

LOS BONOS DEL SISTEMA PATRIA ¿UNA POLÍTICA PÚBLICA EFECTIVA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA?

SYSTEM OF PATRIA BONUSSES
AN EFFECTIVE PUBLIC POLICY TO
OVERCOME POVERTY?

MARÍA GABRIELA PONCE*
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
<https://orcid.org/0000-0002-0205-9087>

MARÍA ANTONIA MORENO**
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
<https://orcid.org/0000-0002-7785-8692>

Fecha de recepción: 25/11/2024 – Fecha de aceptación 09/12/2024
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.2.03>

* Lic. en Sociología (UCAB), Especialista en Sistemas de Información (UCAB) y Doctora en Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV). Profesora Titular de la cátedra de Desarrollo Social en la Escuela de Ciencias Sociales (FACES-UCAB) y miembro del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB. Homólogo de la Red AUSJAL de Pobreza y Desigualdad y consultora para diversos proyectos de investigación social promovidos por organismos nacionales e internacionales. Se especializa en las áreas de desarrollo, condiciones de vida; pobreza y desigualdad, mercado de trabajo, formulación y evaluación de proyectos sociales; políticas públicas y opinión pública, así como en el diseño, procesamiento y análisis de investigaciones mediante encuestas. Ha publicado en libros, informes de investigación y revistas arbitradas, participando en diversos seminarios y foros nacionales e internacionales.

Correo: mponce@ucab.edu.ve

** Economista de la Universidad Central de Venezuela (UCV), PhD Economics University of Notre Dame, Indiana USA. Miembro del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB. Experiencia académica en pregrado y postgrado (Macroeconomía, Finanzas Públicas, Teoría del Sector Público). Actividad de investigación enfocada en temas macroeconómicos, finanzas públicas y política fiscal. Experiencia en actividades consultoría en los sectores público y privado.

Correo: mmoreno@ucab.edu.ve



Resumen

Este trabajo presenta una aproximación al impacto del programa de transferencias monetarias (Bonos del Sistema Patria), como herramienta para aliviar la pobreza en Venezuela. La estrategia metodológica incluyó una descripción del contexto socioeconómico y fiscal y la estimación de la distribución del ingreso con base en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) bajo dos escenarios, con y sin bonos. Los hallazgos muestran que los altos niveles de pobreza, así como su intensidad y severidad, no se modifican significativamente al considerar dicho programa. Detrás de estos resultados se encuentra su limitada capacidad compensatoria, que se relaciona con las severas restricciones presupuestarias y la aplicación de una política fiscal contractiva enmarcada en objetivos de estabilidad macroeconómica.

Palabras clave: Venezuela / Pobreza / Políticas públicas / Transferencias monetarias

Abstract

This article offers an approach to the impact of the government cash transfer program (Patria Bonuses), as a tool to alleviate poverty in Venezuela. The methodological strategy included a description of the socioeconomic and fiscal context, and the estimation of the income distributions based on data from the National Survey of Living Conditions (ENCOVI) under two scenarios, with and without bonuses. The findings show that the resulting high levels of poverty, as well as its intensity and severity, are not significantly modified when considering said program. Behind these results are its limited compensatory capacity, which is related to the severe budgetary restrictions of the government, and to the application of a contractionary fiscal policy framed within macroeconomic stability objectives.

Keywords: Venezuela / Poverty / Public Policy / Cash Transfers

JEL: E0, E60, E62, E64, O54.

INTRODUCCIÓN

Venezuela ha venido experimentando un importante deterioro de las condiciones de vida de su población desde hace poco más de una década. Dado el contexto de crisis severa en todos los ámbitos de la vida nacional y macroeconómica en particular, las restricciones de recursos externos y el impacto que en términos de pobreza este proceso ha generado, el gobierno ha concebido una estrategia masiva de complementación del ingreso de los hogares, la cual se ha venido concretando con la entrega de bonos o transferencias monetarias directas y de alimentos subsidiados a la población. La consolidación de esta estrategia, desplegada a través del programa de *Bonos del Sistema Patria* (BSP), exige identificar su impacto diferenciado en la pobreza con respecto al de otras dimensiones que también inciden en ella.

En este artículo se ofrece una aproximación al impacto de los BSP sobre la pobreza, con el objetivo fundamental de aportar en la identificación de los factores que podrían contribuir a su superación en Venezuela. Este objetivo adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta su pertinencia en la Agenda 2030 y concretamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y de su meta específica 1.3 de poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y de lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables para 2030 (PNUD, s.f.).

Con esa finalidad, la estrategia metodológica de este trabajo establece el uso del enfoque del método de línea de pobreza¹ –dado que el programa BSP persigue complementar o compensar los recursos monetarios percibidos por la población– y la construcción de dos escenarios: con y sin la inclusión de dichos bonos en el ingreso de los hogares, para identificar su impacto. La estimación de este último se hace con la información levantada por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) para el período 2019/2020 al 2023; fuente alternativa a la oficial²

¹ Este método de medición de pobreza basa su aproximación en el ingreso de los hogares y el contraste con el costo de las necesidades que se representan en las canastas. Son dos las canastas o umbrales utilizados: la de consumo alimentario para establecer el umbral de pobreza extrema y la de consumo normativo para establecer la línea de pobreza total. Más información al respecto en Ponce (2022) y en Riutor (2009).

² La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) es una iniciativa liderada por el sector académico que viene realizando levantamientos de información en el país desde el año 2014, en respuesta a la opacidad y carencia de información oficial sobre las condiciones de vida de los venezolanos (UCAB, s.f.).

que dejó de publicar estimaciones de pobreza monetaria desde 2015³ y que, por lo demás, permite aprovechar datos del período de consolidación que los BSP han alcanzado como fuente de ingresos de buena parte de los hogares venezolanos.

Los hallazgos del estudio muestran que los altos niveles de pobreza alcanzados en el país no se modifican de manera sensible al considerar los BSP. Su baja efectividad también se observa en la estimación de los índices de intensidad y severidad de la pobreza en el período en estudio. Tal resultado se asocia, en gran medida, con la limitada capacidad compensatoria de esos bonos, cuyos bajos montos no subsanan la pérdida de ingresos de los hogares asociada con la crisis económica y social desatada en el país a partir de 2014 y que, por tanto, no constituyen un complemento suficiente que dote a los hogares de la capacidad para sufragar sus necesidades alimentarias y básicas representadas monetariamente por los umbrales o líneas de pobreza (extrema y general).

Dos procesos fundamentales, pero complementarios, dan cuenta de esos resultados. Por una parte, está la limitada capacidad de generación de ingresos tributarios, agravada por el desmoronamiento de la renta petrolera en la última década. Y, por la otra, está la propia orientación restrictiva de la política fiscal que se traduce en un control del gasto público laboral y por concepto de pensiones a cargo del Estado venezolano, mediante la sustitución del salario mínimo como referencia legal para la fijación de las remuneraciones laborales y de las pensiones por un concepto de ingreso social de protección. Esto explica la nueva dinámica del programa de BSP, que ahora determina el ingreso de trabajadores y jubilados de la Administración Pública Nacional (APN), así como las erogaciones del sistema público de seguridad social.

El trabajo se organiza en dos secciones principales, correspondiendo la primera a un resumen del contexto socioeconómico y fiscal en el que se implementa el programa de BSP, así como su descripción, y la segunda, a la medición de su impacto en la incidencia, intensidad y equidad a lo interno de la pobreza. Al final, se presentan las principales conclusiones del estudio.

³ La última información oficial sobre la pobreza en el país corresponde al primer semestre de 2015, cuando se reportaron tasas de pobreza general y extrema de 33,1% y 9,3%, respectivamente, en el nivel hogares (INE, s.f.). Este rezago, así como la imposibilidad de acceder a la micro data de la Encuesta de Hogares por Muestreo de la misma institución desde el año 2011, dificulta el abordaje del objeto de esta investigación con base en el uso de fuentes oficiales.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y FISCAL DEL PROGRAMA DE BONOS DEL SISTEMA PATRIA

El aumento de la pobreza en Venezuela está asociado sin duda al deterioro social y económico experimentado en la última década. La estrategia del gobierno para amortiguarla ha dado lugar a cambios estructurales en la conformación del ingreso de los hogares⁴ y a la necesidad de evaluar su efectividad en tanto política redistributiva. Esta sección se ocupa de ambos hechos estilizados, preanunciando el limitado alcance de dicha política en la reducción de la pobreza en el país, de lo cual se da cuenta en la próxima parte del trabajo.

A. Colapso de la actividad económica, aumento de la pobreza y signos de recuperación inestable

Entre 2014 y 2023 la pobreza en Venezuela muestra un aumento tendencial, tanto en el nivel general como en el de la condición extrema,⁵ aunque no de manera continua; ya que ambos indicadores comienzan a bajar desde 2022⁶ (figura n° 1). Esto último se asocia con la mejoría del desempeño macroeconómico que la economía del país comienza a experimentar desde mediados de 2021 (Anexo n° 1).

