



HARVARD Kennedy School
JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT

Pobreza, cobertura de las Misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela

Luis Pedro España N.¹

José Ramón Morales A.²

Douglas Barrios A.³

CID Research Fellow & Graduate Student
Working Paper No. 74
Junio 2016

©Copyright 2016 España, Luis Pedro; Morales, José Ramón; and Barrios, Douglas; and the President and Fellows of Harvard College



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

¹ *Sociólogo. Ms. Ciencias Políticas. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello y Coordinador del Proyecto de Estudio sobre la Pobreza en Venezuela.*

² *Economista. Ms. Administración Pública y Desarrollo Internacional. Investigador del Centro para el Desarrollo Internacional en la Universidad de Harvard.*

³ *Economista. Ms. Administración Pública y Desarrollo Internacional. Investigador del Centro para el Desarrollo Internacional en la Universidad de Harvard.*

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. ¿Cuántos hogares necesitan protección social y donde están?	6
<i>Determinación de la línea de pobreza</i>	6
<i>¿Cuántos son los hogares y las personas en pobreza?</i>	9
<i>¿Qué porcentaje de la población debería ser objeto de protección social?</i>	10
<i>¿Donde están los pobres?</i>	11
3. La población beneficiaria de las Misiones Sociales: ¿Los más necesitados?	13
<i>¿Cuántos son los beneficiarios de las Misiones Sociales?</i>	15
<i>El perfil social de la población beneficiaria</i>	18
4. Los diferenciales de precios y los problemas sociales asociados	26
<i>Los controles de precios: esquema incierto de protección social</i>	26
<i>Los controles de precios: generadores de distorsiones e injusticias que afectan a todos</i>	28
5. Estimación del monto necesario de transferencias directas para la población en pobreza	30

1. Introducción

En el año 2008, cuando los venezolanos se beneficiaban de lo que iba a ser el último año de crecimiento continuo de los precios del petróleo, la segunda encuesta nacional sobre la pobreza en Venezuela realizada ese año⁴, resumía la situación social de la siguiente manera:

“...la reducción de la pobreza en Venezuela ha sido producto de un aumento de los ingresos entre 2004 y 2007, que a su vez ha disparado el consumo y las mejoras que los hogares pudieron hacer privadamente. Pero parece que ha tendido a empeorar aquello que no depende del ingreso de los hogares o que no puede ser mejorado sustantivamente con el ingreso de las personas, tales como las condiciones del medio donde se vive, el saneamiento ambiental, la educación, la salud, la vialidad, el esparcimiento y la seguridad personal. Con lo dicho es probable que estemos en presencia de una reducción pasajera de la pobreza, porque no se afectaron los factores que incrementan las capacidades de las personas en pobreza y su acceso a las oportunidades.” (España, 2008, p.408)

El boom de ingresos y las políticas públicas que favorecieron la expansión del consumo de las familias, tales como el aumento del gasto público social, el crecimiento de la nómina del sector público y la sobrevaluación del bolívar, hizo que el consumo privado creciera 15% al año durante el período, permitiéndole a los hogares no sólo satisfacer necesidades corrientes que pueden cubrirse desde el consumo de los hogares, sino que incluso permitió aumentar el patrimonio de las familias por medio de la renovación y adquisición de activos.

En esos años la pobreza de ingreso cayó a poco más de la mitad. Según las cifras oficiales del INE, en el primer semestre de 2003 el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza era de 61%, cinco años después, en 2008, ese porcentaje había caído al 33,1%⁵.

Si bien el año 2003 mostraba un nivel de pobreza excepcionalmente alto, dada la particularidad sociopolítica que afrontaba el país⁶, era innegable que el perfil de 45% de pobreza de ingreso, en promedio entre finales de los años noventa y principios de 2000, se había reducido a lo que habían sido los niveles de pobreza en Venezuela en los lejanos años setenta cuando se experimentó el primer shock positivo de ingresos petroleros.

Con independencia de la sostenibilidad de este logro, por segunda vez, desde que se tienen contabilizaciones de pobreza, sólo un tercio de los venezolanos podían calificarse como pobres y, para el caso de los hogares, menos del 28% del total no tenía ingresos suficientes para cubrir sus necesidades. En términos de pobreza extrema (hogares sin

⁴ Nos referimos a las Encuestas sobre la Pobreza en Venezuela que realizó la Universidad Católica Andrés Bello para los años 1997 y 2008, cuyos resultados y publicaciones pueden revisarse en www.ucab.edu.ve/iies/pobreza

⁵ Cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística, según la Encuesta de Hogares por Muestreo, varios años.

⁶ Entre 2002 y 2003 Venezuela sufrió un fuerte período de inestabilidad sociopolítica marcada por el intento de golpe de Estado de abril de 2002 y el paro cívico-petrolero del primer trimestre del 2003; con la consecuente caída de la actividad económica que para ese primer trimestre de 2003 del 25% del PIB.

ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentación) la reducción significó que sólo 7,5% de los hogares venezolanos estaban en esa condición en el primer semestre de 2008.

Entre 2008 y 2013 los avances en la reducción de la pobreza se detuvieron. En la misma medida en que dejó de crecer el ingreso petrolero los indicadores de pobreza de ingreso también dejaron de mejorar. Antes de que se iniciara la crisis de los precios en 2014, los avances en la reducción de la pobreza habían cesado y así lo demostraban las cifras oficiales. Según el INE entre 2008 y 2013 el porcentaje de la población en situación de pobreza se había mantenido casi igual al pasar de 33,1% a 34,2%.

Estas son las últimas cifras oficiales de pobreza de ingreso que disponemos ya que la última contabilización oficial de porcentaje de población en situación de pobreza es la del segundo semestre de 2013⁷. A partir de ese momento la descripción social de la pobreza en Venezuela ha dependido de estudios independientes realizados entre otros, por un consorcio de varias universidades del país⁸, quienes con las restricciones presupuestarias que obligan a utilizar tamaños muestrales mucho más modestos, dan cuenta de la evolución de la pobreza entre 2014 y 2015 (ENCOVI, 2014 y 2015), años donde se precipitaron los precios del petróleo hasta un tercio de lo que llegaron a ser durante 2008 acelerando un proceso de deterioro en los indicadores de desempeño económico y bienestar del hogar.

Dada a estas restricciones al acceso de información, en este documento abordaremos la situación social de Venezuela visto desde los indicadores de pobreza que se construyeron desde la ENCOVI y no con cifras oficiales. A pesar de esta limitación, podemos afirmar que en los últimos dos años asistimos a una crisis social de grandes dimensiones y que sobrepasa otras crisis asociadas a la caída de los precios del petróleo. En los últimos dos años hemos roto todos los records de pobreza.

Así, y según estas fuentes independientes de información que disponemos, la pobreza de ingresos en Venezuela habría llegado hasta un 55% en 2014 y 76% en 2015. Cifras que por si solas hablan de la necesidad diseñar un plan de reformas económicas y sociales para hacerle frente al impacto social de la caída de los precios del petróleo, así como al conjunto de factores, más allá de los precios del crudo, que han llevado al país a tres años continuos de recesión y aumento de la pobreza.

⁷ En Agosto de 2016, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó estadísticas sobre el porcentaje de hogares en situación de pobreza por primera vez desde el año 2013. La serie fue actualizada para incluir los datos de 2014 y el primer semestre de 2015. Para el primer semestre de 2014 la cifra de hogares en situación de pobreza por ingreso alcanzó 29,5%, para el segundo semestre de ese año llegó a 32,6% y finalmente para el primer semestre de 2015 33,1% de los hogares se encontraban en situación de pobreza por ingresos. Sin embargo, el INE no ha hecho públicas ni el valor de Canasta Alimentaria Normativa para 2015, ni las Encuestas de Hogares que sustentan este cálculo ni las cifras de pobreza por ingreso como porcentaje de la población.

⁸ Nos referimos a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizadas en 2014 y 2015 por la Universidad católica Andrés Bello, la Universidad Simón Bolívar y la Central de Venezuela. Los resultados e informe de la encuesta 2014 pueden verse en: Zuñiga, Genny y González, Marino. *Una mirada a la situación social de la población venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 2014*. IIES-UCAB. Caracas. 2015, El informe de la encuesta del 2015 está en elaboración pero la base de datos está disponible en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB.

En atención a lo anterior, el presente trabajo se enmarca dentro del conjunto de ejercicios de investigación que son necesarios para poder diseñar un programa de estabilización económica y su correspondiente plan de protección social. En ese sentido, en lo que sigue trataremos de dimensionar el número de familias que necesitarían formar parte de este potencial plan de protección social.

Para ello nos valdremos como fuente de información de la ENCOVI 2014 y 2015, encuestas desde las cuales no sólo tenemos información para contabilizar los hogares e individuos en estado de necesidad, sino además las coberturas probables de los programas sociales (Misiones) que actualmente implementa el gobierno de Venezuela, para de esta forma estimar; en primer lugar, las familias en situación de pobreza que reciben beneficios sociales; en segundo lugar las que estando en esa condición de pobreza no los reciben y; por último, y con miras a la reforma de los programas y la introducción de elementos de progresividad distributiva, los beneficiarios que aún sin ser población objetivo, por no estar en situación de pobreza, son receptores de transferencias, pensiones o becas por parte del Estado.

En el caso que dispusiéramos de fuentes oficiales y confiables, este ejercicio sería relativamente común y no tendría demasiadas complicaciones técnicas. En ausencia de las mismas nos tendremos que valer de las fuentes de información disponibles, las cuales tienen sus limitaciones y requieren explicaciones adicionales sobre la forma como fueron utilizados los datos para llegar a las estimaciones de pobreza y cobertura de los programas sociales.

Adicionalmente a lo anterior, y a diferencia de lo que ocurre en otras economías del continente, las políticas de control de cambio y la regulación de los precios, aunado a los problemas de abastecimiento, han hecho que los precios de los bienes a los que tienen acceso los distintos grupos sociales varían según si se adquieren en los mercados controlados o en los informales. Estos diferenciales de precios son muy importantes y están generando impactos distributivos difíciles de estimar, pero fundamentales para entender las necesidades de protección social que requieren los hogares para cubrir la canasta de productos básicos.

