

¿Transferencias monetarias no condicionadas como respuesta al deterioro de la pobreza y la desigualdad en Venezuela?

María Antonia Moreno y María Gabriela Ponce

Notas sobre la Economía Venezolana N° 7

Junio, 2021

*Las opiniones expresadas en estas notas son
de exclusiva responsabilidad de los autores.*

Pobreza y Desigualdad en Venezuela: *Revelaciones de la ENCOVI*¹

Los resultados de las distintas ediciones de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) muestran un continuo y creciente deterioro de la situación socioeconómica de los venezolanos. Sin embargo, la información contenida en dichas encuestas permite la realización de análisis en aspectos específicos para la fundamentación y recomendación de políticas orientadas a resolver problemas coyunturales y estructurales presentes en el ámbito socioeconómico venezolano. Es el caso de la agudización de la desigualdad y pobreza de ingresos en el país, con ocasión de la larga crisis económica que lo afecta desde hace más de un quinquenio, a la que se añade la pandemia del COVID19.

Partiendo de la convicción de la mayor efectividad de las transferencias monetarias no condicionadas dentro de las opciones de política social para corregir abruptas caídas globales de ingresos, se explora la posibilidad de cuantificar los beneficios netos de un programa de este tipo en Venezuela y de la factibilidad de implementarlo.

Los resultados de un ejercicio de simulación de tres escenarios de transferencias monetarias no condicionadas para Venezuela² muestran que, efectivamente, la desigualdad en la distribución del ingreso se reduciría de manera considerable y que la pobreza de ingresos también lo haría, aunque en una forma más moderada. Por su parte, la factibilidad de una política de este tipo de transferencias estaría supeditada a la implementación de un programa de restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y de una propuesta de reforma integral de la política social; en el primer caso, para garantizar la estabilidad de precios y el mantenimiento de la capacidad del poder adquisitivo real de los ingresos y, en el segundo, para garantizar la restitución de los derechos sociales a la población

¹ Esta nota resume el contenido del artículo *¿Una Renta Básica Universal para Venezuela? Algunos Lineamientos*, de las mismas autoras, que será publicado próximamente en la *Revista Temas de Coyuntura* del IIES de la UCAB.

² Tendría que existir cierto nivel de condicionalidad, en razón de los obstáculos para la incorporación de ciertos grupos de población que se mencionan más adelante.

venezolana y resguardar la focalización de los programas sociales dirigidos a la protección de los sectores más vulnerables.

Transferencias monetarias no condicionadas

Como su nombre lo indica, las transferencias monetarias no condicionadas refieren a cantidades de dinero que el gobierno debería otorgar a todas las personas, independientemente de su condición económica y social. Una modalidad de este tipo de transferencias es la renta básica universal (RBU) que, al ganar relevancia entre los mecanismos considerados para atenuar la vulnerabilidad económica y social acentuada con ocasión de la crisis sanitaria del COVID19, ha reavivado la discusión sobre su alcance conceptual y factibilidad.

Aunque la RBU tiene raíces teóricas que se remontan a casi cinco siglos³, en la actualidad se pueden delinear dos enfoques. De una parte, los argumentos tienen que ver con la liberación de la necesidad de trabajar, esperándose que ello resulte en incentivos a la mejor distribución de las capacidades de los individuos y, consecuentemente, en una elevación de la productividad⁴. De la otra parte, se arguye la necesidad de utilizar la RBU como un mecanismo de política fiscal anticíclica dirigida a enfrentar situaciones de inestabilidad de los ingresos, sea por la incertidumbre laboral⁵ o por choques exógenos de gran impacto en la economía; con dicha política de ingresos se esperaría estimular la demanda agregada y contribuir a la estabilización macroeconómica.

Estas visiones tienen implicaciones de filosofía y política social distintas; la defensa del derecho a una compensación económica incondicional podría llevar al replanteamiento de la naturaleza y fundamentación de los derechos de propiedad y coloca en el centro de la discusión los límites del Estado de Bienestar (Raventós, 2020). En contra de esta posición, está la de quienes justifican una renta básica

³ Destacan, en esencia, las ideas de justicia social y del carácter deshumanizador del trabajo remunerado.