En efecto, durante el período 2014-21, el ritmo de crecimiento positivo de la pobreza va en paralelo con el de la gran reducción del tamaño de la economía y su impacto en el salario real, así como con los altos niveles de inflación devenida en hiperinflación, particularmente en 2017 y 2018 (figura n° 2). Tres choques negativos influyeron de manera relevante en el desempeño macroeconómico del país en este lapso de tiempo: en primer lugar, el colapso y posterior ubicación a más bajos niveles de los precios mundiales del crudo entre 2015 y 2020, equivalente a un promedio anual de 50% menos del nivel que tenían en 2014; segundo, la crisis

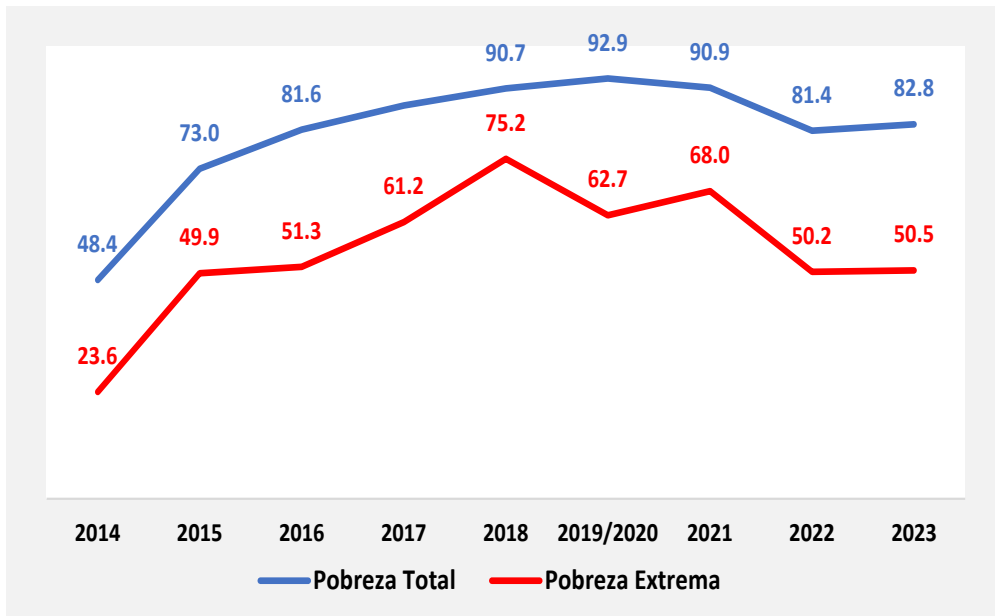
⁴ Uno de los hallazgos de la ENCOVI es el relativo al cambio en la participación de las distintas fuentes en la conformación del ingreso del hogar. En general, la participación de los ingresos laborales que, antes de la crisis, representaba más del 80% del ingreso total del hogar, ha descendido para ubicarse en alrededor de 60% en los últimos años (IIES-UCAB, 2022; IIES-UCAB, 2020).

⁵ Tanto en la ENCOVI como en las encuestas de hogares y relevamientos masivos de información, el monto de los ingresos de los hogares suele declararse por debajo del nivel efectivo, ya que lo que mejor se capta son los ingresos regulares con los que cuenta el hogar. En la medida en que estos ingresos son cada vez más variables y menos estables, a lo cual se agregan los efectos de la creciente inflación y un entorno cambiante, la sub-declaración tiende a acrecentarse.

⁶ En el nivel de población la tendencia es bastante similar a la descrita, aun cuando las incidencias son mayores; ello, debido a que los hogares pobres son más numerosos, característica que se incrementa en la condición más severa.

de movilización generada por la escasez de combustible y las políticas de confinamiento y contención a que condujo el Coronavirus, cuyo impacto recesivo más severo se sintió entre enero de 2020 y mediados de 2021, recogido por la ENCOVI de este último año; finalmente, las sanciones que la Oficina de Control de Activos Externos del Departamento del Tesoro de los EEUU comenzó a aplicar sobre las actividades de la estatal Petróleos de Venezuela, S. A. y las transacciones de la deuda externa de dicha compañía y de la deuda soberana del país, entre otras, desde 2017 (OFAC, s.f.). El efecto de estos choques se combinó para dar lugar a una aguda contracción del PIB real que, en 2021 llegó a ser aproximadamente una cuarta parte (1/4) del tamaño que tenía en 2013.

Figura n° 1. **Venezuela. Hogares en condición de pobreza (%)**
Método Línea de Pobreza. 2014-2023

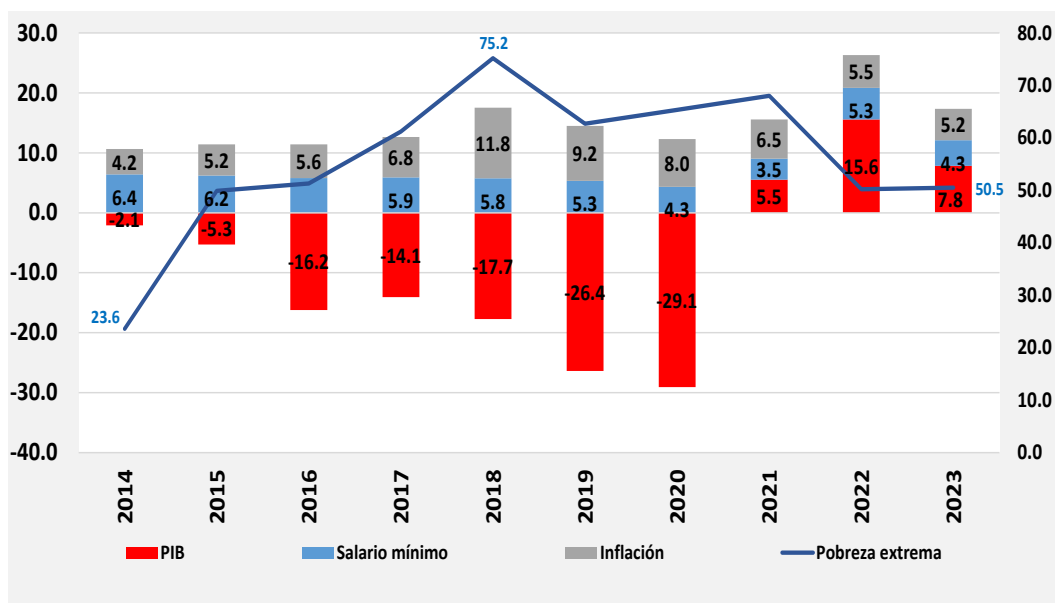


Fuente: (UCAB) ENCOVI 2014-2023.

A partir del segundo semestre de 2021, la economía venezolana comienza a experimentar una recuperación con tasas de crecimiento reales positivas, aunque todavía sin una tendencia sostenible clara, y tasas de inflación continuamente descendentes, proceso en el que ha tenido que ver la aplicación de políticas fiscales y monetarias contractivas, así como también una modesta recuperación de

la renta fiscal petrolera como resultado del alivio de las sanciones internacionales que pesan sobre el país. En este contexto de mejor desempeño macroeconómico, se observa un descenso de las incidencias de pobreza general y extrema, para luego estabilizarse en proporciones similares en el año 2023. Deben haber influido, además, la flexibilización de las medidas de confinamiento y la mejora en el suministro de combustibles, factores que generaron impactos positivos en el empleo y en la economía en general.

Figura n° 2. Venezuela. Hogares en condición de pobreza extrema, PIB, Inflación y Salario mínimo 2014-2023



Notas: Pobreza extrema en % del total de hogares (método de línea de pobreza).

PIB: mmm\$ PPA 2017 variación %.

Inflación: tasa puntual del INPC en logs.

Salario mínimo 2007=100 en logs.

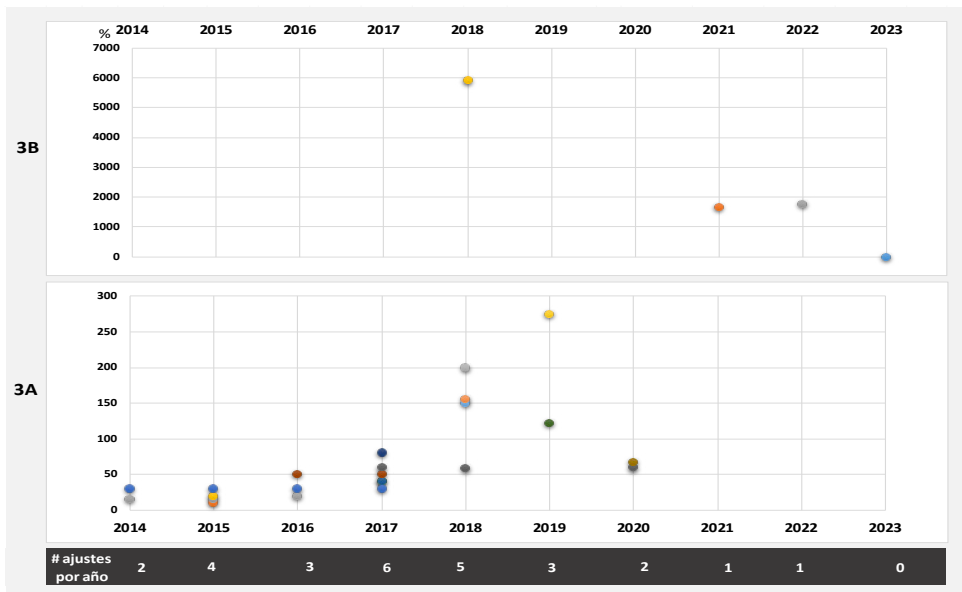
Fuente: (UCAB) ENCOVI 2014 - 2023. Anexos 1 y 2.

A pesar de estos mejores resultados, los niveles de pobreza en Venezuela siguen siendo preocupantes, ubicándose en márgenes muy elevados: más de 80% en el caso de la pobreza total y poco más de la mitad de la población en el de la extrema pobreza, en comparación con los registrados en dichos indicadores en 2014. En esto incide, obviamente, la fragilidad macroeconómica del país, destacando los todavía

altos niveles de inflación (234% en 2022 y 190% en 2023) y la débil recuperación de la tasa de crecimiento real del PIB que, de alcanzar 7,2% en 2022, vuelve a bajar para ubicarse en un modesto 1,3% en 2023 (IIES-UCAB, 2024).