Es por ello que este trabajo también se propone describir a muy alto nivel los problemas distributivos generados por los diferenciales de precios. Si bien probablemente no sea posible llegar a conclusiones definitivas, al menos plantearemos lo relevante del tema para entender como la escasez de productos y las regulaciones de precios han introducido un conjunto de distorsiones en los precios y el acceso a los bienes esenciales que debe ser considerado.

A este respecto la información disponible es débil y escasa, y por la importancia del tema será motivo de futuros trabajos empíricos. Aun así, y sólo con el ánimo de aportar hipótesis para el debate, en la última parte de este trabajo se presentarán algunos de los dilemas y preguntas que estas distorsiones incorporan en el análisis del impacto que tiene sobre la satisfacción de necesidades básicas en Venezuela.

Esta discusión sobre el acceso a los distintos tipos de precios puede utilizarse para estimar el impacto que tendría un sistema de transferencias directas dirigido a compensar

o proteger a la población más pobre, frente a un proceso de sustitución de controles de precios y de los subsidios indirectos en los bienes de la canasta alimentaria.

2. ¿Cuántos hogares necesitan protección social y donde están?

Determinación de la línea de pobreza

Para precisar la cantidad de hogares que se encuentran en estado de necesidad en Venezuela, por medio de los métodos tradicionales de contabilización de la pobreza, se debe estimar cual es el valor de la línea de pobreza para los años donde la fuente oficial no ha dado información. El INE aportó información sobre el cálculo de la canasta normativa de alimentos (CNA) hasta noviembre de 2014, fecha para la cual estimó su valor en Bs. 6.382,62 para una familia de 4 miembros. Para los cálculos de pobreza por línea de ingreso, el parámetro utilizado es la CNA. Por razones de comparabilidad y convención internacional se toma como criterio para el cálculo de esta canasta:

“...el valor o costo mensual en bolívares de un conjunto de alimentos, que cubren la totalidad de los requerimientos de energía y nutrientes de una familia tipo de la población venezolana, tomando en cuenta sus hábitos de consumo, las disponibilidades de la producción nacional y el menor costo posible.”⁹

Tener en cuenta la definición es importante en estos momentos porque en un mercado con las distorsiones de precios que se tienen en Venezuela, la determinación de la canasta a partir de la cual se considerará un hogar como pobre de ingreso tiene relevancia.

Como señala la definición del INE, la CNA corresponde a aquella con “el menor costo posible”, por lo tanto esta canasta se debe referir a una canasta que incorpora productos controlados o que gozan del subsidio del tipo de cambio preferencial, aunque no solamente estos, dado que hay productos (por ejemplo los perecederos) que en su mayoría no están controlados o incluso contiene bienes que alternativamente entran o salen de la regulación.

Otras canastas que incluyen a los mercados informales y que se construyen de manera independiente¹⁰, estiman que el requerimiento en bolívares para cubrir las necesidades alimentarias es varios múltiplos por encima de la canasta oficial. Para el caso de la última oficial publicada de noviembre de 2014, comparada con la extraoficial, o del CENDAS-FVM, esta última fue 2,25 veces mayor.

Como decíamos, por razones de comparabilidad y de convención utilizaremos en este documento la canasta del INE para el cálculo de la pobreza. Para el año 2014, si bien no hay información de los ingresos de las familias por la fuente oficial, si tenemos el valor de la CNA para noviembre de 2014, el momento de la realización de la ENCOVI 2014.

⁹ INE. *Canasta Normativa de Alimentos. Informe Mensual*, Enero 2014. P.1

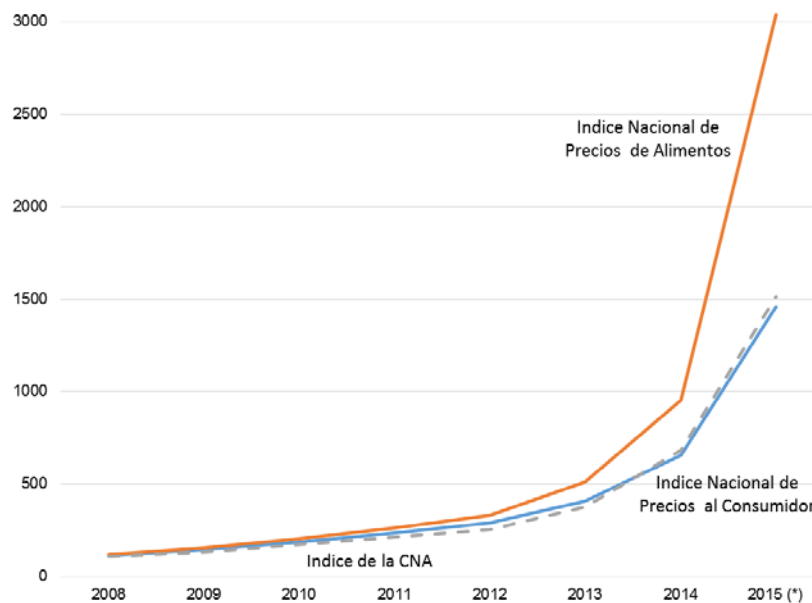
¹⁰ Nos referimos a la calculada desde hace ya algunos años por el Centro de documentación y análisis social de la Federación Venezolana de Maestros (CENDAS-FVM)

Así que para los cálculos del 2014 la línea de pobreza será la oficial de Bs. 6.382,62 para un grupo familiar promedio de 4 miembros¹¹.

Sin embargo, al decidirnos por esta canasta oficial, esto nos obliga a tener que estimar su valor para el año 2015. Para ello utilizaremos los índices de precios del Banco Central de Venezuela, quien publicó a finales del año pasado las cifras oficiales de inflación luego de varios meses sin hacerlo.

En el gráfico adjunto se compara el índice nacional de precios, el valor de la CNA y el índice de precios de los alimentos. Allí se observa como hasta 2012 los tres índices tienen una evolución similar, pero a partir de ese año los precios de los alimentos crecen significativamente más rápido que el índice nacional de precios o el de la canasta normativa. De forma tal que, a pesar de tratarse de un sub conjunto de alimentos, la evolución del valor de la Canasta Normativa de Alimentos del INE se asemeja más a los precios en general que a los de los alimentos.

Gráfico 2.1: Comparación en la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el Índice Nacional de Precios de Alimentos y el Índice de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA), 2008-2015



Fuente: BCV/ INE / Cálculos Propios

Como se mencionó anteriormente el valor oficial de la CNA no se publica desde noviembre de 2014. Por lo tanto, estimamos la evolución de dicha canasta para el período entre noviembre 2014 y diciembre de 2015, incluyendo septiembre de 2015 que fue

¹¹ El cálculo es más preciso si se incorpora la canasta per cápita a fin considerar el tamaño de los hogares. De esta forma la canasta per cápita, que es como aquí se realizaron los cálculos de pobreza, sería de Bs. 1.595,5 por miembro de hogar para la última oficial publicada de noviembre de 2014

cuando se realizó la ENCOVI 2015. Este cálculo se hizo utilizando como referencia la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor, y no el índice de alimentos, ya que tal como se evidencia en el Gráfico 2.1, este índice ha tenido una mayor correlación con la evolución del CNA.

En razón de lo anterior la línea de pobreza estimada para el año 2015 es de Bs. 14.556. Es de destacar que dado el criterio utilizado por el INE para el cálculo de su canasta según “el menor costo posible”, y la decisión de utilizar el INPC para estimar la evolución de la CNA en 2015, los estimados de pobreza calculados a partir de estos supuestos sean probablemente un “piso” del nivel de pobreza. Por ejemplo si se calcula la línea de pobreza de 2015 utilizando como referencia la evolución del Índice Nacional de Precios de Alimentos, esta línea sería de Bs. 22.174, más de 50% más alto que la línea que utilizaremos para los cálculos de este estudio. Similarmente, si la base del estudio fueran los precios mínimos observados en establecimientos comerciales, y no los regulados, la línea de la pobreza pudiera ser órdenes de magnitud superior.

Es por eso que, aunque esta definición de línea de pobreza tiene sentido en una sección de diagnóstico por razones de comparabilidad y de convención, puede ser que no sea la cifra correcta, en términos de bolívares al mes, utilizada para estimar el monto de los recursos necesarios para proteger a las familias beneficiarias bajo un programa de subsidio directo a los alimentos. De hecho las consideraciones tras la determinación del monto de la transferencia será objeto de la discusión al final de este trabajo.

Gráfico 2.2: Estimación del Índice de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA) para 2015 según evolución del Índice de Nacional de Precios al Consumidor, Diciembre 2007 – Diciembre 2015



Fuente: BCV/ INE / Cálculos Propios

¿Cuántos son los hogares y las personas en pobreza?

Hasta ahora hemos realizado consideraciones sobre la situación de la pobreza en Venezuela desde el punto de vista del ingreso. Como se sabe este indicador tiende a medir la pobreza coyuntural y precisamente en estos últimos años el país ha estado sometido a un shock de ingresos que ha hecho que la pobreza de ingresos alcance cifras astronómicas.

Tratando de aproximarnos mejor a la realidad social del país quizás sea conveniente evaluar la situación de las familias desde la consideración de variables más estructurales, como por ejemplo las que se utilizan para medir la pobreza desde las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o, más recientemente, por el índice multidimensional de la pobreza¹² el cual incorpora más dimensiones de la pobreza que las utilizadas para el cálculo por NBI.

Por las particularidades recientes del caso venezolano si bien nos inclinamos por métodos multidimensionales para el cálculo de las familias en pobreza, no podemos desmerecer el impacto recesivo que tiene sobre las familias la caída del ingreso real. Es por ello que sea más apropiado revisar la situación de los últimos años en razón del método combinado o integrado¹³, es decir, el que combina la situación estructural de la pobreza con el empobrecimiento coyuntural de los hogares.

Según este método integrado durante el 2011 la pobreza total del país (estructural + coyuntural) fue de 37,2% de los hogares. De ella el 43,8% (16,3% del total de la población) estaba representado por hogares que recientemente habían caído en la pobreza, mientras que la pobreza estructural fue de 20,9%.