⁴ Entre sus defensores, destacan organizaciones como la Basic Income Earth Network (BIEN por sus siglas en inglés, fundada por Philippe Van Parijs, en 1986 (<https://basicincome.org/>) y la Red Renta Básica de España fundada por Daniel Raventós en 2001 (<https://www.redrentabasica.org/rb>).

⁵ Por ejemplo, informalidad laboral y desplazamiento de trabajadores por la robotización.

solo en razón de la incapacidad de los que no pueden generar ingresos propios, lo cual supondría el cumplimiento de tal requisito para el derecho a su disfrute (Rallo, 2019).

Por su práctica muy limitada⁶, a diferencia del caso de las transferencias monetarias focalizadas o condicionadas, no existen lecciones conclusivas de las experiencias de transferencias tipo RBU. En cambio, algunas implicaciones analíticas han surgido en relación con algunos aspectos técnicos y de economía política. En cuanto a lo primero, existe consenso sobre la simplicidad y transparencia del manejo y bajos costos de administración que derivan de la baja condicionalidad⁷ de la RBU los que, sin duda, permitirían la minimización de los problemas de riesgo moral⁸. También se presume que la implementación de una RBU no implicaría el abandono de otras políticas públicas, ni de programas sociales focalizados; así como tampoco una expansión innecesaria del sector público.

En contraste con esas ventajas, está el convencimiento de que la RBU acarrearía costos fiscales significativos y, con ello, algunos problemas de economía política. Su financiamiento por la vía tributaria plantea, de hecho, una redistribución del ingreso, porque algunos sectores tendrían que pagar una cuantía de impuestos mayor que lo que recibirían por concepto de RBU. A la oposición de estos perdedores netos, habría que añadir la de quienes señalan la necesidad de atar las transferencias monetarias a algún tipo de corresponsabilidad, por considerarlas como un incentivo a la irresponsabilidad social; y las de quienes consideran que ellas podrían dar lugar a una reducción de la oferta laboral y de la producción, con consecuencias indeseables como la escasez y elevación de precios de algunos bienes y servicios.

A pesar de la ausencia de consensos sobre las ventajas de la RBU, en la actualidad existe un amplio apoyo a su implementación desde diversas instancias con el objetivo de atenuar el impacto de

⁶ La limitada experiencia se remite, en general, a propuestas y ensayos con carácter temporal (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020). De los pilotos y propuestas mencionados en este trabajo, se destaca que solo los programas de Irán y Mongolia se acercaron a una RBU no condicionada, los que por cierto ya no están vigentes.

⁷ En realidad, existirían unas condiciones mínimas como edad y residencia legal. Actualmente, el bajo nivel de bancarización puede constituirse en una limitación para un acceso rápido y expedito a las transferencias monetarias, en vista de la sustitución progresiva y casi generalizada de prácticas bancarias tradicionales por la banca digital y electrónica.

⁸ Incluyen el uso de los programas de transferencia a cambio de apoyo a los políticos en ejercicio de funciones de gobierno y la corrupción en los distintos niveles de administración de dichos programas.

la pandemia del COVID19⁹. En particular, los organismos multilaterales han destacado la necesidad de revertir el aumento de la pobreza que estiman crecerá por primera vez en tres décadas (Banco Mundial, 2020). Para los países en desarrollo y de bajos ingresos, han planteado la adopción de un programa de ingreso básico temporal (Ortiz-Juárez & Gray, 2020), mientras que para América Latina y el Caribe, la implementación de un Ingreso Básico de Emergencia (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2020), como etapa previa a un programa de transferencia universal de carácter permanente, en razón de las grandes vulnerabilidades estructurales de la región, reforzadas por el impacto negativo de la pandemia.

Y... ¿el caso de Venezuela?