En este panorama, destaca de manera dramática la condición de las personas que laboran en el sector público, cuyos ingresos nominales se han contraído severamente en términos reales, llegando a alcanzar apenas poco más del 11% del alcanzado en 2014. Esto, a pesar de una mayor frecuencia del número de incrementos del salario mínimo, que pasa de 2 aumentos en 2014 a 6 en 2017, y que van de un mínimo de 15% a un máximo de 5.900% (figura n° 3).

Figura n° 3. **Venezuela. Variación del salario mínimo (%) y número de ajustes 2014-2023**



Nota: Los datos se representan en dos secciones (3A y 3B) por los saltos en la escala de los porcentajes de aumento del salario mínimo. En el año 2017 hubo dos ajustes de 40%.

Fuente: Anexo 2. Cálculos propios.

Por su parte, en el caso de los pensionados y jubilados del sistema de seguridad social del Estado, que en un alto porcentaje son adultos mayores, el deterioro ha sido aún mayor, dada la vinculación que existe entre el salario mínimo y el monto de las pensiones (artículos 80 y 91 de la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela de 1999). A ello se agrega tanto que estos grupos no reciben el bono de alimentación –mecanismo de compensación que, durante buena parte de los últimos años, ha sido un componente creciente de los incrementos decretados en el salario mínimo integral⁷ (Ponce, 2021; Aponte, 2020b)– como que el monto de los bonos compensatorios asignado es menor que el que reciben empleados y jubilados de la APN.

B. Contexto fiscal del Programa Bonos del Sistema Patria

En esta sección se presenta una descripción del Programa de BSP y de los aspectos fiscales fundamentales que condicionan el logro de sus objetivos de mejoramiento de la situación socioeconómica de sus potenciales beneficiarios.

B.1 Descripción del Programa de BSP

La entrega de los BSP comienza a fines de 2017, luego de un proceso de continuo deterioro del ingreso real de los hogares venezolanos como consecuencia de la aceleración de la inflación; y, de hecho, coincide con la entrada del país de un ciclo de hiperinflación.⁸ En principio, el acceso a ellos es universal, aunque se requiere el previo registro obligatorio en el portal del *Sistema Patria*, plataforma virtual oficial creada para dicho fin (Blog Patria, s.f.). Esa universalidad, sin embargo, no sería tan completa si se toma en cuenta que dicho programa se ha caracterizado por un alto componente clientelar y propagandístico (Aponte, 2019) y que no todas las personas registradas reciben los distintos bonos generados por el sistema, desconociéndose el criterio de asignación de muchos de ellos, especialmente de los que más adelante describiremos como bonos especiales que son los de mayor alcance en términos del número de beneficiarios.

Se pueden distinguir los bonos de acuerdo con tres criterios. En primer lugar, según los ámbitos de las políticas públicas en que las transferencias monetarias se insertan: bonos de la política de protección social, bonos de la política de seguridad social y bonos de la política laboral. En segundo lugar, están los bonos de cobertura amplia y limitada dirigidos, respectivamente, a los ciudadanos o los hogares venezolanos y a grupos con determinadas vulnerabilidades o que cumplen con determinadas restricciones. Finalmente, en tercer lugar, están los bonos

⁷ El salario mínimo integral se conforma por el salario mínimo y el bono de alimentación, componente éste último que solo disfrutaban los trabajadores activos.

⁸ De acuerdo con la definición clásica de Philip Cagan (Reinhart y Savastano, 2003), la hiperinflación reciente de Venezuela abarca un período de tres años (diciembre 2017 / diciembre 2020).

puntuales, como los creados durante el período de la pandemia del COVID-19 y los relacionados con el registro para el XV Censo Nacional de Población y Vivienda a través del *Sistema Patria* (Recuadro 1).

LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA BONOS DEL SISTEMA PATRIA (BSP)

La información sobre los BSP utilizada en este trabajo proviene de los anuncios oficiales en distintas fuentes digitales de prensa, del propio gobierno y de los archivos de noticias de entes públicos, ya que no existen estadísticas oficiales sistemáticas sobre esta materia.⁹ En este apartado se presenta una clasificación de los bonos de acuerdo con su frecuencia (tabla R.1), su denominación, beneficiarios y requisitos, tanto en el caso de los bonos *recurrentes* (tabla R.2), como en el de los bonos *puntuales* (tabla R.3).

Tabla R.1. **Programas oficiales de transferencias monetarias directas asignadas a los venezolanos a través del Sistema Patria**

Frecuencia	Ámbito de las políticas públicas
Recurrentes	Protección Social
	Seguridad Social
	Laboral
Puntuales	Choque Exógeno: Pandemia del COVID-19
	Censo Nacional de Población y Vivienda

En el caso de los bonos *recurrentes*, se distinguen los que claramente atienden a objetivos de protección social, con cobertura amplia y limitada. Entre los primeros se encuentran los bonos *Hogares de la Patria*, con un bono complementario para estimular la asistencia escolar (*100% escolaridad*); en ambos casos con asignaciones que toman en cuenta el número de miembros del hogar y el número de niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo. De acuerdo con el gobierno, el número de beneficiarios de estos bonos se ubica en 6 millones de jefes de hogares.

⁹ Se advierte el carácter preliminar de la base de datos de los bonos utilizada en este trabajo, hasta tanto se publiquen las estadísticas oficiales completas de dichos programas.

Tabla R.2. Bonos recurrentes del Sistema Patria

Objetivo	Denominación	Beneficiarios		Requisitos
Protección Social	Hogares de la Patria	Hogares venezolanos	R E G I S T R O E N E L P O R T A L D E L S I S T E M A P A R T I A	
	«100% escolaridad»	Bono complementario a Hogares de la Patria a familias con hijos en edad escolar		Registro de los estudiantes con identificación de zona educativa
	Becas de educación universitaria	Estudiantes de educación superior registrados en la PP		Constancia de la OPSU
	«Cultores populares»	Artistas exponentes de la cultura popular venezolana		Registro como cultor popular en el Ministerio del Poder Popular para la Cultura de Venezuela
	«Chamba juvenil»	Programa de oportunidades de empleo dirigido a jóvenes de entre 15 y 35 años		
	Economía popular	Bono complementario a Hogares de la Patria		
	José Gregorio Hernández	Personas con discapacidad		Certificación en el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis)
	Lactancia Materna	Trabajadoras activas al momento de la contingencia (nacimiento)		Registro del lactante como derechohabiente del asegurado titular o registro de la madre lactante en EsSalud
	Madres y padres elaboradores de programas nutricionales	Jefes de hogares venezolanos responsables de la elaboración de los programas de nutrición patrocinados por la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (Fundaproal) del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación		
	«Parto humanizado»	Mujeres en periodo de gestación		
	Promotoras, formadoras y facilitadores de Parto Humanizado	Mujeres certificadas para facilitar el parto humanizado		Certificación del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género
	«Somos Venezuela»	Brigadistas del Movimiento Somos Venezuela (MSV) creado en 2018		Registro en el Movimiento Somos Venezuela (MSV)
	Buen Pastor	Líderes religiosos		
Especiales	Ciudadanos venezolanos			

Objetivo	Denominación	Beneficiarios	R E G I S T R O	Requisitos
Política Laboral	Guerra Económica Trabajadores Activos	Trabajadores activos de la APN		Nómina de la APN
	Guerra Económica Jubilados AP	Jubilados de la APN		Nómina de la APN
	Cuadrantes de Paz	Funcionarios policiales, bomberos y de protección civil		Nómina de los cuerpos policiales
Política de Seguridad Social	Guerra Económica	Cotizantes del IVSS		Registro en el IVSS como contribuyente
	Guerra Económica 100% amor mayor	Venezolanos de edades entre 55 y 60 años		Venezolanos beneficiarios de la Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela

Entre los bonos recurrentes que tienen cobertura limitada se encuentran los que están dirigidos a atender objetivos específicos: estímulo al empleo juvenil (bono *Chamba juvenil*) y al emprendimiento económico familiar (bono *Economía popular*); fomento de la educación superior (*Becas de educación universitaria*), desarrollo de la cultura popular de Venezuela (bono *Cultores populares*); ayuda a los discapacitados (bono *José Gregorio Hernández*); estímulo a la *Lactancia Materna*, ayudas a mujeres en estado de gestación (bono *Parto humanizado*) y para las *Promotoras, formadoras y facilitadores de Parto Humanizado*; compensación para madres y padres elaboradores de *programas nutricionales*; promoción del modelo político *Somos Venezuela*; y el más reciente bono *Buen Pastor*, creado en diciembre 2022 para ayudar al sustento de líderes religiosos (La República, 2024). En todos estos casos, el número de beneficiarios es mucho más limitado, alcanzando cerca de 300.000 por tipo de bono, con excepción del llamado *Economía popular*, en cuyo caso el número sería de 5 millones.

El tercer tipo de bonos recurrentes incluye los bonos *Especiales* (Anexo 3), cuya asignación es de carácter individual para un universo de aproximadamente 10 millones de venezolanos. En general, tienen montos superiores a los anteriores, pero se desconocen los mecanismos y criterios de asignación a los beneficiarios y si dicho beneficio se recibe en forma periódica. En realidad, su carácter recurrente se fundamenta en razones fiscales, ya que por las frecuentes quejas de personas que señalan que no siempre los reciben, surgen dudas sobre la recurrencia de su asignación a un mismo beneficiario.