En 2014, primer año de la crisis de ingresos, la pobreza (calculada en base a la ENCOVI 2014) salta a 55,3% y de ella 74,1% (33,1% del total) era reciente. La pobreza estructural llegó a 22,2%, aumentando 1,3 puntos porcentuales. Esto quiere decir que más de 7 de cada 10 pobres eran pobres por razones de ingreso, lo que significa que si se recuperaba el crecimiento económico y con él, el ingreso nacional, más del 70% de los pobres del 2014 podrían tener muchas oportunidades de dejar de serlo por sus propios medios.

En 2015, segundo año de la crisis de ingresos, la pobreza (esta vez calculada con la ENCOVI 2015) supera el 76%, siendo la coyuntural 61,3% de ella (47,1% del total de la población). Lo anterior indica que la pobreza en Venezuela, por tratarse de un shock reciente de ingresos, es en más de sus 2/3 partes un problema de pobreza reciente. Estos hogares pobres recientes necesitan fundamentalmente oportunidades económicas para

¹² Nos referimos al método adoptado por la CEPAL en colaboración con la Universidad de Oxford, el cual ya es utilizado por ese organismo para el análisis social de la región. Ver CEPAL, *Panorama Social*. Chile. 2014. Ver también, Alkire, Foster, Seth, Santos, Roche y Ballon. *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford University Press. 2015

¹³ Este resulta de mezclar los hogares en pobreza por NBI con los hogares en pobreza según la línea de pobreza. Lo cual arroja cuatro tipos de pobreza. A) **Pobreza Crónica**: hogares pobres por los dos métodos de medición. B) **No Pobreza**: hogares no pobres por ninguno de los métodos. C) **Pobres Recientes**: hogares pobres por razones de ingresos pero que no lo son desde el punto de vista de las NBI y D) **Pobreza Inercial**: No pobres desde el punto de vista del ingreso, pero si por el indicador de NBI.

salir de la situación de pobreza, más alguna ayuda en términos de transferencias para compensar la caída coyuntural de sus ingresos.

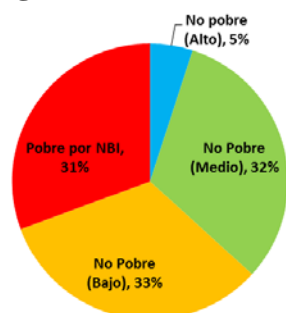
Para los hogares que han caído en pobreza reciente lo más importante sería una recuperación económica temprana y una compensación monetaria mientras la economía pueda encausarse en una senda de crecimiento sostenido, de forma tal que estos hogares no tomen decisiones adaptativas a la contracción del ingreso que los lleve a anclarse en la pobreza. La reducción del consumo, la deserción escolar, la iniciación temprana en el trabajo y, por último, la liquidación de activos que son o pueden ser productivos, son el tipo de decisiones que lleva a los hogares a la pobreza estructural producto de padecer crisis prolongadas de ingresos.

¿Qué porcentaje de la población debería ser objeto de protección social?

En función de la determinación de la población que debería ser objeto de políticas de protección social, tomaremos como criterio el método integrado de cálculo de la pobreza. De forma tal que los hogares objeto de protección serán aquellos que están en pobreza por NBI, más los hogares que no son pobres estructurales (según NBI) pero sus ingresos están por debajo de una CNA. A estos los denominaremos hogares No Pobres con Ingresos Bajos¹⁴

Adicionalmente los hogares que, en principio, no serían objeto central de un programa de protección serían aquellos que no son pobres por NBI y que a su vez tienen ingresos superiores a cinco CNA (que denominaremos No Pobres Altos) o entre una y cinco CNA (No Pobres Medio). Haciendo el ejercicio de estratificación según estos criterios, que vamos a denominar “Método Integrado Modificado”, los tamaños poblacionales quedarían como se muestra en el gráfico y tabla adjunta.

Gráfico 2.3: Composición de la población por condición de pobreza según el Método Integrado Modificado, 2015



Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

¹⁴ Vale la pena destacar que esta definición de No Pobres de Ingresos Bajos difiere de la definición de pobreza por ingresos citada anteriormente. La definición de pobreza por ingreso comprende a todos los hogares cuyos ingresos sean menores a dos CNA, independientemente de su categorización por NBI. Adicionalmente la definición de pobreza extrema por ingreso comprende a todos los hogares cuyos ingresos sean menos a una CNA, independientemente de su categorización por NBI. La definición de No Pobres por Ingresos Bajos recoge a aquellos hogares cuyos ingresos son menos a una CNA pero que no son pobres por NBI

Nota: Debido a redondeo valores en la gráfica pueden no sumar 100%

Tabla 2.1: Número de personas estimadas por condición de pobreza según el Método Integrado Modificado, 2015

Personas Estimadas por Condición de Pobreza

Método Integrado Modificado

Condición de Pobreza	# Total de Personas Estimadas
No pobre (Alto)	1.530.378
No Pobre (Medio)	9.723.917
No Pobre (Bajo)	9.984.839
Pobre por NBI	9.381.270
Total	30.620.404

Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Si utilizamos sólo el criterio de pobreza por NBI como condición para formar parte de programas de protección, estaríamos considerando incluir a aproximadamente a 9,4 millones de personas (31% de la población). Si también se incorporan las personas no pobres de ingresos bajos, serían aproximadamente 19,4 millones de personas (63% de la población).

Vale la pena mencionar que este es un ejercicio preliminar de priorización de los potenciales beneficiarios de una política pública en un contexto de sustanciales restricciones fiscales. Una priorización alternativa, por ejemplo, podría incluir a todos aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de ingresos, lo que en 2015 equivalía al 76% de la población y en 2016 pudiera ser sustancialmente superior.

¿Donde están los pobres?

Hasta ahora nos hemos referido a promedios nacionales. Pero como sabemos, además de existir una desigualdad o estratificación por grupos sociales, existe una desigualdad territorial que también forma parte de los determinantes de las condiciones de vida. Las oportunidades de empleo, el acceso a los servicios públicos y sociales, así como el disfrute de una oferta cultural, depende del lugar de residencia, de la localidad donde se habita.

En Venezuela como en muchos otros países de la región con problemas de desigualdad territorial, vivir en un centro poblado grande o residir en la capital de la República, proporciona una calidad de vida muy distinta a la que existe en ciudades intermedias o zonas rurales. La pobreza en el campo es mucho mas severa que en las ciudades y eso se constata por el simple hecho de que mientras menos poblado es el lugar de residencia mayor será la proporción de pobreza.

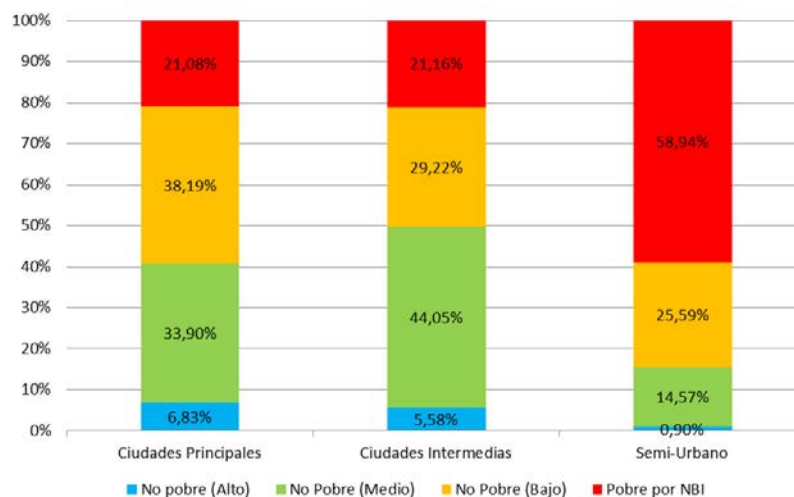
Tanto por los tamaños proporcionales de hogares y personas que necesitarían políticas de protección social, como por las condiciones de accesibilidad, disponibilidad de redes de comercialización y servicios, así como oportunidades en general, es fundamental saber cómo se distribuye la población elegible para un plan de protección social según los tamaños poblacionales donde residen.

Por restricciones de la fuente de información utilizada sólo podemos discriminar a la población según tres tamaños poblacionales: Los que viven en las principales ciudades del país (Caracas, Valencia, Maracay, Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal, Barcelona-Pto. La Cruz y Ciudad Guayana); los habitantes de las ciudades grandes e intermedias (todo centro poblado mayor a 10.000 habitantes pero que no forme parte de alguna ciudad principal) y el resto semi-urbano o centros poblados menores a 10.000 habitantes.

Las proporciones de población elegible por tamaño de centros poblados en general guardan relación con lo esperado. Cuanto mayor es el centro poblado, menor proporción de población objeto de protección social.

En el gráfico que sigue se aprecia que mientras en las zonas semi-urbanas entre un 58,9% y un 84,5% son elegibles entre los que allí habitan, en las principales ciudades eso se reduce a un intervalo que va de 21,1% a 59,3% según el criterio que se utilice.

Gráfico 2.4: Proporción de la población por condición de pobreza según el Método Integrado Modificado por tamaño de centro poblado, 2015



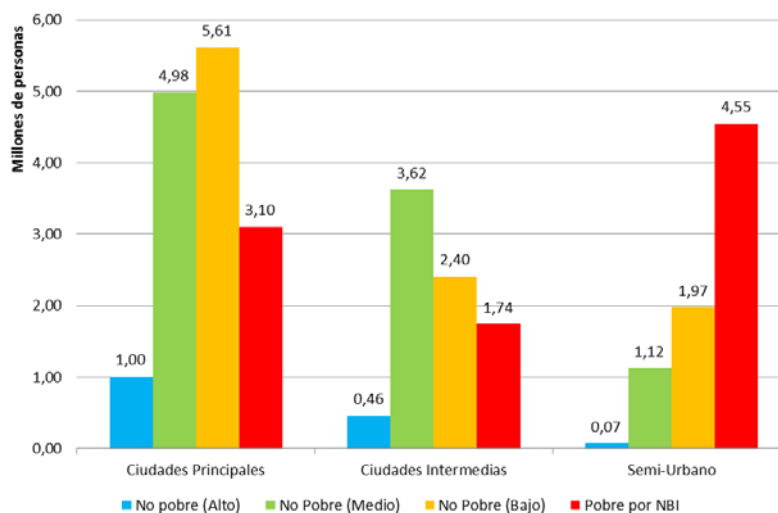
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

A diferencia de lo que podría esperarse en las ciudades intermedias la población elegible sería menor que en las principales ciudades. Muy probablemente varias de las ciudades intermedias colocadas allí por razones de tamaño, son satélites u operan como ciudades dormitorios de las principales. Una muestra más robusta podría permitirnos retirar del grupo de ciudades intermedias a las que en la práctica, por cercanía, forman parte de las ciudades principales a pesar de su menor tamaño.