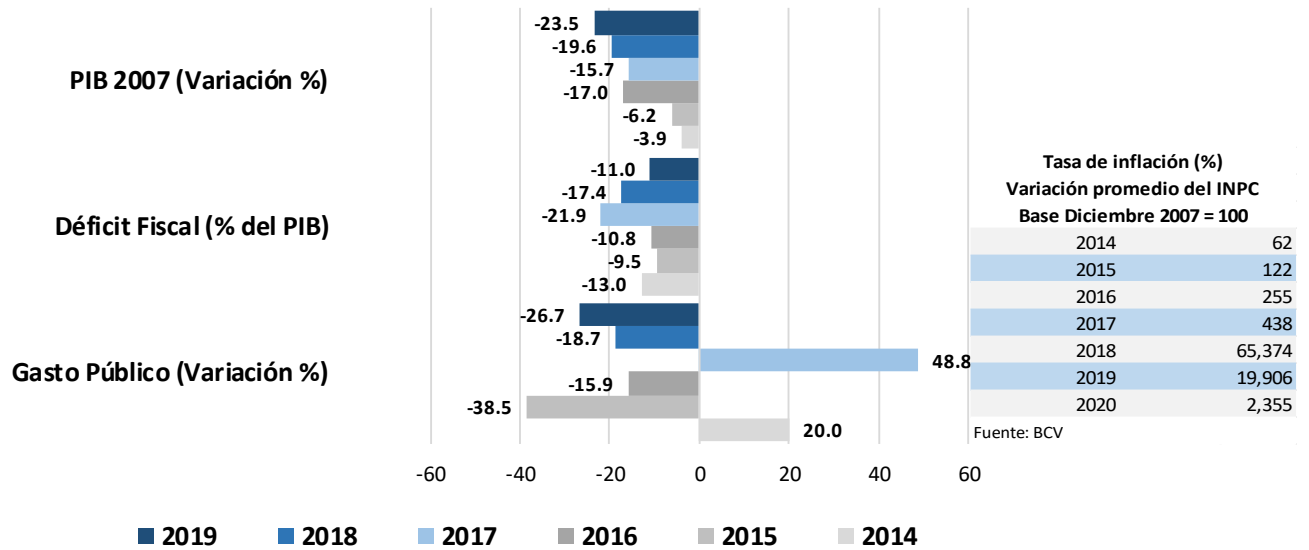
La implementación de una RBU en Venezuela no podría considerarse como una medida coyuntural y aislada del resto de las políticas sociales para atender los efectos de una crisis que lleva más de un lustro impactando las condiciones de vida de la población venezolana y a la cual se agregan los derivados de la pandemia del COVID-19. Después de un período de crecimiento positivo y de reducción de la pobreza en la década de los 2000s, la economía venezolana se ha sumergido en un abierto proceso de deterioro continuo y sistemático desde 2014.

La existencia de políticas económicas inadecuadas, inestabilidad política interna, cambios estructurales en el mercado petrolero internacional y, desde mediados de 2017, la imposición de sanciones impuestas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, han dado lugar a resultados que, sin la pandemia, ya colocaban a Venezuela en las posiciones de peor desempeño económico en el mundo y de pérdidas significativas de bienestar: una caída extraordinaria del PIB real, en más de 80%

⁹ Entre los países con propuestas de grupos políticos específicos están los casos del Reino Unido, donde grupos de oposición solicitan al Ministro de Hacienda aprobar una RBU durante la pandemia de COVID-19 (Independent, 2020); Colombia, donde algunos senadores piden al parlamento aprobar un ingreso básico de emergencia para entregar a los vulnerables durante la emergencia de la pandemia (Congreso de la República de Colombia, 2020); y Argentina, donde existe un proyecto del gobierno para implementar una renta básica (La Nación, 2020). Sin embargo, la única puesta en práctica con el carácter de RBU no condicionada es un piloto, bajo el nombre de My Basic Income (Mi Ingreso Básico) impulsada por el Instituto para la Investigación Económica de Berlín (DIW-Berlín, 2020), que consiste en la transferencia de 1.200 euros al mes para una población de 1.500 personas seleccionadas al azar, y con un plazo de duración que va desde agosto 2020 a diciembre 2024 (2 años y 4 meses).

en seis años consecutivos, una inflación desbocada y persistente, que se transformó en hiperinflación desde fines de 2017 y que está íntimamente asociada con elevados niveles de déficit fiscal (Gráfico 1).