Bonos de la Seguridad Social

La asignación de bonos para pensionados es el antecedente fundamental del Programa BSP, que se remite a la creación del bono de *Guerra Económica* a mediados del año 2017. La entrega de este bono se interrumpió por algunos meses en el año 2022, luego del ajuste del salario mínimo que lo elevó en cerca de 18 veces. No obstante, se reactiva de nuevo en 2023, manteniéndose hasta ahora. Para 2023, el universo de beneficiarios de este bono es de cerca de 5,4 millones, cifra que incluye los asegurados no contribuyentes, incorporados por la vía de la Misión Amor Mayor (GO N° 39.819, 2011). No se conoce la proporción de estos últimos en el total de asegurados, porque las publicaciones oficiales no distinguen entre pensiones contributivas y no contributivas; sin embargo, esa proporción sería mayor que el 25% que habría alcanzado en 2012, año de implementación de dicha misión (Aponte, 2020a).

Bonos para los trabajadores de la Administración Pública Nacional

Esta reorientación de la política laboral inicia con el establecimiento de un conjunto de bonos para empleados de la APN y para trabajadores independientes del sector privado y empleados en la Pequeña y Mediana Industria (PYME), con la finalidad de atenuar el impacto de la pandemia del COVID19. Entre las iniciativas conocidas están los bonos asignados a los sectores públicos de salud (bonos *Protectores de la Salud*), educación (bono *Simón Rodríguez*), de entidades públicas de seguridad y de empresas públicas (bono *Negro Primero*), trabajadores del sector servicios y empleados independientes del sector privado (*Máxima Eficiencia*, *Quédate en Casa*, *Cuarentena Radical*), y el bono *Cuadrantes de Paz*, para los funcionarios adscritos a la Gran Misión Cuadrantes de Paz, creada en 2014. El pago de este bono inició a mediados de 2023 y su número de beneficiarios se estima en cerca de 3.000.

Superada la pandemia del COVID19, ese enfoque de bonificación de los salarios se arraiga con la extensión del bono contra *la Guerra Económica* para trabajadores activos y jubilados de la APN (MPPPST, s.f.). El alcance de dicho bono es la nómina de ambos componentes, que se estima en cerca de 2,4 y 1,5 millones, respectivamente, además de los pensionados del Seguro Social. Es el de mayor costo fiscal, ya que ahora está indexado al tipo de cambio oficial.

Bonos puntuales

Estos bonos incluyen los de la pandemia del COVID19, a los cuales se hizo referencia más arriba, y el bono *Tu cuentas por Venezuela*, creado en enero 2023 para promover el registro de venezolanos en el XV Censo Nacional de Población y Vivienda (tabla R. 3).

Tabla R.3. **Bonos puntuales del Sistema Patria**

Objetivo	Denominación	Beneficiarios	Requisitos
Pandemia del COVID19	Complementario empleados publicos	Trabajadores de la APN	Nómina de la APN
	Protectores de la Salud	Trabajadores públicos del sector salud	Nómina de trabajadores públicos del sector salud
	Simón Rodríguez Educación	Trabajadores públicos del sector educativo	Nómina de trabajadores públicos del sector educativo
	Negro Primero: CORPOELEC, PNB, FANB, MILITARES, CICPC y PDVSA	Empleados públicos de varios organismos públicos	Nómina de funcionarios de CORPOELEC, PNB, FANB, MILITARES, CICPC y PDVSA
	A jubilados de la Administración Pública Nacional (APN)	Jubilados de la APN	Jubilados entre el 1-1-2018 al 1-5-2022
	Máxima Eficiencia	Trabajadores del sector servicios, funcionarios de la APN y empleados independientes	Nómina de trabajadores del sector servicios registrados en la PP y funcionarios de la APN
	Quédate en casa	Trabajadores del sector privado	Nómina de trabajadores de empresas que detuvieron sus labores en cumplimiento de la cuarentena social y colectiva (pequeñas y medianas empresas (PYME)) y registro en la PP
	Cuarentena Radical I y II Trabajadores independientes (informales)	Trabajadores independientes. Abril y mayo 2021	Registro en la PP
Censo Nacional de Población y Vivienda	Tu Cuentas por Venezuela	Hogares venezolanos	Hogares de la Patria que hayan completado el formulario de empadronamiento en el Sistema Patria correspondiente al XV Censo Nacional de Población y Vivienda

B.2 Implicaciones y alcance fiscal del Programa Bonos del Sistema Patria

La implementación del Programa BSP forma parte de las medidas del gobierno adoptadas para atenuar el impacto inflacionario del gasto público, especialmente, del que se venía financiando con emisiones monetarias. La dominancia fiscal,¹⁰ que se había acentuado para llenar la brecha de recursos dejada por el derrumbe de la renta petrolera y que constituía la principal fuente de aceleración de la inflación, no era sostenible. En esencia, la necesidad de controlar y estabilizar los precios exigía la implementación de un ajuste fiscal.

Sin embargo, en medio de una severa contracción de los ingresos reales de asalariados del sector público y de pensionados del gobierno por causa de la hiperinflación, un ajuste fiscal plantea un dilema entre compensar a estos sectores las pérdidas causadas por la inflación y, al mismo tiempo, controlarla y reducirla. La estrategia adoptada por el gobierno ha sido la de mantener los ajustes en el salario mínimo en niveles muy por debajo de los requeridos, o de suspenderlos como lo decidió desde marzo de 2022 (Anexo n° 2).

Básicamente, con esta línea de acción el gobierno: a) elude el impacto fiscal de las incidencias legales del salario mínimo, con el cual están indexadas determinadas partidas de remuneraciones y beneficios laborales en el sector público (prestaciones sociales, vacaciones, aguinaldos, entre otras), que llega a ubicarse entre 12 y 14 dólares por cada dólar de aumento del salario mínimo; b) evita esas incidencias legales al establecer asignaciones a través del programa de BSP que le permite compensar en alguna medida los ingresos reales de los asalariados públicos y pensionados del Estado, pero sin comprometer sus metas de ajuste fiscal y de inflación; y c) obtiene mayor discrecionalidad en la fijación de las asignaciones de los BSP, la cual no está sujeta a ningún precepto constitucional o reglamentario, ni a acuerdos salariales específicos como los contemplados en las contrataciones colectivas.

Es así como el rol del *salario mínimo*, de servir de referencia legal para el ajuste de las remuneraciones en el mercado laboral y especialmente las referidas a la APN y las del sistema público de seguridad social, es desplazado por un enfoque en el que la definición del ingreso real de los hogares venezolanos pasa a tener una connotación de ingreso de tipo *asistencial*.

En efecto, mientras que en 2021 y 2022 el gobierno hablaba de un ingreso *mínimo social de protección* (IMSP; MPPP, 2022), en 2024 se refiere al *ingreso mínimo*

¹⁰ Por dominancia fiscal se entiende la sujeción de la política monetaria a la política fiscal.

integral indexado (IMII; MPPEF, 2024). Ambos conceptos incluyen el *salario mínimo integral* (salario básico, ticket de alimentación y otros bonos y primas laborales), los BSP, el subsidio de alimentación (bolsas de alimentos CLAP¹¹ que el gobierno vende a bajos precios) y otros subsidios generales (gasolina, servicios). La diferencia fundamental entre ellos consiste en que, mientras en el primero los aumentos son nominales, en el segundo se pretende mantener el valor real de los ingresos que reciben los perceptores de los mismos a través de su fijación en dólares, sin afectar el componente salarial que se mantiene en Bs. 130 desde el año 2022.

De esta manera, se ha conformado una estructura de ingresos en Venezuela con pérdida de participación del componente laboral, en favor de la participación de las transferencias monetarias; contraprestaciones que, en un inicio, obedecían a una política de protección y asistencia social, pero a las que, posteriormente, se asignan componentes laborales y de seguridad social. A conclusiones similares llega el Reporte Económico *Desempeño Macroeconómico* del PNUD, cuando señala que: «...Este comportamiento está directamente ligado a la estrategia de la política salarial del sector público, que adoptó como alternativa otorgar bonos de asistencia social a los trabajadores en lugar de decretar aumentos del salario mínimo...» (PNUD, 2023:50).¹²

En general, el enfoque oficial actual, que desvincula el ingreso de la principal fuente de sostenimiento de los trabajadores y sus hogares, como lo es el ingreso laboral, y se lo traspassa al Programa de BSP, contraviene el mandato que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Art. 91) de que «...*Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales...*».

B.3 Impacto fiscal del Programa de BSP

Los incrementos que han experimentado los ingresos mensuales de los asalariados de la Administración Pública y de los pensionados a cargo del Estado venezolano a través del Programa de BSP son insuficientes, si se los compara con el costo de la canasta alimentaria per cápita y, aún más, si se tiene en cuenta que no todos

¹¹ El Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP) es un programa oficial de distribución de alimentos a precios subsidiados que se realiza a través de las comunidades organizadas (Aponte, 2020a).

¹² De hecho, de acuerdo con la estructura mostrada en el referido documento, para el período enero-septiembre 2023, 41% de los bonos de la patria se destinó a empleados públicos (PNUD, 2023).

los potenciales beneficiarios reciben los bonos de protección social de manera sistemática.

En efecto, de acuerdo con una estimación del porcentaje de la erogación fiscal promedio de los BSP en el costo de la canasta alimentaria, para los meses de recolección de la ENCOVI (tabla n° 1), es posible resaltar tres hallazgos: el primero, su baja participación durante los inicios del programa hasta 2021; el segundo, un aumento sensible a partir de 2022 y, especialmente, en 2023 cuando los bonos de *Guerra Económica* pasan a ocupar una posición destacada en las pensiones y en los ingresos de trabajadores activos y jubilados de la APN, aunque sin alcanzar a cubrir el valor de dicha canasta; finalmente, una baja participación de los bonos de protección social, rasgo que, a pesar de los ajustes monetarios que han experimentado, se mantiene prácticamente sin ningún cambio.