Como se entenderá, si bien en términos proporcionales la pobreza y los bajos ingresos son mayores en los centros menos urbanos o los intermedios que no forman parte de las grandes ciudades, en términos absolutos, siempre habrá más población a compensar en los centros poblados grandes que en lo pequeños. Con lo cual los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección deberán ser más precisos en los centros urbanos grandes y medianos que en pequeños.

De esta forma el 59,3% elegible en las principales ciudades supone la inclusión de 8,7 millones de habitantes; mientras que en las intermedias el 50,4% sería de 4,1 millones de personas y 6,5 millones en las zonas semi-urbanas que constituyen el 84,5% de su población.

Gráfico 2.5: Número de personas estimadas por condición de pobreza según el Método Integrado Modificado por tamaño de centro poblado, 2015



Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

3. La población beneficiaria de las Misiones Sociales: ¿Los más necesitados?

Venezuela tuvo una política social muy particular, en relación al resto de la región, en lo que se refiere a los programas sociales dirigidos a proteger a los más pobres o vulnerables. Propiamente no se trató de una política convencional. En primer lugar no distinguió a los beneficiarios entre pobres y no pobres, tratando de tomar distancia de

políticas ajustadas a principios de focalización, lo que el gobierno calificaba como discriminatorio. Las administraciones de los últimos 17 años han pretendido que sus políticas sociales sean universales, para todos, y donde el único criterio de no pertenencia sea la voluntad de individuos y familias a no formar parte de ellos.

En segundo lugar, las misiones sociales, como comenzó a denominarse a los programas sociales del gobierno después del año 2004, se caracterizaron por ser acciones del Estado dirigidas a reducir los déficits de atención social de toda la población. De esta forma nacieron las Misiones Educativas para atender a toda la población que no había alcanzado los niveles de escolaridad formal que deseaban. Las misiones en salud, constituidas por una larga lista de programas que iban desde la sumatoria y superposición de las distintas formas de atención nuevas o que ya existían en el país (módulos de atención primaria como Barrio Adentro, centros de especialidades y rehabilitación, hasta hospitales generales); hasta programas especiales para patologías específicas. Todo lo anterior junto a una gran diversidad de acciones que pretendían atender distintas necesidades sociales, las cuales iban desde la formación para el empleo, hasta el reacondicionamiento de barrios populares, pasando por un conjunto de transferencias monetarias asociadas a situaciones particulares de discapacidad motora o mental, personas sin seguridad social, madres solteras, entre otras. En total se llegaron a contabilizar unas 38 misiones sociales que se suponía que atendían un igual número de problemas sociales.

La receta de esta política social era simple. A cada problema social una acción, un establecimiento, una estrategia de mercadeo (para captar beneficiarios y partidarios) y un funcionario responsable. El resultado nunca fue objeto de monitoreo o evaluación adecuado, al menos no con resultados de carácter público. A la fecha son muy pocas las evaluaciones realizadas por los propios programas, sólo investigaciones parciales y con severas limitaciones de información que han tratado de dar cuenta del resultado e impacto de las misiones¹⁵. Pero en muchos, sino todos los casos, los anuncios gubernamentales

¹⁵ De las pocas investigaciones que existen quizás la más completa es la realizada por Aponte B., Carlos. *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012)*. UCV-Cendes. Tesis Doctoral. Diciembre 2014. En este trabajo se demuestra, a partir de la recopilación de los niveles de cobertura de las distintas misiones sociales por diversas fuentes, como el Estado venezolano paso de una política social dual (focalizada compensatoria y universal estructural) a otra universal estratificada (conceptos desarrollados por Filgueira, Fernando, *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. s.l.: UNRISD. 1996), con lo cual hasta un 46% de la población total se declaró beneficiaria de algún programa social, situación que cambia de manera importante en la medida en que el ingreso petrolero deja de crecer a partir de 2008. Este autor también señala las disparidades en los niveles de coberturas que reflejan las misiones por tipo de fuente consultada y, lo más importante, la casi inexistencia de transferencias monetarias asociadas a las misiones, a pesar que la opinión pública tiende a tener la idea de que a través de las misiones los hogares populares recibían una importante cantidad de recursos. Citando a BCV, *Las misiones y programas sociales del gobierno a través de la IVª Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares y de otras fuentes*. Caracas, 2011; el autor señala que los hogares que declaraban recibir transferencias por las misiones promediaba el 3% de la población. Esta proporción de hogares que reciben transferencias puede haber mejorado un poco, en los años recientes (2013 en adelante), por la incorporación de programas o Misiones con transferencias para poblaciones específicas (madres adolescentes o niños con alguna discapacidad, por ejemplo)

sobre metas y objetivos de los programas, terminaban con ejecuciones realmente bajas, incluso en los momentos de mayor disponibilidad presupuestaria.¹⁶

Por otra parte, del lado de los beneficiarios, parecía que formar parte de la solución propuesta era sencillo. Solo había que anotarse en una lista, hacer una cola o trasladarse hasta el local instalado por los funcionarios de los programas sociales en aquellas zonas que se presumía concentraba a la población en estado de necesidad.

Formar parte de un censo o inscribirse en una lista, pasaba a formar parte de la esperanza de reingresar a la escuela, mejorar nutricionalmente, obtener atención médica, acceder a un empleo o hacerse acreedor de una vivienda. Todo ello perifoneado en actos y alocuciones oficiales encargadas de presentar como hechos consumados, lo que sólo eran listas, planes, inauguraciones puntuales o proyectos que no se completaban en su totalidad.

El impacto social cuantificado, la articulación con otras políticas, la transparencia en el manejo de los fondos, la selección de beneficiarios según criterios de necesidad social y progresividad distributiva, nada de eso estuvo presente en las Misiones Sociales, de allí la dificultad para medir su impacto y las severas dudas sobre su eficiencia.

¿Cuántos son los beneficiarios de las Misiones Sociales?

Al carecer de mediciones o de estadísticas administrativas y de informes sobre la ejecución física y financiera, más allá de las discontinuidades presentes en las poco confiables Memorias y Cuentas de las entidades públicas, uno de los pocos instrumentos de aproximación a la realidad de la atención social por medio de los programas sociales, son las encuestas de opinión. Con las inmensas limitaciones que tiene esta aproximación, terminará siendo la percepción que tenga el informante acerca de su pertenencia o no a los programas sociales del gobierno y lo que el entrevistado entienda por ello, la principal herramienta de la que disponemos para tratar de estimar la cobertura de las misiones sociales.

Para este fin, y como parte del cuestionario de la ENCOVI 2014 y 2015, se le pidió a los entrevistados que respondieran si habían sido beneficiarios de algún programa social o misión en los últimos 3 años. Bajo el entendido de que algunos beneficios (como la asignación de viviendas, intervención médico-quirúrgica o rehabilitación de barrios) se entregaban una sola vez y tal necesidad se cubría. Así, se estableció una primera pregunta donde se pregunta si se había sido beneficiario en los últimos 3 años y, posteriormente, se preguntaba si actualmente era beneficiario.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que se trata de percepciones. Un beneficiario podría no considerarse como tal y en verdad serlo, por ejemplo un comprador de alimentos en algún establecimiento de la red pública que no considera que eso sea parte de la Misión Alimentación o, por el contrario, un no beneficiario puede percibir que sí lo

¹⁶ Ver D'Elia, Yolanda, *Las Misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. ILDIS. Caracas, 2006; quien entre otros aspectos analizados muestra la disparidad entre las metas de cobertura de los programas sociales y los niveles de ejecución, los cuales alcanzan entre 30% y 50% por debajo de lo anunciado.

es, cómo podría ser el caso de una adjudicación en plano de una vivienda que aún no se ha comenzado a construir.

Como dijimos, al carecer de registros administrativos confiables o de estudios de impacto o evaluaciones de ejecución de estos programas, la única herramienta de medición que nos queda es la percepción de la población. En la tabla adjunta los resultados de las ENCOVI.

Tabla 3.1: Evolución del número de personas estimadas que se declaran beneficiarios de Misiones Sociales, 2014-2015

Estimación de la población que se declara Beneficiaria de las Misiones Sociales, 2014-2015

Programa	Beneficiarios estimados		Variación	Porcentajes	
	2015	2014	2014-2015	2015	2014
Alimentación	6.573.207	1.923.383	241,8%	58,9	37,4
Barrio Adentro	2.640.511	1.713.070	54,1%	23,6	33,3
G.M. Vivienda (*)	457.085	296.406	54,2%	4,1	5,8
Identidad	429.062	27.225	1476,0%	3,8	0,5
Hijos de Venezuela	252.728	177.103	42,7%	2,3	3,4
Amor Mayor	169.291	231.624	-26,9%	1,5	4,5
Sonrisa (*)	126.334	41.443	204,8%	1,1	0,8
Casa Bien Equipada (*)	123.488	35.343	249,4%	1,1	0,7
Madres del Barrio	89.649	58.959	52,1%	0,8	1,1
Milagro (*)	75.247	61.810	21,7%	0,7	1,2
Otras	74.720	32.521	129,8%	0,7	0,6
Ribas	69.550	303.081	-77,1%	0,6	5,9
Sucre	54.588	98.315	-44,5%	0,5	1,9
Robinson	18.318	74.868	-75,5%	0,2	1,5
Saber y trabajo	12.088	70.749	-82,9%	0,1	1,4

(*) Beneficiario actualmente o hace 3 años

Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Lo primero que debe señalarse es el aumento de la población que se declara como beneficiaria¹⁷ de algunos programas sociales. El principal exponente de este crecimiento es el aumento estimado en casi 5 millones de las personas que dijeron que eran beneficiarios de la Misión Alimentación (MERCAL y sus derivados) entre 2014 y 2015.