Gráfico 1. Venezuela – Indicadores macroeconómicos relevantes (2014-2019)



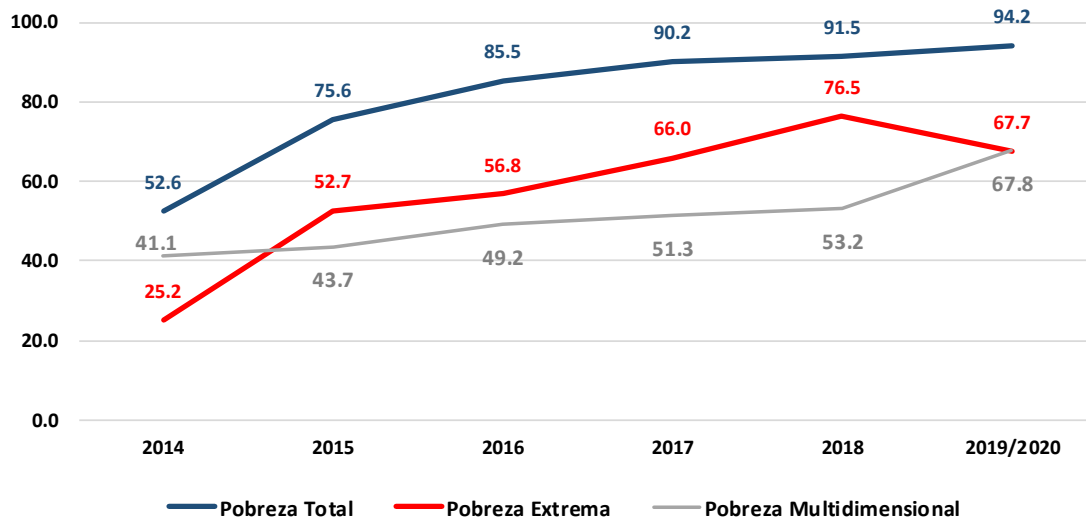
Fuente: BCV, FMI, IIES_UCAB (2020)

Las repercusiones de esos resultados en la situación socioeconómica de los venezolanos se reflejan en la pérdida del bono demográfico, como consecuencia de la gran migración de venezolanos fuera del país en la búsqueda de mejores condiciones económicas; el aumento de la vulnerabilidad laboral, por causa del gran deterioro del valor real de los ingresos y del salario mínimo que ha dejado de ser referencia para las remuneraciones del trabajo al alejarse cada vez más del valor de la canasta alimentaria y de los bienes que permitirían cubrir sus necesidades básicas; el incremento de la informalidad, que posibilita la obtención de ingresos eventuales, pero a costa de la pérdida de los beneficios asociados con contrataciones laborales formales; la pérdida de acceso a servicios públicos de salud, educación, agua potable, saneamiento y electricidad como consecuencia de las crecientes restricciones presupuestarias del gobierno, que se traducen en una oferta cada vez menor y de peor calidad de bienes y servicios públicos; y el aumento en la inseguridad alimentaria que da cuenta de los avances en la desnutrición infantil que ubican a Venezuela entre los países con mayores tasas de retardo de crecimiento en el mundo (ENCOVI, UCAB).

Estos procesos, junto con los de la hiperinflación y dolarización, han dado lugar a una mayor inequidad en la distribución del ingreso, y a un crecimiento dramático de la pobreza de ingresos y de la pobreza multidimensional. La mayor desigualdad en la distribución del ingreso se revela en el sensible aumento del coeficiente de Gini de 0,407 a 0,495 entre 2014 y 2019/2020¹⁰, valores que permiten calificar a Venezuela como uno de los países más desiguales en la región latinoamericana que, incluso, destaca por ser la más desigual del mundo.

Por su parte, las dimensiones extraordinarias que han alcanzado la pobreza de ingresos y la pobreza multidimensional (Gráfico 2) plantean acciones dirigidas no solo a disminuirlas, sino a revertir los cambios en la estructura de la distribución del ingreso, en la que las fuentes laborales han cedido terreno a otras modalidades de ingreso no estables y que, aun alineadas en los programas sociales del gobierno – como las transferencias monetarias actuales –, no garantizan la satisfacción de necesidades básicas.