Tabla n° 1. Participación porcentual de los Bonos del Sistema Patria en la Canasta Alimentaria per cápita de ENCOVI

	% en la Canasta Alimentaria per cápita (ENCOVI)				
	Jul_2018	Feb_2020	Mar_2021	Jul_2022	Abr_2023
Bonos de protección social	3.2 a 7.6	4.5 a 12.4	2.0 a 8.9	2.8 a 7.0	5.0 a 10.0
Bonos de la seguridad social 100% amor mayor, contribuyentes y <i>Guerra Económica</i>)	3.2	11.3	6.4	39.1	34.4
Bonos trabajadores públicos de los sectores salud y educación			18.3	4.6	
Bono <i>Guerra Económica</i> trabajadores de la Administración Pública Nacional			0.0	4.6	76.4
Bono <i>Guerra Económica</i> jubilados de la Administración Pública Nacional					53.5

Fuente: (UCAB) ENCOVI 2018, 2019-20, 2021, 2022 y 2023; BCV, s. f.; Blog Patria, s. f.. Anexo 3.

En ausencia de estadísticas oficiales de las finanzas públicas en Venezuela, sólo es posible hacer una estimación del costo fiscal de las transferencias monetarias oficiales en el país a partir del número de beneficiarios, el cual se ha extraído de los anuncios que el gobierno ha hecho sobre su política de bonos. Los resultados de la estimación realizada se presentan en la tabla 2, cuyas entradas muestran que el costo fiscal de los bonos ha representado un alto porcentaje de la recaudación tributaria interna del país. Para estimar este indicador se utilizaron los montos de la recaudación del mes correspondiente al de las encuestas ENCOVI y del pago del bono per cápita multiplicado por el número estimado de beneficiarios. Aunque el porcentaje muestra una alta variabilidad, queda claro que el costo de todos los BSP

viene aumentando de manera significativa, al punto de superar los montos por recaudación tributaria interna. Esta situación refleja las fuertes restricciones presupuestarias del fisco venezolano para financiar unas transferencias monetarias oficiales que, claramente, son insuficientes para la cobertura de las necesidades básicas de quienes dependen de dichos ingresos.

En este sentido, una mejora sustancial de las transferencias monetarias oficiales que, al menos, permitiera cubrir la canasta alimentaria de los grupos sociales vulnerables, requeriría por tanto de un incremento importante en el flujo de recursos fiscales. Que ello no sea inminente lo demuestra la reciente aprobación de la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social, en la que se establece una contribución especial por parte de los agentes económicos privados que no podrá ser menor al IMII definido por el Ejecutivo Nacional (GO N° 6.806 E, 2024).

Tabla N° 2. **Venezuela. Costo fiscal de los bonos del Sistema Patria (% en la tributación interna)**

	2019	2020	2021	2022	2023
Total	60.1	90.8	95.6	135.2	115.5
Bonos pensionados y pensiones	11.6	3.9	6.9	49.2	37.7
Bonos protección social	48.5	59.0	56.1	72.8	55.4
Bonos trabajadores APN	0.0	27.9	33.8	13.2	22.4

Fuente: Blog Patria, s. f.; SENIAT, s. f.; Cálculos propios.

UN ACERCAMIENTO AL IMPACTO DE LOS BSP EN EL INGRESO DE LOS HOGARES

En esta parte del trabajo se exponen los aspectos de cobertura del Programa de los BSP y de la distribución de los beneficiarios por condición de pobreza monetaria; luego, se describen los resultados del acercamiento al impacto de dichos bonos, diferenciando la distribución según condición de pobreza de los hogares antes y después de recibirlos.

A. Caracterización del programa en los hogares venezolanos

Una mirada desde la pobreza

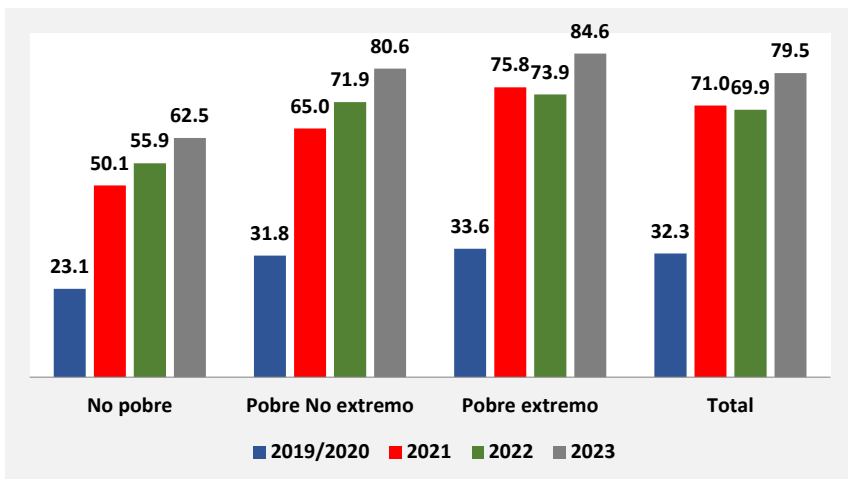
Si bien los beneficiarios directos de las transferencias del Programa de BSP –con la excepción del programa de bonos Hogares de la Patria– son las personas, en principio, mayores de 18 años, en este análisis se trabaja en el nivel de hogares. Este enfoque, al usar un universo más amplio de estudio, permite obtener una visión más integral de los efectos estudiados en los ingresos de la población, dado que

varios de los atributos entre los que destacan la vivienda, los ingresos y el gasto son compartidos por los miembros de los hogares. De esta manera, se sigue el enfoque de la gran mayoría de los métodos de pobreza, en los cuales la unidad de análisis es el hogar, característica que comparte el método de línea de pobreza usado en este trabajo para evaluar la efectividad de los BSP.

De acuerdo con las cifras reportadas por la ENCOVI, la cobertura del programa de los BSP muestra un crecimiento acelerado, pasando de un tercio de los hogares del país en la edición 2019/2020 a alrededor del 79,5% en el año 2023; lo que representa un registro 2,5 veces mayor al del año inicial (figura 4). Esta tendencia del porcentaje de hogares perceptores de bonos es consistente con el incremento del costo fiscal de dicho programa (tabla 2).

En el análisis de la distribución de beneficiarios por condición de pobreza monetaria se aprecia cierto nivel de focalización, en el sentido que son los hogares pobres extremos los que proporcionalmente reportan recibir más de estas transferencias gubernamentales. Este porcentaje cae progresivamente en la medida en que la condición de pobreza mejora, siendo los hogares no pobres los que presentan una menor participación. No obstante, cabe destacar en el caso de estos últimos que, desde el año 2021, más de la mitad de los hogares en esta condición son beneficiarios hasta llegar al 62,5% en el último año (figura 4).

Figura N° 4. Venezuela. Hogares perceptores de bonos y transferencias gubernamentales según condición de pobreza (%). 2019/2020 -2023



Fuente: (UCAB) ENCOVI 2019/2020-2023. Cálculos propios.

El monto promedio mensual recibido por los hogares beneficiarios a través del Programa de BSP, que se infiere de los registros de la ENCOVI, muestra un incremento considerable en 2023 en relación con los valores reportados para los años anteriores (tabla 3). Ese incremento se produce en forma paralela a la reducción que experimenta el salario mínimo legal cuando se expresa en dólares a la tasa de cambio oficial del BCV.

En efecto, en los registros de los años 2019/2020, 2021 y 2022, el promedio para los hogares en general pasa de valores entre \$4,5 (2021) y \$7,6 (2022) a \$19,6 en 2023. La misma tendencia se reproduce en los registros por condición de pobreza, evidenciándose una elevada dispersión del promedio, que más que duplica el valor de 2023 con respecto a los valores de 2022 y que, aproximadamente, se cuadruplica con respecto al de los años 2020 y 2021 (tabla n° 3). Vale destacar que la evolución general del monto promedio de los bonos contrasta con la reducción que, en forma paralela, va experimentando el valor en dólares, a la tasa de cambio oficial del BCV, del salario mínimo legal fijado desde marzo de 2022 en Bs 130 por mes y que pasa de alrededor de \$30 dólares el 15-3-2022 a apenas \$5,3 en el mes de referencia de la ENCOVI 2023.

Tabla n° 3. Venezuela. Monto promedio mensual de los bonos y transferencias del gobierno a los hogares según condición de pobreza (en \$). 2019/2020 -2023

Condición de pobreza	2019/2020	2021	2022	2023
No pobre	6.3	3.1	9.7	26.8
Pobre No Extremo	5.8	4.1	7.5	21.7
Pobre Extremo	5.3	4.8	7.1	16.5
Total	5.5	4.5	7.6	19.6

Nota: Se utilizó la tasa de cambio oficial publicada por el BCV para el mes de referencia de la encuesta.
Fuente: (UCAB) ENCOVI 2019/2020-2023. Cálculos propios.

Ese alto valor del monto promedio de los bonos percibidos por los hogares en 2023 se explica por la inclusión de los trabajadores del sector público y de los pensionados del Estado venezolano dentro del sistema de políticas de compensación laboral y de seguridad social del Programa de BSP, especialmente, a través de la asignación del Bono de Guerra Económica. Esta diferencia con respecto al monto de los bonos percibidos por los hogares que no tienen miembros trabajando para la Administración Pública o que no son pensionados o jubilados, se evidencia en la ENCOVI 2023, cuyo promedio oscila entre \$16 y \$17 al mes, mientras que aquellos con miembros ocupados en la Administración Pública perciben montos de alrededor de \$30 mensuales y si tienen pensionados, el monto asciende a un promedio mensual de \$24.