¹⁷ Se trata de menciones. Una persona puede ser beneficiaria de varias misiones.

El otro programa social que refleja este crecimiento es el casi millón de beneficiarios estimados adicionales de Barrio Adentro.

Es importante destacar que la suma del número personas que se declaran nuevos beneficiarios de una Misión en específico no necesariamente equivale al número total de beneficiarios adicionales de programas sociales en general. Por ejemplo, es posible que una persona haya sido beneficiario solamente de Barrio Adentro en 2014 y en 2015 se declare beneficiario tanto de Barrio Adentro como de Misión Alimentación. Similarmente, es posible que una persona no haya sido beneficiario de ninguna Misión en 2014 y se declare beneficiario tanto de Barrio Adentro como de Misión Alimentación en 2015. Por esta razón no se debería tomar la diferencia total entre beneficiarios estimados de 2015 y 2014 como la evolución del número total de nuevos beneficiarios.

La causa del aumento de estas dos Misiones puede estar relacionada con un evidente aumento de su demanda producto de la crisis de ingreso que empezó en 2014 y se agudizó en 2015. En el caso de la asistencia médica es razonable suponer que la demanda se vio obligada a desplazarse del sector privado al público, tanto por razones de costos, como por la caída de los montos de cobertura de los seguros médicos privados¹⁸.

En relación al aumento de los beneficiarios de MERCAL, parece sensato suponer que para muchos hogares intentar comprar bienes controlados o subsidiados¹⁹ se hace necesario a manera de hacer rendir el ingreso. La caída del ingreso puede explicar la tendencia a un mayor número de personas que se dicen beneficiarios de este programa de abastecimiento.

Si bien las variaciones de beneficiarios estimados en estos dos años muestra un aumento de los programas que ofrecen productos alimenticios y servicios de salud a las familias populares, hay que destacar que aquellos programas que se suponen aportan herramientas para el cambio estructural de la situación social de sus beneficiarios (educación y trabajo), son los que a su vez representaron mayores descensos. Las educativas (Ribas, Sucre y Robinson) muestran descensos de entre 70% y 45% de sus beneficiarios estimados y en las formativas (Saber y Trabajo) la reducción es del 80%.

Otro grupo de programas sociales que suponen transferencias, que oscilan entre 50% o 100% de salario mínimo legal, también mostraron aumentos en el número de beneficiarios estimados entre 2014 y 2015. Madres del Barrio (para las madres solteras o adolescentes) y la Misión Hijos de Venezuela (para hogares con niños que presentan

¹⁸ En Venezuela las cifras de población asegurada aumentaron considerablemente entre 2004 y 2008, años en los que el número de empleados del sector público se duplicó. Adicionalmente las primas por servicios médicos se mantienen controladas desde hace tres años, lo cual hace que las coberturas médicas sean cada vez menores por parte de los seguros privados.

¹⁹ Hay que tener en cuenta que además del control de precios, que aplica para todos los establecimientos comerciales del país, en la red de locales públicos (MERCAL en sus distintas modalidades) también se venden productos no regulados pero por debajo de los precios del mercado. Si bien este subsidio depende de los “operativos” que ejecuta el programa, es recurrente descuentos importantes en las ferias de alimentos perecederos, en los ingredientes de las comidas típicas según las épocas del año –Navidad, Semana Santa-, o la simple acción con fines políticos de presentar grandes ofertas en productos que por mucho tiempo estuvieron fuera de los anaqueles y se ofrecen a precios muy por debajo de los disponibles hasta entonces en los mercados informales.

alguna discapacidad) incrementaron su número de beneficiarios en poco más de 100.000 nuevas transferencias. Por su parte la Misión Amor Mayor (personas en edad de jubilación pero sin pensión del seguro social) redujo su número un 26%.

En resumen las misiones sociales han concentrado sus beneficiarios en los aspectos asistenciales, bien sea por medio de transferencias directas (las menos), como a través de subsidios indirectos (abastecimiento público) que es en definitiva el gran programa de protección social masivo que tiene el gobierno de Venezuela.

El perfil social de la población beneficiaria

Al comienzo de este capítulo mencionábamos que la política social del gobierno tenía una particularidad respecto a otras políticas de protección social. La intención de no focalizar a los beneficiarios, o pasar a una política de universalidad estratificada, hizo que en su mayoría los beneficiarios actuales no sean quienes más los necesiten y, a su vez, mucha población objeto de programas sociales se encuentre sin protección. Según los datos de la ENCOVI los beneficiarios de los programas sociales en su mayoría no son pobres. Sólo un 40% de los beneficiarios pertenecerían a hogares en situación de pobreza según NBI. Esto quiere decir que las transferencias recibidas (directas o indirectas) de ningún modo están concentradas en los sectores más necesitados, porque ninguno de los programas sociales del gobierno tiene por criterio de elegibilidad la situación de pobreza

Tabla 3.2: Focalización y filtración de programas sociales - Población en condición de pobreza según NBI, 2015

Focalización Estimada de Programas Sociales según Condición de Pobreza: Pobres NBI

Tipo de Programa	% de Beneficiarios Pobres (Focalización)	% de Beneficiarios No Pobres (Filtración)
Alimentación / MERCAL	40,09%	59,91%
Barrio Adentro / Salud	46,28%	53,72%
Pensiones (*)	20,79%	79,21%
Otros Programas	45,11%	54,89%
Al menos un programa	40,51%	59,49%

(*) Considera solamente a población sujeta a beneficio según la regulación pertinente

Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

La ausencia de principios de focalización no sólo hace que en su mayoría las personas que forman parte de los programas sean no pobres, sino que además mucha población en

situación de pobreza no recibe ningún programa social. Para el año 2015, según la ENCOVI de ese año, 66,32%²⁰ de los pobres por NBI no eran beneficiarios de ningún programa social.

Tabla 3.3: Cobertura y exclusión de programas sociales - Población en condición de pobreza según NBI, 2015

**Cobertura Estimada de Programas Sociales
según Condición de Pobreza: Pobres NBI**

Tipo de Programa	% de Pobres Beneficiarios (Cobertura)	% de Pobres No Beneficiarios (Exclusión)
Alimentación / MERCAL	26,72%	73,28%
Barrio Adentro / Salud	13,54%	86,46%
Pensiones (*)	52,06%	47,94%
Otros Programas	4,75%	95,25%
Al menos un programa	33,68%	66,32%

(*) Considera solamente a población sujeta a beneficio según la regulación pertinente
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Visto por tipos de programas, donde menor es la focalización hacia los pobres es en los programas y sistemas pensionales. La condición de cotizantes (personas que han aportado al seguro social a lo largo de su vida laboral) y a su vez de haber sido trabajadores formales, como condición de entrada, es lo que hace que este beneficio social sea el menos enfocado hacia la población en situación de pobreza. Sin embargo, vale la pena destacar que a pesar de esto, al compararse con otros programas, las pensiones son el esquema protección social con el menor grado de exclusión de los pobres (que cumplen los requerimientos legales para recibir el beneficio) ya que aproximadamente el 52% de los pobres por NBI se declara beneficiario de pensiones.

Para el resto de los programas, los niveles de focalización son bastante bajos y, por otra parte, la cantidad de pobres no beneficiados es alta. El caso de MERCAL, que como mencionábamos anteriormente hace las veces del principal programa de protección social ofertado por la administración actual, excluye al 73% de ellos, es decir al menos 7 de cada 10 pobres por NBI en Venezuela dicen no ser beneficiarios de MERCAL.

²⁰ Es importante destacar que el 47,94% de “Exclusión” de las Pensiones, solamente aplica para la población sujeta al beneficio según la regulación pertinente años. Por lo tanto, al considerar a toda la población pobre el nivel de exclusión conjunto de todos los programas, es significativamente superior a esta cifra.

Tabla 3.4: Focalización y filtración de programas sociales - Población en condición de pobreza según NBI y población con ingresos bajos, 2015

**Focalización Estimada de Programas Sociales
según Condición de Pobreza: Pobres NBI + Bajo Ingreso**

Tipo de Programa	% de Beneficiarios Pobres + Bajo Ingreso (Focalización)	% de Beneficiarios No Pobres + Bajo Ingreso (Filtración)
Alimentación / MERCAL	62,98%	37,02%
Barrio Adentro / Salud	67,40%	32,60%
Pensiones (*)	68,11%	31,89%
Otros Programas	66,70%	33,30%
Al menos un programa	63,50%	36,50%

(*) Considera solamente a población sujeta a beneficio según la regulación pertinente
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Tabla 3.5: Cobertura y exclusión de programas sociales - Población en condición de pobreza según NBI y población con ingresos bajos, 2015

**Cobertura Estimada de Programas Sociales
según Condición de Pobreza: Pobres NBI + Bajo Ingreso**

Tipo de Programa	% de Pobres + Bajo Ingreso Beneficiarios (Cobertura)	% de Pobres + Bajo Ingreso No Beneficiarios (Exclusión)
Alimentación / MERCAL	20,33%	79,67%
Barrio Adentro / Salud	9,55%	90,45%
Pensiones (*)	70,67%	29,33%
Otros Programas	3,40%	96,60%
Al menos un programa	25,58%	74,42%

(*) Considera solamente a población sujeta a beneficio según la regulación pertinente
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Si el criterio de hogar pobre lo extendemos no sólo a la población en esa condición por NBI, sino a los no pobres por NBI pero con ingresos bajos, entonces los niveles de

cobertura focalizada aumentan, se reducen los niveles de filtración, pero (al crecer la población que debía ser atendida) también aumenta de manera importante la población objetivo no cubierta.

Visto territorialmente²¹ la focalización de los programas sociales mejora conforme los centros poblados tienen un menor número de habitantes. Mientras que en las grandes ciudades los beneficiarios pobres y de bajos ingresos son sólo del 55% del total de beneficiarios de algún programa social, en las zonas semi-urbanas esta cifra llega hasta un 86%. Algo similar ocurre en los programas individuales como MERCAL y Barrio Adentro.