Gráfico 2. Venezuela – Pobreza de ingresos extrema y general, y Pobreza multidimensional (% de la población total)



Fuente: ENCOVI (2014- 2019/2020).

¹⁰ El INE (Instituto Nacional de Estadísticas) refleja un coeficiente de Gini bastante cercano al reportado por la ENCOVI de 0,380 para el año 2014; sin embargo, la cifra oficial no solo permanece prácticamente estancada en 2017 con un valor de 0,381, sino que registra su mayor aumento en 2020 para solo ubicarse en 0,386. De forma que, básicamente, desde 2014 y de acuerdo a la fuente oficial, la desigualdad de ingresos se ha visto poco modificada; esto, contrasta con la información emanada de la ENCOVI.

Simulación de transferencias monetarias no condicionadas para Venezuela

La decisión de implementar una RBU en Venezuela pasa por considerar algunas premisas relacionadas no solo con la actual situación socioeconómica y macroeconómica del país, sino también con aspectos técnicos que deberán tenerse en cuenta. De particular interés para una propuesta de RBU, es la configuración estructural de la distribución del ingreso, la identificación de fuentes estables y no estables de ingreso y de vulnerabilidades relacionadas con los tipos de oficios, de la proporción de la participación en actividades formales e informales, la detección de brechas de género, la determinación del grado de equidad de la distribución del ingreso y, desde un punto de vista operacional, la capacidad gerencial del gobierno y el desarrollo del sistema financiero para garantizar el acceso a las transferencias por parte de sus potenciales beneficiarios. El conocimiento de estos parámetros, junto con las restricciones de recursos fiscales, debería servir de guía para el establecimiento de la universalidad, el grado de condicionalidad, la temporalidad y el monto de las transferencias. La presentación de diferentes escenarios de transferencias tiene la finalidad de presentar opciones alternativas de resultados de reducción de la desigualdad y la pobreza y sus respectivos costos fiscales¹¹.

El ejercicio parte de cuatro premisas: a) Dada la grave situación de pobreza de ingresos, la decisión de una transferencia monetaria debería apuntar hacia el objetivo fundamental de la restitución de un mínimo nivel de ingresos para la mayoría de la población. b) Se espera que el programa de transferencias sirva para sentar unas condiciones mínimas para el diseño de una política social integral y con la focalización requerida para atender grupos de la población cuya vulnerabilidad es de carácter estructural. c) Se reconoce que, debido a la subdeclaración de ingresos que suele afectar a los levantamientos masivos de información, los escenarios de transferencia que se estiman podrían estar sesgados hacia el alza en alguna medida. d) En este ejercicio no se imputan rentas atribuidas al uso de bienes propios que, de otra manera el hogar tendría que pagar en caso de que no fuesen de su propiedad (por ejemplo, uso de la vivienda propia), ya que el objetivo del trabajo se centra en los ingresos que efectivamente perciben los hogares.

¹¹ Los datos utilizados en el ejercicio de simulación provienen de la última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) correspondiente al período 219/2020, que se realiza con periodicidad anual desde 2014.

La simulación se hace considerando que una transferencia monetaria totalmente incondicional como lo es la RBU, sería poco viable en Venezuela; en primer lugar, por los altos costos transaccionales relacionados con riesgos de fraude en el registro y seguimiento de la población menor de 18 años; y, en segundo lugar, porque habría que excluir a la población no bancarizada que, principalmente, reside en zonas rurales y dispersas del país. La adopción de estos criterios implica que las transferencias se entregarían a la población adulta bancarizada¹².

Los escenarios simulados se presentan en el Cuadro 1. El primer escenario de US\$ 1,25 ppp 2011 per cápita día se corresponde con el de la línea de ingreso de pobreza extrema que se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el segundo de US\$ 3,34 ppp 2011 per cápita día corresponde al de la línea de pobreza extrema de la ENCOVI 2019-2020; y, el tercero de US\$ 5,50 ppp 2011 per cápita día, corresponde al de la línea de pobreza general ajustada del Banco Mundial¹³.