Por otra parte, al comparar el promedio de los montos percibidos por los hogares por esta fuente de ingresos, discriminados por condición de pobreza, se observa un comportamiento contrario al reseñado en términos de cobertura, con la excepción del año 2021. Se advierte una distribución regresiva, dado que los hogares no pobres perciben en promedio un monto mayor, valor que desciende en la medida que la condición es más desfavorable. Cabe destacar que, si bien esta tendencia es poco acentuada entre los años 2019/2020 y 2022, con \$1,1 y \$2,6 dólares mensuales de diferencia entre las condiciones extremas, se observa un pronunciamiento de la misma para el año 2023 con una brecha de \$10,2 entre ambos promedios.

De esta forma, una lectura descriptiva del funcionamiento del Programa de BSP, en términos de cobertura y montos según condición de pobreza, muestra una tendencia contraria entre ambas características: mientras la cobertura tiende a ser progresiva –mayor porcentaje de hogares beneficiarios en la condición más vulnerable– el monto promedio muestra cierta tendencia a la regresividad, aspecto que se acentúa en el último año.

B. Aspectos metodológicos, estimación y resultados de la aproximación al impacto del programa

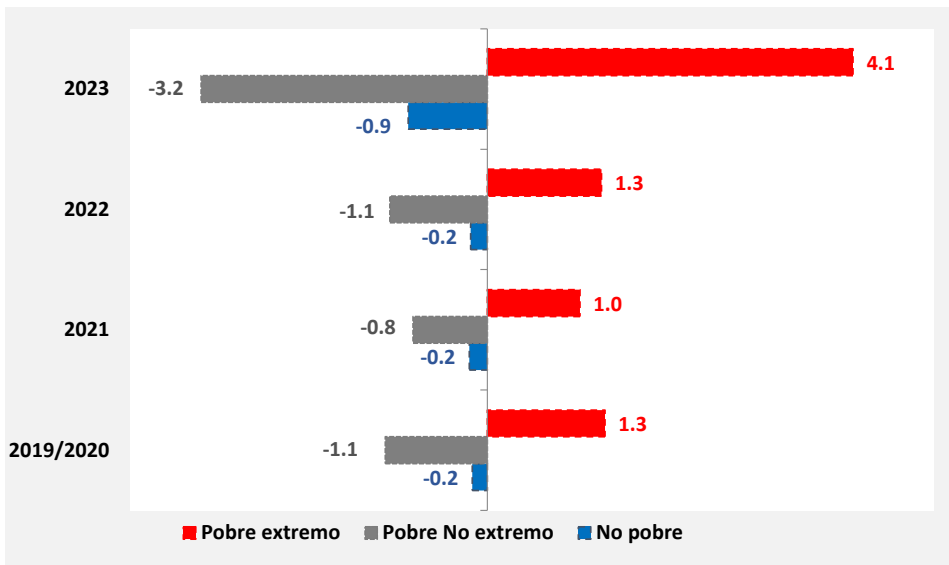
Aislar el impacto de este tipo de programas no es posible cuando se carece de la posibilidad de tener el diagnóstico de línea base y mediciones expost, tanto de los beneficiarios como de grupos de control, que permitan aislar los efectos netos del programa de otros factores exógenos y de contexto. Por esta razón, en este trabajo se construye un escenario de ingresos en el que se eliminan las transferencias por concepto de BSP, el cual sirve de base para comparar con la salida de ingresos que incorpora dichos bonos y que se obtiene a partir de los datos de la ENCOVI. Esta comparación tiene algunas limitaciones, entre ellas que no considera los impactos macroeconómicos (demanda agregada, precios, inflación, etc.) y de entorno que la erogación a los hogares de un gasto público de esta magnitud pudiese producir, ya que ambos escenarios se ubican después de la implementación del proyecto.

Una forma preliminar de acercarse a la contribución que un programa de transferencias monetarias oficiales aporta al combate de la pobreza de ingresos es cuantificar el porcentaje que éstas cubren de la canasta de consumo alimentario (línea de pobreza extrema) o de la canasta de consumo normativo (línea de pobreza general). Teniendo en cuenta estas consideraciones, y utilizando como base el monto promedio mensual de los ingresos, el tamaño promedio de los hogares y las líneas de pobreza, estos porcentajes resultan bastante bajos, entre 4% y 5% de la canasta de consumo alimentario de los hogares para los años 2019/2020 al 2022,

elevándose al doble en el año 2023 con 10%. En relación con la canasta de consumo normativo, solo cubriría entre 1,6 y 2% de la misma para el período 2019/2020 al 2022 con un aumento a 4% en el último año.

Por su parte, los resultados de la simulación de los escenarios con y sin bonos muestran que, desde el punto de vista de la incidencia, es muy bajo su efecto en el indicador de incidencia de pobreza; entre otras razones, por el exiguo monto percibido por este concepto en los hogares venezolanos, en contraste con el alto costo de las necesidades básicas en el país, que constituyen los umbrales o líneas de pobreza. Ello ocurre, tanto en la magnitud absoluta de hogares que cambiarían de condición como en el porcentaje de aquellos cuya situación de pobreza monetaria se vería modificada. En la figura 5 se muestran las variaciones en términos porcentuales de hogares cuya condición variaría en los escenarios con y sin bonos. Entre 2019/2020 y 2022 el porcentaje de hogares no pobres caería en apenas 0,2 puntos porcentuales en esta condición. Por su parte, los hogares pobres no extremos descenderían en 1,1 puntos porcentuales para los años 2019/2020 y 2022 y 0,8 puntos en 2021. Colateralmente, el incremento del porcentaje de pobreza extrema se posicionaría en 1,3 y 1 punto porcentual respectivamente.

Figura n° 5. **Venezuela. Variación de la incidencia según condición de pobreza (%) 2019/2020 -2023**



Nota: No incluye hogares cuyos ingresos no fueron declarados.

Fuente: (UCAB) ENCOVI 2019/2020-2023. Cálculos propios.

El impacto relativo es algo mayor en el año 2023, en el que los porcentajes de hogares no pobres y pobres no extremos registrarían una baja de 0,9 y 3,2 puntos porcentuales respectivamente, mientras que el aumento de la incidencia de la pobreza extrema presenta un aumento de 4,1 puntos. Por su parte, el número de hogares que cambiaría su condición se encuentra entre 90.200 y 112.300 para los primeros tres años, prácticamente triplicándose en el 2023 a poco más de 324.400 hogares

Si se analiza el cambio en la composición de las categorías por condición de pobreza cuando se eliminan los bonos gubernamentales del ingreso de los hogares, se observa que tan solo poco más del 2% de los hogares no pobres caería en situación de pobreza no extrema (sin ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas) en los dos primeros años, cifra que va a descender a apenas 1% en 2022 para aumentar a cerca del 5% en 2023. En el caso de los pobres no extremos la variación es mayor, al pasar entre 4,5% y 4,1% de los hogares en esta condición a pobres extremos en los primeros tres años analizados, mientras que en el último esto ocurriría con alrededor del 13% de los hogares en esta condición (tabla 4).

Tabla n° 4. Venezuela. Cambios de condición en la composición de la pobreza Escenario sin bonos 2019/2020-2023

Condición de pobreza	2019/2020		2021		2022		2023	
	No pobre	Pobre No extremo	No pobre	Pobre No extremo	No pobre	Pobre No extremo	No Pobre	Pobre No Extremo
No pobre	97.6		97.9		99.0		95.2	
Pobre No extremo	2.4	95.6	2.1	95.5	1.0	95.9	4.8	87.4
Pobre extremo		4.4		4.5		4.1		12.6

Nota: No incluye hogares cuyos ingresos no fueron declarados.

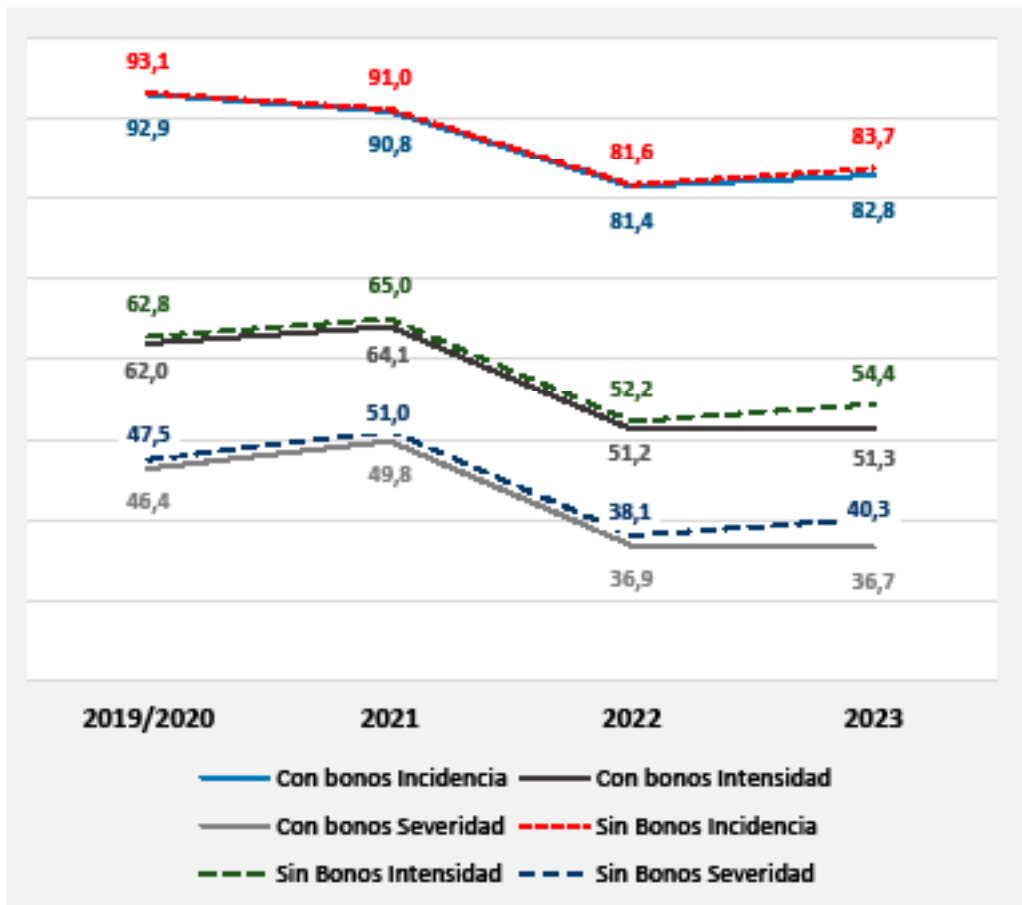
Fuente: (UCAB) ENCOVI 2019/2020-2023. Cálculos propios.