De igual forma ocurre con la cobertura de estos programas. Mientras que en las grandes ciudades solo el 17% de los potenciales beneficiarios participa en algún programa social, la proporción de esta población aumenta a un 33% en las zonas semi-urbanas. Esta evolución es más evidente para las misiones de MERCAL y Barrio Adentro.

Tabla 3.6: Focalización de programas sociales por tamaño de centro poblado - Población en condición de pobreza según NBI y población con bajos ingresos, 2015

Focalización Estimada de Programas Sociales por Tamaño de Centro Poblado según Condición de Pobreza: Pobres NBI + Bajo Ingreso

Tipo de Programa	% de Beneficiarios Pobres + Bajo Ingreso (Focalización)		
	Ciudades Principales	Ciudades Intermedias	Semi-Urbano
Alimentación / MERCAL	54,33%	51,68%	89,32%
Barrio Adentro / Salud	51,43%	56,71%	93,11%
Otros Programas	70,39%	46,71%	72,85%
Al menos un programa	55,13%	50,91%	85,84%

Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

²¹ En esta sección no incluimos resultados específicos para las pensiones. Sin embargo su cobertura es considerada al momento de estimar la población beneficiaria de “Al menos un programa social”

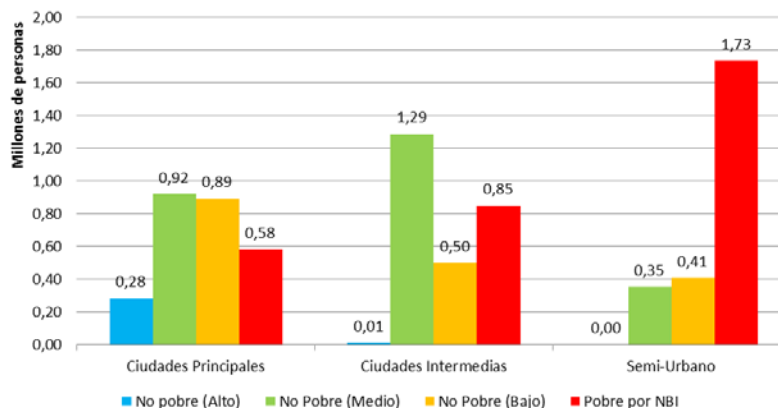
Tabla 3.7: Cobertura de programas sociales por tamaño de centro poblado - Población en condición de pobreza según NBI y población con bajos ingresos, 2015

Cobertura Estimada de Programas Sociales por Tamaño de Centro Poblado según Condición de Pobreza: Pobres NBI + Bajo Ingreso

Tipo de Programa	% de Pobres + Bajo Ingreso Beneficiarios (Cobertura)		
	Ciudades Principales	Ciudades Intermedias	Semi-Urbano
Alimentación / MERCAL	14,41%	27,81%	23,48%
Barrio Adentro / Salud	4,33%	15,04%	13,03%
Otros Programas	1,74%	2,40%	6,26%
Al menos un programa	16,90%	32,48%	32,78%

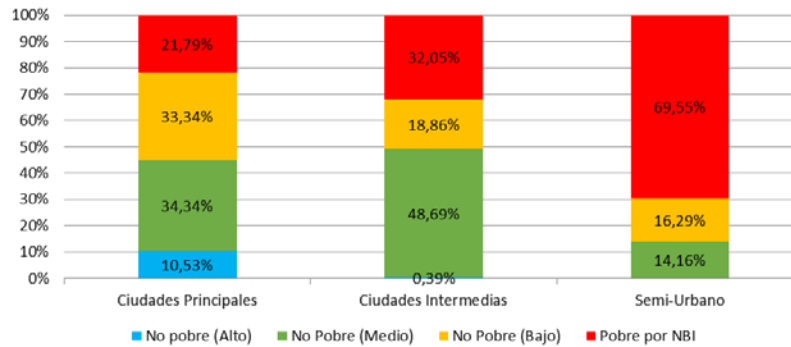
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Gráfico 3.1: Número de beneficiarios estimados de al menos un programa social según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

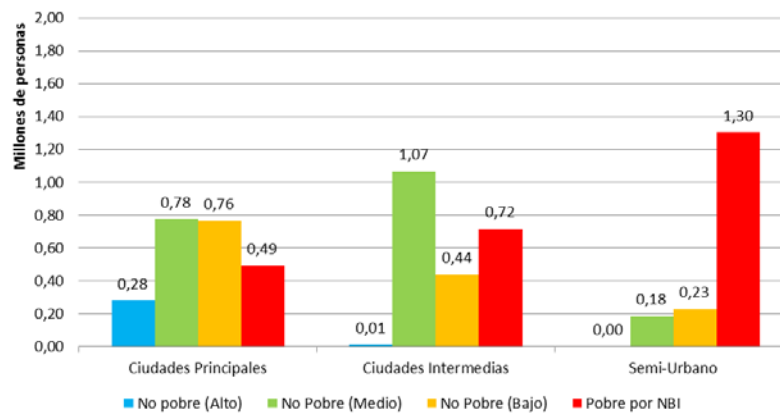
Gráfico 3.2: Proporción de los beneficiarios estimados de al menos un programa social según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Nota: Debido a redondeo valores en la gráfica pueden no sumar 100%

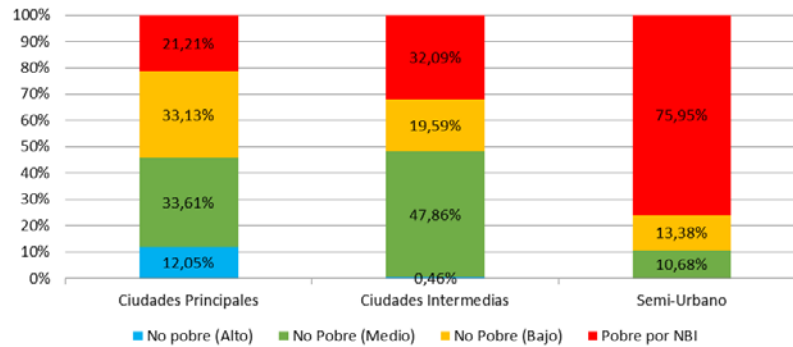
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Gráfico 3.3: Número de beneficiarios estimados de al menos un programa de alimentación según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

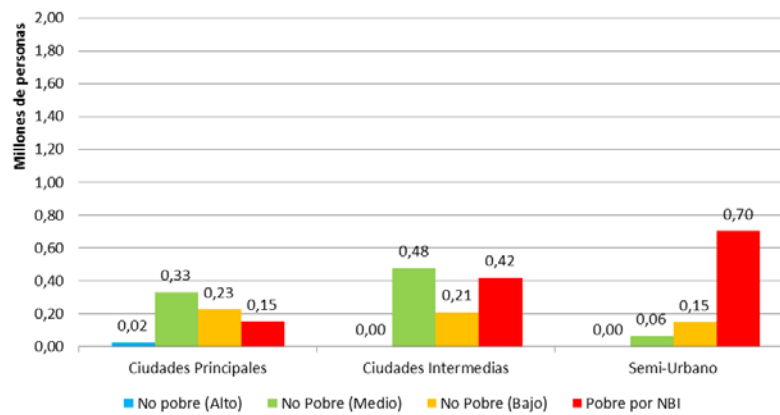
Gráfico 3.4: Proporción de beneficiarios estimados de al menos un programa de alimentación según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Nota: Debido a redondeo valores en la gráfica pueden no sumar 100%

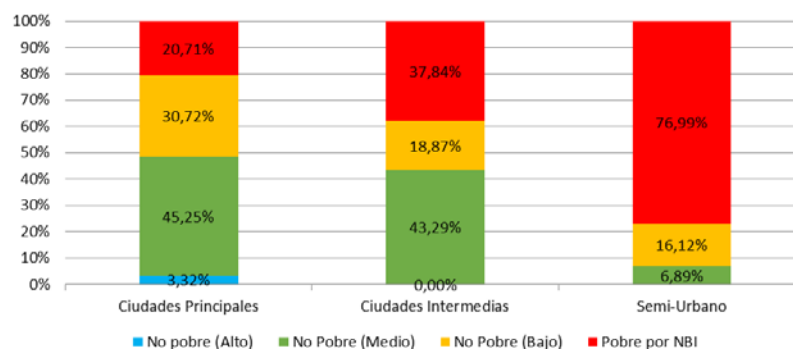
Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Gráfico 3.5: Número de beneficiarios estimados de al menos un programa de salud según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

Gráfico 3.6: Proporción de beneficiarios estimados de al menos un programa de salud según condición social por tamaño de centro poblado, 2015



Nota: Debido a redondeo valores en la gráfica pueden no sumar 100%

Fuente: ENCOVI. 2015. Cálculos Propios

La causa de los bajos niveles de focalización, especialmente en las ciudades grandes, es la consecuencia de la ausencia de criterios de selección de beneficiarios. Como hemos dicho anteriormente, no existen parámetros de selección para estos programas, nadie que califique por razones de edad, sexo o simple deseo de ser beneficiario puede o es excluido.

En el mejor de los casos existe una aproximación a la focalización por medio de la localización física de los servicios. Sean estos de salud, de abastecimiento alimentario o centros de reclutamiento de los beneficiarios (jornadas de promoción o lugares de afiliación), estos se concentran en zonas populares, en barrios informales donde geográficamente se presume se aglutina la población en situación de pobreza.

Este criterio de asignación, o facilitación de los servicios por zonas en los centros poblados, hace que aquellos que presentan mayor heterogeneidad (ciudades grandes por lo general) la focalización sea menor, mientras que en los centros poblados pequeños la coincidencia entre zonas de las ciudades y condición social sea mayor y en consecuencia los espacios urbanos sean menos heterogéneos, de allí que para estos últimos la focalización es mayor.

Con miras a la asignación de futuros programas sociales de protección social, y en consideración del mapa actual de los beneficiarios de las Misiones Sociales, habría que hacer un esfuerzo importante por incluir a la población en pobreza que hoy dice no recibir ningún beneficio, la cual representa a la gran mayoría de los pobres y hogares de ingresos bajos. Adicionalmente, para el caso de las ciudades grandes e intermedias, se deben establecer criterios de selección de forma que permitan reducir la filtración de beneficiarios que no necesitan estas ayudas. Apuntar mejor en la población a beneficiar, tratando con ello de mejorar el impacto distributivo es una forma de ganar eficiencia e impacto en la política social.

