzel, M., y Walker, B. (2007). *Fundamentos de Marketing*. McGraw-Hill/Interamericana.
- Weisbrot, M., Sandoval, L., & Rosnick, D. (2006). Índices de pobreza en Venezuela: En búsqueda de las cifras correctas. CEPR Reports and Issue Briefs 2006-08sp, *Center for Economic and Policy Research* (CEPR). <https://ideas.repec.org/p/epo/papers/2006-08sp.html>