Cuadro 1. Venezuela – Escenarios de Transferencias Monetarias

Escenarios	Monto de la transferencia por perceptor en el hogar* \$ corrientes por mes
1: Objetivos de Desarrollo de la ONU \$ 1.25 ppp 2011 por día (ODS) **	17.4
2: Línea de Pobreza Extrema Venezuela ENCOVI 2019-20 \$ 3,34 ppp 2011 por día (LPEV)	46.7
3: Línea de Pobreza General Ajustada del Banco Mundial \$ 5,5 ppp 2011 por día (LP_BM)	76.6

* N° promedio de miembros del hogar en febrero de 2020 = 3,4 y el N° de perceptores por hogar = 2,2

** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016)

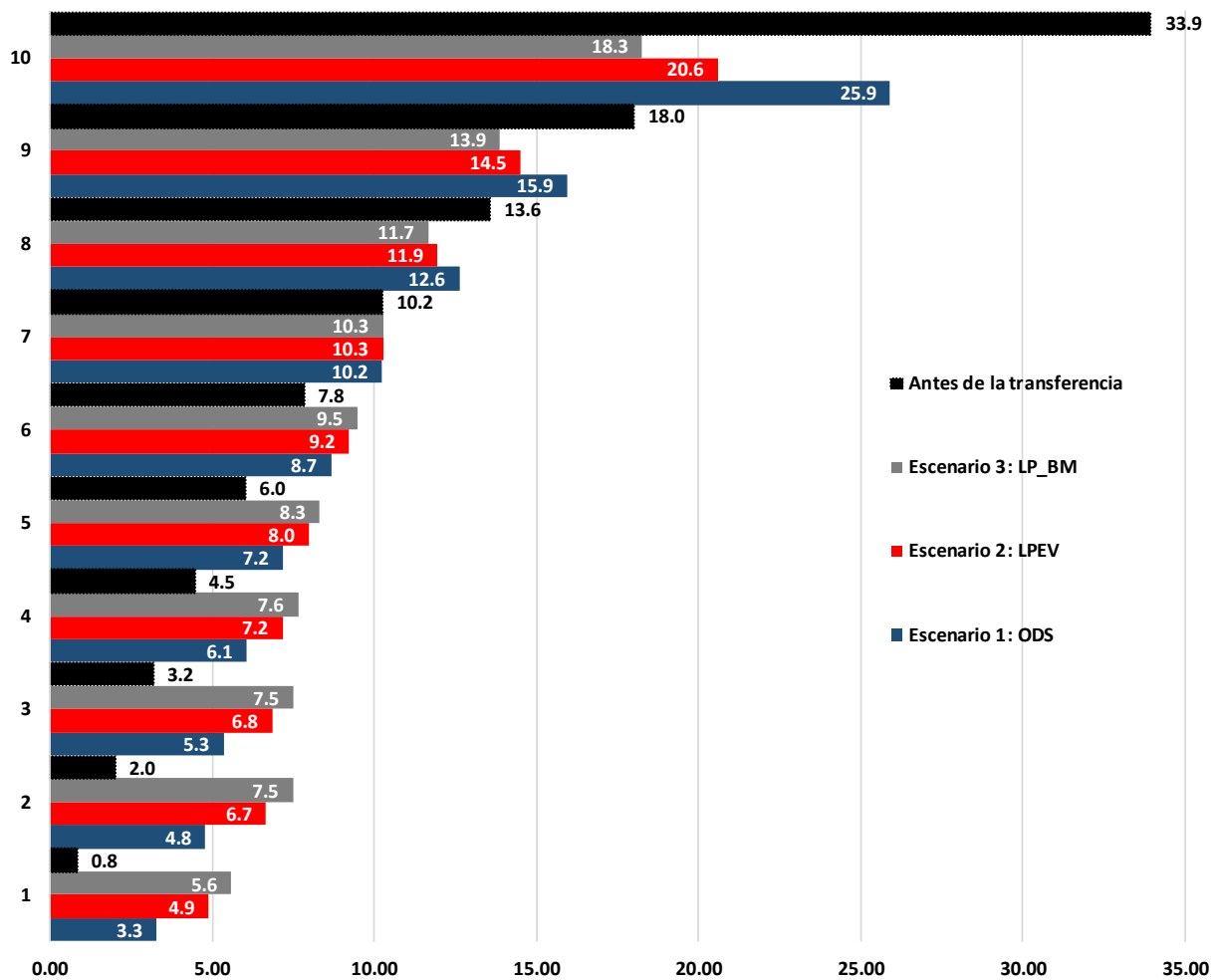
La estimación de las transferencias se hace en dólares corrientes de febrero de 2020. Sus montos por perceptor en el hogar incluyen un ajuste hacia el alza, para tomar en cuenta que el promedio del número de miembros por hogar es mayor que el que resulta de excluir a la población no bancarizada y a los menores de 18 años. De esta manera, se corrige en parte el sesgo de exclusión de estos últimos, por las razones dadas con anterioridad.