Otros índices tradicionales de la familia Foster, Greer y Thorbecke (FGT) que acompañan el método de línea de pobreza, como la brecha o intensidad y la severidad,¹³ también muestran distancias muy pequeñas entre los resultados de ambos escenarios, aun cuando son ligeramente mayores en relación con la variación

¹³ La brecha o intensidad mide la distancia media relativa de los ingresos de los pobres en relación con la línea de pobreza, mientras que la severidad refleja el grado de desigualdad al interior de los pobres.

registrada por la incidencia. De manera similar a esta última, ambos indicadores presentan la mayor diferencia en el año 2023, mostrando descensos de 3,1 y 3,6 puntos en los índices de intensidad y severidad respectivamente, con muy bajos registros entre los años 2019-2020 y 2022 (figura 6).

Figura n° 6. Venezuela. Índices FGT de pobreza - Escenarios con y sin bonos 2019/2020 -2023



Fuente: ENCOVI 2019/2020-2023. Cálculos propios.

Los resultados aquí reseñados presentan evidencias de las bajas contribuciones que el programa de BSP muestra en relación con la mejora de los distintos índices de pobreza de ingresos en Venezuela. Ello, en contraste con la erogación del gasto

fiscal que este sistema representa y los niveles de importancia asignados en términos de su capacidad de compensación y composición del ingreso por parte de las publicaciones oficiales.

CONCLUSIONES

Este trabajo se planteó contribuir a la discusión sobre las acciones e intervenciones de política pública capaces de contribuir con la superación de la pobreza en Venezuela, a través del examen del impacto del Programa de BSP sobre ella.

Para el período de análisis, que va de 2018 a 2023, se mostró que la implementación del Programa de BSP se hizo en un contexto de deterioro macroeconómico y de una tendencia al aumento de la pobreza hasta 2021, que luego se revirtió de manera moderada. No obstante, a pesar de esta mejora, los niveles de pobreza siguen siendo elevados en el país. También se pudo evidenciar que, aun cuando el programa incluyó numerosos y distintos tipos de bonos, su monto promedio per cápita no llegó a superar el costo de la canasta alimentaria per cápita reportada por la ENCOVI, cubriendo un porcentaje muy bajo de la misma. Esta restricción se asocia con la situación presupuestaria del gobierno que, para hacer consistente su política fiscal con los objetivos de estabilización cambiaria y de precios, debió ajustar su gasto y, consecuentemente, los recursos destinados a los BSP. Igualmente se destaca que, en este contexto, el gobierno abandonó el rol del *salario mínimo* que históricamente servía como referencia legal para el ajuste de las remuneraciones laborales y contraprestaciones monetarias de la seguridad social a cargo del Estado, intentando resolver la necesidad de contener los descensos en términos reales experimentados en los ingresos por estas fuentes a través del sistema de los BSP. Ello complejiza aún más su estructura y función, en principio de protección y asistencia social, al añadir políticas de compensación salarial y de seguridad social.

En lo que respecta a la estimación del impacto del Programa de BSP en la pobreza monetaria, se evidenció su limitada efectividad en todos los índices FGT de la aproximación por el método de línea de pobreza. La incidencia, la intensidad y la severidad del fenómeno en el país muestran muy pocas variaciones si se considera el sacrificio fiscal que este sistema implica, entre otras razones, porque al optar el gobierno por un programa de carácter masivo y dadas sus restricciones presupuestarias, el monto real de las erogaciones entregadas a los beneficiarios no ha servido para compensar el alto nivel de deterioro experimentado en el ingreso de los hogares en general y, especialmente, de aquellos en situación de pobreza.

De esos resultados derivan varias lecciones. Si bien la expansión del programa ha sido acelerada, pareciera que el gobierno ha optado por el reparto masivo

para proteger a los sectores más vulnerables y empobrecidos, que en mayor medida han sufrido los efectos de la crisis, antes que ensayar mecanismos de mayor progresividad o focalización. Cabe destacar que aun cuando el programa presenta cierta progresividad por condición de pobreza en términos de su cobertura, lo cual se alinearía a la meta relativa a la protección social del ODS 1, no muestra la misma característica en términos de los montos percibidos por esta fuente de ingresos que, con la excepción del año 2021, presenta una estructura regresiva en el resto del período analizado, aspecto que se profundiza en el último año.

Del limitado impacto del Programa de BSP, que se refleja en niveles más bien modestos de sus contraprestaciones monetarias, difícilmente se puede esperar una reanimación de la demanda agregada y, consecuentemente, de una clara contribución a la recuperación de la tasa de crecimiento de la economía. En esencia, la posibilidad de que este programa de transferencias monetarias tenga mayor efectividad requiere de una visión más robusta de la política social en Venezuela, que pasa, además, por un programa de estabilización macroeconómica que corrija la persistencia de altos niveles de inflación que erosionan el ingreso real de los hogares y que ofrezca incentivos para mejorar la productividad laboral y revertir el bajo nivel de los salarios, y, por esta vía, reducir la desigualdad de ingresos.

El Programa de BSP también alimenta reflexiones a considerar en el ámbito institucional, que refieren a la gran discrecionalidad que lo ha caracterizado. Por una parte, destaca la falta de normativas y reglamentos oficiales sobre la forma de selección de los beneficiarios, la periodicidad y los montos de las asignaciones, y sobre las responsabilidades y rendición de cuentas del gobierno en este ámbito.

Por la otra, también resalta el desmantelamiento institucional de los sistemas de protección social y de remuneraciones laborales de la Administración Pública, lo que se refleja en la fijación unilateral de sus asignaciones por parte del gobierno –sin que medien los mecanismos tripartitos tradicionales de negociación y acuerdo en esta área, lo cual fue objeto de las discusiones del Foro de Diálogo Social impulsado por la OIT desde 2022– y en la evasión de las negociaciones con actores sociales significativos del país en estos temas. En esencia, con esta conducta, lejos de atenderse los problemas puntuales en las distintas áreas que actualmente aborda el Programa de BSP (de protección, compensación salarial y de seguridad social), se hacen aún más difusos sus objetivos y más restringida la dirección y toma de decisiones de políticas públicas en ámbitos, como el laboral, en el que tradicionalmente participan otros actores como empresas y sindicatos en negociaciones tripartitas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aponte, C. (2020a). El CLAP y la gran corrupción del siglo XXI en Venezuela. *Agroalimentaria*, 26(50), 147-166.
- ____ (2020b). *Pensiones de Vejez en Emergencia*. Convite.
- BCV (s. f.). *Estadísticas* [Dataset]. Disponible en: <https://www.bcv.org.ve/#>
- Blog Patria (s. f.). *Patria Blog*. Disponible en: <https://blog.patria.org.ve/categoria/plataforma/>
- COPEP (1989). *Plan para el enfrentamiento de la pobreza*. Comisión presidencial para el enfrentamiento de la pobreza (COPEP), mimeo.
- CORDIPLAN (1990). *El gran viraje: Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación*. Presidencia de la República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación. Disponible en: <https://searchworks.stanford.edu/view/2115796>
- GO N° 6.806 E. (2024). *Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social*, mayo 8. Disponible en: http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Acceso=T028700046262 /0&Nombredb=spgoin&Sesion=1033109543
- ____ N° 39.819 (2011). *Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela*. Imprenta Nacional, diciembre 13. Disponible en: <https://pandectasdigital.blogspot.com/2017/02/ley-gran-mision-en-amor-mayor-venezuela.html>
- ____ N° 40.773 (2015). *Ley del Cestaticket Socialista*, octubre 23. Disponible en: http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Acceso=T028700003981/0&Nombredb=spgoin&Sesion=543933527&OrdenTabla_2=TD
- IIES-UCAB (2020). *Informe de Coyuntura Económica (Septiembre 2020)*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: <https://dstvqyil45ir9.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/09/Informe-de-Coyuntura-V8.pdf>
- ____ (2022). *Informe de Coyuntura Económica (Octubre 2022)*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: https://dstvqyil45ir9.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/10/Informe-de-Coyuntura-IIES-UCAB-octubre-2022_compressed.pdf
- ____ (2024). *Informe de Coyuntura Económica (Abril 2024)*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: https://dstvqyil45ir9.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/04/Informe-de-coyuntura-abril-2024-VD-24-04-2024_compressed.pdf
- INE (s.f.). *Sociales. Pobreza*. Instituto Nacional de Estadística. Recuperado 15 de octubre de 2024. Disponible en: http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45
- La República (2024). *Bono El Buen Pastor, marzo 2024: ¿qué se sabe del NUEVO PAGO vía sistema Patria?* Disponible en: <https://larepublica.pe/datos-lr/venezuela/2024/03/07/bono-el-buen-pastor-marzo-2024-que-se-sabe-del-nuevo-pago-via-sistema-patria-venezuela-lrtmv-393827>
- Moreno, M. y Ponce, M. G. (2021). *¿Una renta básica universal para Venezuela?* Algunos lineamientos. *Temas de Coyuntura* (84).