4. Los diferenciales de precios y los problemas sociales asociados

Una consecuencia de las políticas de controles de precios y del establecimiento de redes de distribución de alimentos subsidiados, ha sido la distorsión en los precios de todos los bienes, pero en especial los que forman parte de la canasta alimentaria. El gobierno supone que minimiza el impacto de la inflación y del desabastecimiento por medio de estas políticas. ¿Efectivamente lo logra?

Las políticas de control de precio y su extensión a una gran cantidad de productos, bajo un concepto de precios que considera que existe un “valor justo” de los bienes y los servicios y que éste a su vez no se corresponde con los precios del mercado, han introducido un conjunto de distorsiones generando una economía de “precios justos y oficiales” y otra informal donde se transan los bienes a precios que reflejan una muy baja oferta (cuasi-clandestina) y una demanda insatisfecha por lo insuficiente de la oferta en el mercado oficial o formal. Esta realidad ha terminado generando una economía subterránea que consiste de la reventa de los productos controlados. En Venezuela la gran mayoría, en alguna oportunidad, han comprado a los revendedores de productos.

Desde el punto de vista distributivo la pregunta pertinente es tratar de estimar qué sectores sociales se benefician en mayor medida de estos subsidios indirectos. Ello es importante con el fin de tratar de estimar cual sería el impacto en caso de que los precios se liberen, total o parcialmente, como consecuencia de una reforma en la política de tipo de cambio y la reformulación de las regulaciones sobre costos y precios, con el objetivo de impulsar la significativamente la oferta de productos.

Para responder a esta pregunta, de la manera más adecuada, habría que disponer de una encuesta ingreso-gasto, similar a la que se utiliza para la determinación de los índices de precios en las cuentas nacionales. Sin embargo, las últimas encuestas de este tipo, de la que tenemos conocimiento, se realizaron²² cuando no existían las distorsiones de precios de los últimos tres años.

Al no disponer de las herramientas apropiadas para responder a la pregunta sobre el impacto de los mercados controlados y los informales o de reventa sobre el presupuesto familiar de los hogares por tipo socioeconómico, más allá de las interpretaciones teóricas que podrían hacerse sobre el impacto distributivo de los subsidios indirectos (los cuales suelen considerarse regresivos dado que los sectores de mayores ingresos tienen como favorecerse más de estos subsidios dado su mayor poder adquisitivo), vamos a limitarnos por lo pronto a presentar el problema y sus posibles interpretaciones, enfocándonos en esta ocasión en el sector de alimentos.

Los controles de precios: esquema incierto de protección social

Desde que se instauró el control de cambio en Venezuela (2004), el gobierno ha ido articulando una política de controles de precios que progresivamente ha venido

²² Banco Central de Venezuela. *IIIª Encuesta de Presupuestos Familiares: Principales resultados*. Caracas 2007 (Encuesta realizada en 2005). La más reciente es la *IVª Encuesta de Presupuestos Familiares*, realizada entre 2007 y 2008.

abarcando buena parte de la canasta de consumo. El intento del gobierno por frenar lo que considera el origen de la inflación (“un margen de ganancia excesivo”) ha terminado por regular todos los precios o al menos aquellos a los que se le asignan divisas preferenciales, es decir, todos los bienes de primera necesidad o esenciales.

Estos controles, y sus respectivos esquemas de distribución (Mercal, CLAP, etc.) y supervisión (Sundde), han sido presentados como esquemas de protección del ingreso familiar de los venezolanos. En principio los subsidios subyacentes a los controles de precios se distribuyen través de principios universales de asignación ya que están a la disposición de cualquiera que adquiera los productos. No hay ningún tipo de registro de beneficiarios para adquirir bienes controlados. Tanto en los establecimientos públicos como privados se supone que cualquier comprador puede adquirir dichos bienes siempre y cuando se adecue a las restricciones de compra máxima (día de compra y cantidades).

Sin embargo, estos controles han dado lugar a una serie de inmensas distorsiones en la estructura de precios y abastecimiento. La propia necesidad de imponer siempre cambiantes restricciones de compra evidencia que a los precios controlados las cantidades demandadas nunca serán satisfechas por la menguada oferta. Adicionalmente los controles han generado espacios de asignación discrecional de bienes a precios preferenciales con todas las potenciales ineficiencias y oportunidades arbitraje (mercado informal) y de control social que esto implica.

Por lo tanto a los hogares venezolanos el tener la posibilidad de acceder a bienes controlados a precios reducidos le puede terminar resultando muy costoso en términos de desabastecimiento, colas, dependencia del mercado informal de reventa, corrupción, y abuso institucional. Esto una complejidad adicional, y es que aunque en general es razonable asumir que los consumidores tratarán de hacerse con los productos a precios controlados, sea porque los consume (en forma de gasto subsidiado) o porque los revende (en forma de ingreso adicional), la mermada oferta no garantiza que todos los consumidores tendrán la posibilidad de acceder a los mismos. Bajo esta premisa es posible que solo algunos venezolanos se beneficien de los precios controlados, mientras que todos tienen que asumir el costo de las distorsiones.

Estimar el saldo distributivo de los controles de precios permitiría, en teoría, evaluar su efectividad como esquema protección social así como estimar las potenciales pérdidas sociales de sincerar los precios de estos productos de primera necesidad. Sin embargo, como mencionamos anteriormente no hay evidencia suficiente para dilucidar la porción del gasto familiar utilizado en productos esenciales a precios controlados que realizan los distintos grupos sociales. De la misma forma, tampoco hay evidencia sobre la porción del consumo de los hogares de distintos grupos sociales que se concentra en productos.

Esto genera una enorme incertidumbre al momento de analizar esta política pública ya que existe un amplio continuo de potenciales resultados distributivos. Estos van desde un escenario de amplia protección social en donde la mayoría de las compras de alimentos, medicinas y otros productos esenciales de higiene personal, son adquiridos por los grupos sociales más pobres del país y que estos productos representan el mayor porcentaje del consumo de los más pobres. Hasta un escenario donde los productos controlados rara vez se consiguen, cuando se consiguen son apropiados por beneficiarios de ingresos medios o

altos y los hogares más pobres se ven obligados a destinar buena parte de su consumo a productos adquiridos en redes de reventa.

Si la realidad se parece más al primer escenario, entonces la liberación de precios tendería a generar importantes impactos sociales y se haría necesario diseñar un esquema compensatorio que proteja el bienestar de los más vulnerables. En el segundo escenario la liberación de precios quizás no generaría impactos sociales adicionales sobre los más pobres, pero de igual forma pudiera ser necesario un esquema de asistencia social que atienda la crisis de acceso a bienes de primera necesidad que ya se encontraría en curso. La diferencia en motivación es relevante ya que informaría el tipo de esquema de protección social que tendría más sentido y el diseño del mismo.

Los controles de precios: generadores de distorsiones e injusticias que afectan a todos

Solo con la intención de aportar un punto de información a esta compleja situación, nos permitimos presentar los resultados de una encuesta realizada en marzo de 2016²³ donde se presenta alguna evidencia que los productos controlados no son de exclusiva adquisición por parte de los sectores más pobres y, por otra parte, tampoco los mercados informales o de reventa son exclusivos de los grupos sociales altos y medios del país.

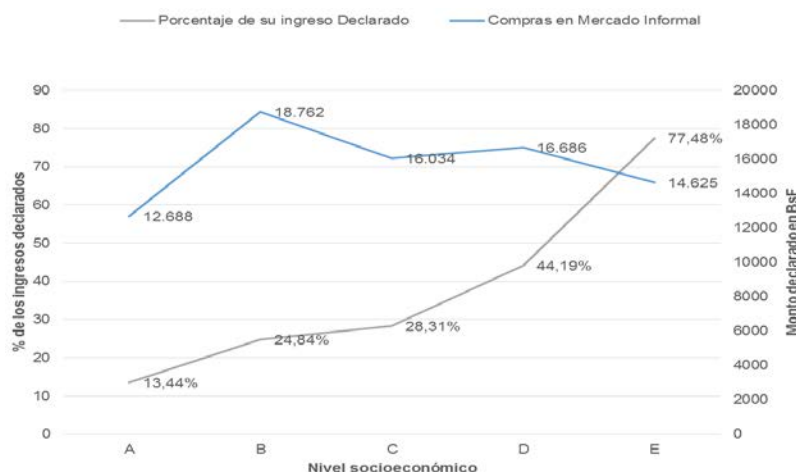
El primer hallazgo de esta encuesta es que en promedio 78% de la población dice que han acudido a realizar compras en el sector informal en el último mes. Eso quiere decir que, casi 8 de cada 10 venezolanos compra alguna vez al mes en el sector informal para satisfacer al menos parte de su canasta de consumo.

Aún cuando la mayoría alguna vez ha comprado en el sector informal, quienes más dicen recurrir a este mercado son los sectores populares. Mientras que el estrato A (quintil más rico) dice hacerlo el 75% de los que forman parte de ese estrato, en el quintil más pobre (E) es del 84%. Pero más allá de la cantidad de personas que recurren a esos mercados, un elemento relevante es el peso que las compras en el sector informal tienen sobre el ingreso promedio de cada quintil.

Las cantidades declaradas de compra en el mercado informal son similares entre los distintos estratos. En promedio el estrato “B” es el que dice gastar más (Bs. 18.762 al mes) y “A” compra menos (Bs. 16.688). Sin embargo, al observar el valor de estas compras sobre el ingreso promedio declarado obtenemos que para el quintil más alto sea sólo del 18% de su ingreso, mientras que para el más bajo representa hasta el 77%.

²³ Se trata de una encuesta telefónica realiza a 1.000 personas con representación nacional estratificada por sexo, edad, clase social y tamaño de centro poblado. Realizada por la consultora Plataforma Informativa el mes de marzo de 2016.