¹² Para los segmentos de población excluidos del beneficio de las transferencias, podría implementarse un sistema complementario de transferencias, en especie o de comprobantes para el retiro de productos.

¹³ Para una visión más completa del ejercicio de estimación, se remite al lector al artículo que sirve de base a esta Nota y que, en la actualidad, está en proceso de arbitraje para su publicación.

En la estimación de tres escenarios de transferencias monetarias se encontró una gran reducción en la desigualdad de ingresos (Gráfico 3). Los beneficiarios netos son los grupos que se encuentran en los deciles 1 al 6, cuyas ganancias en participación en el ingreso total decrecen conforme se avanza en los deciles; mientras que la situación de los que están en el decil 7 permanece igual a la de antes de las transferencias. Por su parte, la desmejora que experimentan los grupos que están en los deciles 8 al 10, no es lo suficientemente grande como para salir de esos estratos.

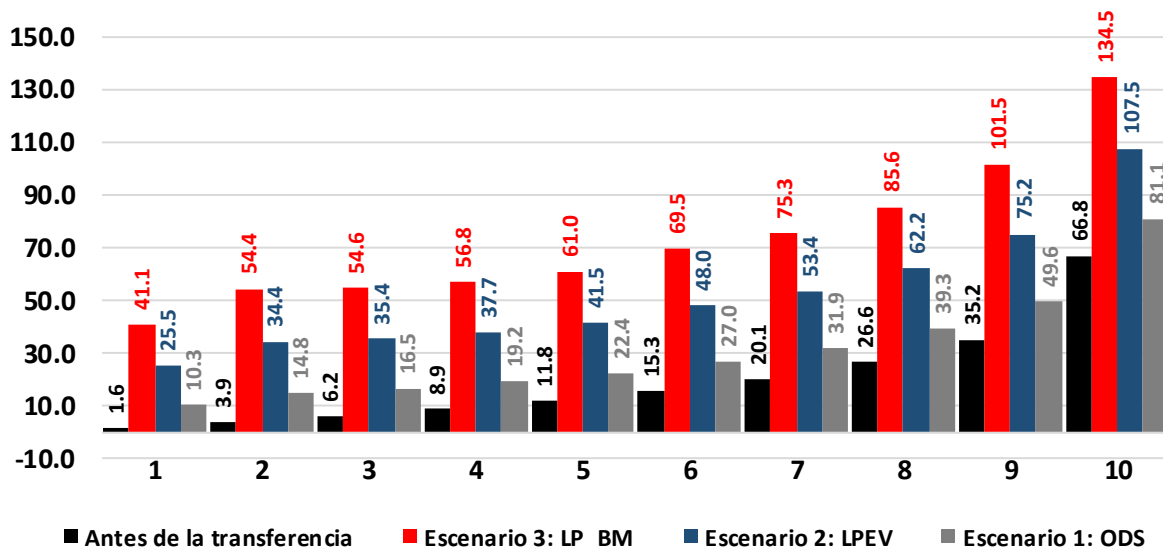
Gráfico 3. Venezuela. Distribución del ingreso antes y después de las Transferencias Monetarias en los tres escenarios



Fuente: ENCOVI (2019-20) y cálculos propios.