- MPPEF (2024). *Ingreso mínimo integral indexado de los trabajadores aumenta a 130 dólares*, mayo. Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas. Disponible en: <http://www.mppef.gob.ve/ingreso-minimo-integral-indexado-de-los-trabajadores-aumenta-a-130-dolares/>
- MPPP (2022). *Venezuela en Cifras. Nuestra Transición al Socialismo*. Ministerio del Poder Popular de Planificación.
- MPPPST (s.f.). *Presidente Maduro realiza aumento del ingreso mínimo integral indexado*. Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo. Recuperado en mayo de 2024. Disponible en: <https://www.mpppst.gob.ve/mpppstweb/index.php/2024/05/03/ingreso-minimo-mayo/>
- OFAC. (s.f.). *Venezuela—Related Sanctions*. United States. Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Washington, D.C. Disponible en: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions>
- PNUD (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado 1 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- _____(2023). *Desempeño Macroeconómico de Venezuela*. Reporte económico, tercer trimestre. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ponce, M. G. (2021). *La Pobreza en Venezuela y la Situación de las Personas Mayores en el Contexto 2014-2019/2020*. Convite.
- _____(2022). *Propuesta de Aproximación Multidimensional de la Pobreza a partir del Derecho al Bienestar. El Caso Venezuela. 1999-2017*. Tesis Doctoral. CENDES-UCV.
- Reinhart, C. y Savastano, M. (2003). Realidades de las hiperinflaciones modernas. *Finanzas & Desarrollo*, Junio, 20-23.
- Riutort, M. (2009). *Ingreso, desigualdad y pobreza en Venezuela: Aspectos metodológicos y evidencia empírica* (1. ed). Caracas : Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello.
- SENIAT (s.f.). *Estadísticas* [Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria y Aduanera]. Disponible en: https://declaraciones.seniат.gob.ve/portal/page/portal/PORTAL_SENIAT
- UCAB (s.f.). *Encuesta Nacional de Condiciones de vida* [Dataset]. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/>

ANEXOS

Anexo 1. Indicadores macroeconómicos de Venezuela

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Precios del petróleo (\$/b)	86.9	41.1	34.0	47.6	64.5	54.0	28.1	51.1	78.6	61.7
Gasto Público (% del PIB)	50.1	30.3	25.2	37.7	26.2	17.6	18.1	18.1	23.8	25.1
Déficit Fiscal (% del PIB)	-15.5	-10.6	-10.9	-23.0	-17.3	-9.5	-10.0	-8.9	-12.1	-13.7
PIB 2007 (Variación %)	-3.9	-6.2	-17.0	-15.7	-19.6	-30.7	-28.1	5.4	7.2	1.3
Tasa de inflación puntual (%)	69	181	274	863	130,060	9,585	2,960	686	234	190
PIB (mm\$ PPP 2017; Variación %)	-2.1	-5.3	-16.2	-14.1	-17.7	-26.4	-29.1	5.5	15.6	7.8
Salario mínimo real (2007=100; en logs)	6.4	6.2	5.8	5.9	5.8	5.3	4.3	3.5	5.3	4.3
Población Económicamente Activa (%)	56.0	55.7	58.3	58.5	56.6	56.4	50.0	50.0	56.2	55.6

Nota: En los años 2019 y 2020 se realizó una sola encuesta.

Fuentes: BCV, s. f.; IIES-UCAB, 2024; IIES-UCAB, 2020; Anexo 2; (UCAB) ENCOVI 2014 a 2023.

Anexo 2. Gacetas oficiales de la República Bolivariana de Venezuela que incluyen decretos de aumento de salario mínimo

Gaceta Oficial					
N°	Fecha	N°	Fecha	N°	Fecha
40,401	29/04/2014	40,965	12/08/2016	41,423	20/06/2018
40,542	18/11/2014	41,070	09/01/2017	6403E	31/08/2018
40,597	06/02/2015	6296E	02/05/2017	6452E	25/04/2019
6181E	08/05/2015	6,313	02/07/2017	6484E	11/10/2019
6181E	08/05/2015	41,231	07/09/2017	6502E	09/01/2020
40,769	19/10/2015	6354E	31/12/2017	6532E	27/04/2020
40,852	19/02/2016	41,351	01/03/2018	6622E	01/05/2021
40,895	03/05/2016	41,387	30/04/2018	6691E	15/03/2022

E: Extraordinaria

Nota: Los aumentos de diciembre 2018 y enero 2019 no fueron publicados en Gaceta Oficial.

Anexo 3. Bonos Especiales del Sistema Patria

nov-17 Navideño	may-20 Día de la Madre	feb-22 Bono Sucre Vive
dic-17 Niño Jesús	may-20 Disciplina y Conciencia	feb-22 Bono Congreso de Angostura
ene-18 Reyes	jun-20 Normalidad Relativa	mar-22 Bono Día de la Mujer 2022
feb-18 Carnavales	jun-20 Victoria Carabobo	mar-22 Bono 6to aniversario de los CLAPs
feb-18 Juventud	jul-20 Cuidar y Cuidarse	abr-22 Bono de Semana Santa 2022
mar-18 Semana Santa	jul-20 Padre Bolívar	abr-22 Bono de la Independencia 2022
mar-18 Bono de la mujer	ago-20 Conciencia y Responsabilidad	may-22 Día del trabajador 2022
may-18 Día del trabajador	ago-20 Disciplina y Compromiso	may-22 Revolucionar Permanente
may-18 Día de la madre	sept-20 Disciplina y Voluntad	jun-22 1x10 del Buen Gobierno
jun-18 especial carnet de la patria	sept-20 Unidos por la vida	jun-22 Bono Victoria de Carabobo 2022
jun-18 Victoria de Carabobo	oct-20 Venezuela decidió cuidarse	jul-22 Bono Gloriosa Independencia 2022
jul-18 Independencia	oct-20 7+7 Perfecto	jul-22 2do Bono de Julio 2022
jul-18 Niño simón	nov-20 Amor por Venezuela	ago-22 Bono Nueva Época
ago-18 Reconversión monetaria	nov-20 Conciencia y Prevención	ago-22 Recreación y Prevención
dic-18 Bono navideño	dic-20 Navidades Felices y Seguras	sept-22 Viva el Poder Popular
dic-18 Niño Jesús	dic-20 Bono Felicidades Venezuela	sept-22 Regreso a Clase
ene-19 Reyes	ene-21 Reyes	oct-22 Fuerza y Esperanza
ene-19 Angostura	ene-21 Cuarto Aniversario	oct-22 Trabajo y Unión
ene-19 Juventud	feb-21 Carnavales	nov-22 Patria de Todas y Todos
feb-19 Carnavales	feb-21 Amor y Lealtad	nov-22 Año Victorioso
abr-19 Pueblo Valiente	mar-21 Marzo de Lealtad	dic-22 Renace la Esperanza
may-19 Pueblo Trabajador	mar-21 Semana Santa en Cuarentena	dic-22 2023 de Victorias y Alegrías
jun-19 Pueblo Independiente	abr-21 Cuidado y Prevención	ene-23 Bono de Reyes 2023
jun-19 Victoria de Carabobo	abr-21 18 Aniversario Barrio Adentro	ene-23 Bono Pueblo Movilizado
jul-19 Independencia	may-21 Pueblo Trabajador	feb-23 Bono Carnavales Felices
jul-19 Pueblo Libertador	may-21 Conciencia y Unión	feb-23 Bono Patria Libre y Soberana
ago-19 Vacaciones	jun-21 Bicentenario de carabobo	mar-23 Bono Mujer Venezuela
ago-19 Pueblo Unido	jun-21 Tiempo Historico	mar-23 Bono Moral y Ética
sept-19 TEC (**)	jul-21 Padre Bolívar	abr-23 Bono de Semana Santa 2023
sept-19 Escolar	jul-21 Gloriosa Independencia	may-23 Bono Día del Trabajador
sept-19 Pueblo de Paz	ago-21 Dialogo por la paz	may-23 1er Aniversario 1x10 del Buen Gobierno
oct-19 Pueblo Soberano	ago-21 Generacion de oro	jun-23 Amor en acción
oct-19 Venezuela Victoriosa	sept-21 Venezuela se cuida	jun-23 Victoria de Carabobo 2023
nov-19 Paz y Felicidad	sept-21 Venezuela se vacuna	jul-23 Gloriosa Independencia
nov-19 Guerra Especial	oct-21 Digamos presente	jul-23 Bicentenario Batalla Naval del Lago Maracaibo
ene-20 Reyes	oct-21 Resistencia y dignidad	ago-23 Vacaciones 2023
ene-20 Tercer Aniversario	nov-21 Venezuela tierra de gracia	ago-23 Amor y Bienestar
feb-20 Patria Digna	nov-21 Tu eres patria	sept-23 Cooperación y Hermandad
feb-20 Carnavales	nov-21 Cuidados y disciplina	sept-23 El Esequibo es de Venezuela
mar-20 Marzo de Lealtad	dic-21 Paz , amor y prosperidad	oct-23 Regreso a Clases
mar-20 Disciplina y Solidaridad	dic-21 Bono Navideño 2021	oct-23 Logros y Victorias 2023
abr-20 Semana Santa	dic-21 Bono Año de Victorias	nov-23 El Esequibo es Nuestro
abr-20 Salud y Vida	ene-22 Bono de reyes 2022	nov-23 Feliz Navidad
may-20 Día del Trabajador	ene-22 Bono 3R.Net	dic-23 Tiempos de Victorias
		dic-23 Feliz Navidad

Fuente: Blog Patria, s. f.