Gráfico 4.1: Relación entre gasto mensual promedio declarado en compras en el sector informal e ingreso mensual promedio declarado según nivel socioeconómico, Febrero –Abril 2016



Fuente: Plataforma Informativa. Encuesta Telefónica Trimestral. Febrero – Abril 2016

Es importante destacar que estos datos, por sí solos, no permiten concluir sobre el efecto distributivo de la aparición de los mercados informales producto del sistema de control de precios. Tampoco permiten tener claridad sobre el grado de dependencia de diferentes grupos socioeconómicos con las Misiones de alimentación y/o los esquemas de regulación de precios, ya que no queda claro qué proporción de las calorías se lograr adquirir, así sea requiriendo una porción menor del ingreso, a través de estos esquemas. Sin embargo, al menos dan una evidencia de que los sectores populares también recurren a estos mercados informales y no dependen exclusivamente de productos ofertados a precios controlados.

En condiciones normales, los mercados informales surgen allí donde los formales no llegan. En las zonas consolidadas de las ciudades es donde existen mejores redes de comercialización. En el pasado, antes de que estas distorsiones por los controles de precios fueran generalizadas, el mayor abastecimiento de los sectores populares se hacía en las redes informales, la compra en las redes formales era puntual y para productos específicos. En el presente, y con las actuales restricciones provenientes de los controles, es posible que estas dificultades de penetración de las redes de comercialización formal se hayan transformado y que los incentivos para la búsqueda de los subsidios hayan hecho variar los patrones de abastecimiento o que efectivamente la red pública represente una realidad de abastecimiento formal que antes no existía.

De igual forma en condiciones normales, se esperaría que el precio de los productos alimenticios relevante para habitantes de zonas periféricas sea superior al de los habitantes de zonas urbanizadas y centrales. Esto se debe a que suplir su demanda de

manera conveniente conlleva una prima adicional que recoge las dificultades e ineficiencias del transporte hacia los barrios y el campo. La reconocida existencia de esta prima fue lo que hizo que hace años se desarrollara una bibliografía sobre las ventajas de los negocios en la base de la pirámide, siendo Prahalad y sus seguidores quienes demostraron la existencia de estos sobreprecios (prima de pobreza) y la oportunidad que ella representa para las empresas si logran reducirlos. Pero en el contexto actual, a este componente se le añaden las extensas colas que hay que realizar para abastecerse de los principales productos de la canasta alimentaria en establecimientos formales, públicos o privados, cuando efectivamente se puedan encontrar. Esta nueva barrera impone un costo de oportunidad del tiempo adicional a la compra en establecimientos formales, que se presume debe ser mayor para los niveles de ingreso superiores. Hoy día, la decisión de adquirir bienes en cadenas formales a los precios regulados pasa por sopesar los costos mayores de acceso a tal cadena a los que se enfrentan los más pobres, con el presumible mayor costo de oportunidad del tiempo al que se enfrentan los estratos más pudientes. Entendemos que solo en la medida en que el diferencial de precios más que compense estos costos para los individuos, éstos decidirán abastecerse a precios regulados en cadenas formales.

Quizás la tendencia de los menos pudientes a egresar cantidades mayores por los mismos bienes cambió con la nueva dinámica producto del empeoramiento de las consecuencias de los controles de precios y la política de abastecimiento público. También es posible que este no sea el caso, o que el impacto distributivo efectivo del control de precios esté aún evolucionado gradualmente en la medida en que las colas y los diferenciales de precio se van alargando. Lo cierto es que no luce ni razonable, ni deseable para ningún estrato poblacional el que existan las actuales dificultades que imponen el abastecimiento, las largas colas para adquirir productos subsidiados, así como las perversiones subyacentes a la discrecionalidad del Estado y sus políticas de excesivo control.

Levantar los controles de precios, además de ser una condición indispensable para restablecer el mecanismo de precios y promover un uso más eficiente de los recursos de la economía, también es la forma de acabar con un sistema de abastecimiento que no satisface a nadie y en consecuencia todos rechazan. Ahora de lo que se trata es de levantar los controles a la vez que se protege, en la mayor medida de lo posible, el poder adquisitivo de aquellos cuya subsistencia depende de los subsidios indirectos de los programas de alimentación.

5. Estimación del monto necesario de transferencias directas para la población en pobreza

Partiendo de los resultados de la ENCOVI 2015 que muestran que los actuales esquemas de protección social no atienden efectivamente al número creciente de venezolanos en condición de pobreza o de ingresos bajos, y de la discusión previa sobre la necesidad de un esquema de atención social que permita garantizar el acceso de los más vulnerables a bienes de primera necesidad en un contexto de liberación de precios, adelantamos una breve discusión caracterizando algunos elementos de un esquema de transferencias directas dirigido a suplementar el ingreso de familias vulnerables.

Lo primero que debe considerarse es que propiamente, y a partir de lo hasta aquí revisado, el país no tiene ningún programa de protección social. Las Misiones Sociales no fueron concebidas para ese fin y por lo tanto difícilmente podrían ser punto de partida de un plan de protección social²⁴.

El programa con mayor alcance son las masivas transferencias indirectas a través de MERCAL. Pero este a su vez es, en parte, la consecuencia de las distorsiones de precios. La eliminación de tales distorsiones supondría eliminarlo con un potencial costo social que, como veíamos en el apartado anterior, por ahora desconocemos su dimensión.

Como mecanismos de transferencias existe un sistema de seguridad social, que con sus reformas y extensiones (Programa Amor Mayor incluido) alcanza a 1,9 millones de beneficiarios²⁵, más otros 340 mil beneficiarios de programas especiales de transferencias (Madres del Barrio e Hijos de Venezuela). En transferencias directas serían unos 560 mil hogares beneficiarios, de los cuales menos del 30% serían hogares pobres.

Esta limitada cobertura lleva a pensar que sería necesario desarrollar un nuevo programa masivo transferencias directas al hogar complementado por un esquema mucho más reducido de subsidios indirectos. El esquema de subsidios indirectos potencialmente se vería enfocado a zonas geográficas con limitaciones estructurales al acceso de cajeros automáticos y/o puntos de venta así como áreas con complejas deficiencias de distribución que pudieran ser atendidas a través de un esfuerzo focalizado de abastecimiento.

Los potenciales beneficiarios de este esquema masivo de transferencias sería la población en situación de pobreza por NBI o con ingresos bajos que no se encuentren en las zonas con las deficiencias de acceso recién descritas. Esto, sin descontar a quienes ya reciben transferencias por tratarse de hogares con necesidades sociales que van más allá de la condición de pobreza (vejez, discapacidad o vulnerabilidad familiar), implicaría atender hasta 63,2% de los hogares, es decir, 4,82 millones de hogares.

Dada la ya mencionada deficiencia de información el monto de la transferencia no se debería, en principio, basar en la pérdida social esperada del levantamiento del control de precios. Más bien sugerimos que el monto de la transferencia se calcule en torno al cumplimiento de las necesidades nutricionales mínimas del hogar. Esta aproximación debe considerar que, en un escenario de ajuste y liberalización, los precios de equilibrio de la canasta alimentaria estarían en algún punto entre los precios controlados y los del mercado informal.

En ese sentido podrían considerarse al menos tres criterios alternativos para calcular dicho monto. En primer lugar podría establecerse a la línea internacional de pobreza extrema como el criterio de transferencia directa. Esto sería 1,25\$ por persona al día. Un segundo criterio podría ser el monto equivalente al valor de la canasta alimentaria que

²⁴ A esta conclusión llegamos a partir de los hallazgos del trabajo de Aponte (2014).

²⁵ Existe una diferencia importante entre el número de beneficiarios de la seguridad social que reporta la ENCOVI y el número de pensionados que reporta el IVSS. En general son cerca de un millón la diferencia. Suponiendo que la ENCOVI, por tamaños de muestra, está subestimando el número, en ejercicios futuros podrían corregirse la cifra en particular si la decisión política de transferencias decide excluir de ella a los pensionados.

calcula el CENDAS-FVM por cada hogar. Por último podría utilizarse un criterio normativo basado en la composición de una canasta mínima de productos a partir de estimaciones de requerimientos nutricionales y hábitos alimentarios del país²⁶ y utilizando un compendio de precios internacionales de productos equivalentes como referencia de los potenciales precios de equilibrio.

Es de notar que cálculo de la transferencia no sólo va a depender de lo que se estime como necesario, sino también de las fuentes de financiamiento disponibles. Bajo cualquiera de los criterios planteados se estaría hablando de cantidades muy importantes, especialmente dadas las limitaciones fiscales y de financiamiento internacional para Venezuela²⁷ esto obligará a explorar diversas oportunidades de financiamiento locales e internacionales e influenciará la escala del programa.

Serán al menos tres las tareas pendientes que tendrán que realizar los ejecutores de las políticas de liberalización de precios y protección. En primer lugar determinar la cantidad de hogares que serán cubiertos y el monto de la transferencia directa para proteger a los hogares y sus necesidades de alimentación. En segundo lugar, establecer la temporalidad de estas transferencias, así como su potencial condicionamiento para el caso de los hogares que entren a formar parte de un programa más permanente de asistencia social, es decir, aquellos hogares en pobreza estructural. En tercer lugar, prever la posibilidad de establecer un sistema permanente de transferencias directas para aquellos hogares en pobreza que permanezcan en esa situación una vez terminada la estabilización económica del país. En todo caso adelantar consideraciones más detalladas sobre el diseño e implementación de estas medidas ha de ser el enfoque de futuros trabajos de investigación.

Por último creemos que las transferencias tendrían que ser complementadas y forman solo una parte de una reforma estructural de los programas sociales. El robustecimiento de la provisión de servicios sociales y educativos, planes alimentación enfocados a poblaciones vulnerables, la asistencia social de la población de la tercera edad no cubierta por el sistema actual de seguridad social, así como todo lo referido al acceso y costo de las medicinas, son temas que no pueden estar ausentes en un plan de protección social de corto plazo que a su vez considere las acciones sociales más permanentes o estructurales.

²⁶ Un ejemplo de este tipo de canastas pueden verse en: Ledezma, Thais y Rodríguez, Zuleima. La Canasta Normativa en Venezuela IES-UCV. Caracas. 2012

²⁷ Sólo para ilustrar si se tomara como monto de la transferencia la línea internacional del pobreza (1,25\$ persona/día) y el número máximo de hogares a proteger (4,8 millones de hogares) el monto sería de 9,4 millones de dólares al año.