En el caso del impacto de las transferencias en la pobreza, los resultados son más modestos, pero no despreciables (Gráfico 4). En promedio, los ingresos per cápita se ubicarían en promedio en más de una y media, tres y 4 veces, según fuesen los escenarios seleccionados. Los incrementos serían sustancialmente mayores en el caso de los hogares ubicados en los estratos de ingresos más bajos: en el primer decil, más de seis veces en el primer escenario, más de 15 veces en el segundo y más de 25 veces en el tercero, respectivamente. Desde luego, estos exorbitantes impactos se explican, en buena medida, por los bajísimos niveles de ingreso reportados en la ENCOVI 2019-2020, los que se toman como punto de partida para la estimación de las transferencias.

Gráfico 4. Venezuela - Venezuela - Promedio de ingreso mensual en dólares per cápita antes y después de transferencias (3 escenarios) según deciles de ingresos



Fuente: ENCOVI (2019-20).

Requisitos para la implementación de una RBU en Venezuela

Se tiene la certeza de que, para que un programa de transferencias monetarias como el propuesto sea efectivo, el mismo debería formar parte de una política social integral y ser consistente con objetivos de estabilización y crecimiento. En efecto, aunque dicho programa contribuiría, sin duda, a paliar los ingresos de una porción importante de la población y a atenuar el impacto de la emergencia

humanitaria que sufren los venezolanos, no sería suficiente para restituir los derechos que en las diversas áreas del quehacer social afectan a buena parte de la población. En la nueva política social integral se debería garantizar de forma simultánea el acceso a la salud, a la educación, a condiciones de alojamiento mínimo, al empleo decente y a servicios públicos básicos como agua, gas y electricidad, para que el país pueda retomar una senda de desarrollo que permita a sus ciudadanos construir capacidades para mejorar sus condiciones de vida.

La efectividad del programa de transferencias monetarias también se vería comprometida, si, de forma imperativa, no se garantizase la restitución de la institucionalidad pública, especialmente en el área social y económica. Lograr que todos los ciudadanos, sin exclusión, accedan a los servicios sociales, como parte de una política de desarrollo con criterios de sostenibilidad, implica generar una estrategia en el que los objetivos sectoriales sean consistentes entre sí y con coherencia intertemporal. Esto supone incorporar programas de protección social con capacidad de contención de los posibles efectos sociales y económicos derivados de la actual crisis, así como también la reactivación del aparato productivo nacional y del empleo, en el que una remuneración digna sea factible. De lo contrario, el esfuerzo financiero que implica la implantación de un mecanismo de protección como el de este tipo de programas, se traduciría en una iniciativa aislada; con probables impactos positivos en el corto plazo, pero con poca sostenibilidad de los logros en el tiempo.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía

- Acemoglu, D. (2003). Root Causes: a historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance and Development*, 27-30.
- Agosin, M., Fernandes-Arias, E., Jaramillo, F., & Lora, E. (2012). *Las Restricciones a la Inversión Privada*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Economista Jefe, Washington, DC.
- Banco Mundial. (7 de Octubre de 2020). *Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021*. Obtenido de BM <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.
- España, L. P., & Ponce, M. G. (2018). *Venezuela es el país más desigual del continente*. en Anitza Freitez (comp). *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. ENCOVI 2017*.
- Fondo Monetario Internacional. (2013). *Perspectivas de la Economía Mundial, enero*. Washington: Publicaciones del Fondo Monetario Internacional.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). *Exploring Universal Basic Income, A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. The World Bank Group.
- Hayek, F. (1944). *Camino de Servidumbre*. Unión Editorial.
- Ortiz-Juárez, E., & Gray, G. (2020). *Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. Ortiz-Juárez, Eduardo & Gray, George (2020), ProtUnited Nations Development Programme – Temporary Basic Income, Transitions Series, Working Papers UNDP, Global Policy Network.
- Rallo, J. R. (2019). Hayek did not embrace a universal basic income. *The Independent Review*, 347-359.

Raventós, D. (10 de abril de 2020). *Renta Básica Universal. Contra el virus de la desigualdad, el miedo y la sumisión*. <https://www.youtube.com/watch?v=yhfQfrUTk5Q&t=3395s>. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=yhfQfrUTk5Q&t=3395s>