



**OBSERVATORIO
DE PROGRAMAS
SOCIALES**

LOS BONOS SOCIALES: EN EL RUMBO INCIERTO ANTE EL EMPOBRECIMIENTO.

Los nuevos programas prioritarios
del sector social en Venezuela, 2016-2019 3.

**Dr. Carlos Aponte. Profesor universitario e investigador
del CENDES - UCV.**

PRESENTACIÓN

Los Bonos sociales (BS) son un programa formado por distintas transferencias monetarias destinadas a la población registrada en el Carnet de la Patria (CP). Por ello, se les puede identificar también como el Programa de Transferencias Monetarias (PTM) del CP ¹. Para septiembre de 2018 se estimaba que cerca de 75% de los adultos venezolanos estaba inscrito en el CP y que 91% de los hogares tenía al menos 1 miembro afiliado a ese programa lo que representaba la posibilidad de acceso a los bonos sociales para esas personas, distribuidas en esa extensa parte de los hogares del país. Se supone que desde entonces esa cobertura se ha ampliado ².

Los Bonos sociales empezaron a asignarse en noviembre-diciembre de 2017 coincidiendo con el momento de inicio de la hiperinflación en Venezuela ³. Estos Bonos participan también en un período político-electoral relevante en el que tienen una significación especial: la ilegítima elección presidencial de mayo de 2018, convocada presurosamente a instancias de la no menos ilegítima Asamblea Nacional Constituyente; y, la consecuentemente ilegítima toma de posesión del cargo presidencial fijada para el 10 de Enero de 2019 ⁴.

CUADRO 1.

TIPOS DE BONOS SOCIALES DEL CP ACTIVOS (para julio de 2019).

PROGRAMAS (BONOS) DE PROTECCIÓN SOCIAL

Hogares de la Patria:

Transferencias mensuales a hogares inscritos (carnetizados) en el CP, diferenciadas según la cantidad de integrantes del hogar. Inicialmente se perfiló como un programa hacia los hogares comparativamente más pobres, pero no es claro que este rumbo se haya cumplido plenamente.

Bonos (ocasionales) de Protección Social:

Bonos (ocasionales) de Protección Social:
Aportes sin periodicidad fija. Entre noviembre 2017 y Julio 2019 se entregaron 27 bonos, es decir 1,3 bonos por mes. 22 de esos bonos (es decir 1 bono por mes) van hacia personas carnetizadas en general y 5 hacia grupos de carnetizados más específicos: 2 hacia la mujer; 2 hacia la juventud; y 1 hacia jefes de hogar con niños escolarizados.

1. El Carnet de la Patria es un programa institucional para el sector social que comenzó en Enero 2017 y que, entre otras funciones, permite registrar mediante su plataforma digital una variada información social y sobre programas así como canalizar transferencias, entre las que destacan los Bonos sociales. Véase Carlos Aponte Blank (2019b). EL CARNET DE LA PATRIA: SÍMBOLO DE UN CLIENTELISMO ILÍCITO. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (2).Caracas:Transparencia Venezuela (TV)

2. Esas estimaciones de cobertura están basadas en la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2018 y en encuestas de More Consulting y Consultores 21. Algunos registros de inscripción más recientes en el CP apuntan a la expansión señalada. Véase, Idem., pp. 4-5.

3. Si nos ceñimos a la convención técnica que identifica la hiperinflación por una tasa de inflación que sobrepasa el 50% mensual varias fuentes situaron su comienzo para noviembre 2017. Por su parte, el Banco Central de Venezuela -que no brindó estimaciones macroeconómicas por más de 2 años- finalmente reconoció (en junio de 2019) que la inflación para Diciembre 2017 fue de 56% mensual.



OTROS PROGRAMAS (BONOS) DE ATENCIÓN SOCIAL

Parto humanizado:

Bono especial al momento del nacimiento y aportes mensuales regulares durante el proceso de gestación. Se supone que acompañe a un conjunto de acciones de atención en salud para la embarazada, durante el parto y en el post-parto. Valora especialmente la promoción del parto natural (sin cesárea).

Lactancia materna:

Aportes mensuales regulares previstos hasta 1 año después del nacimiento.

José Gregorio Hernández:

Aportes mensuales regulares para personas con discapacidad.

PROGRAMA (BONOS) DE APOYO A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA:

Aportes mensuales transitorios para completar al menos lo equivalente a un salario mínimo, en apoyo a la recuperación económica.

Nómina complementaria:

Para trabajadores de empresas que estén inscritos en el CP.

Economía popular (informal):

Para trabajadores por cuenta propia inscritos en el CP.

PROGRAMAS (BONOS) ESPECIALES:

Aportes mensuales para grupos específicos, incluyendo trabajadores o facilitadores ("voluntarios") del CP o de programas asociados con los Bonos del CP.

Cultores populares:

Aportes mensuales para artistas y creadores populares.

Chamba juvenil:

Aportes mensuales a jóvenes para trabajos a tiempo parcial en algunas áreas.

4. Una de las características del CP que se revisa en Idem., es el papel de ese programa en el ejercicio de un clientelismo político ilícito en el que también participan, de diverso modo, los dos programas sociales más relevantes asociados –hasta ahora– con el mismo como son: los CLAP y los Bonos Sociales. En este informe exploraremos también la dimensión política en el caso de estos Bonos.



Madres y padres elaboradores de Casas de Alimentación, Comedores Mamá Rosa y Centros de Recuperación Nutricional:

Aportes mensuales para voluntarios de programas nutricionales

Promotores, formadores y facilitadores de parto humanizado:

Aportes mensuales.

Somos Venezuela:

Aportes mensuales para este personal “voluntario” del CP (¿y simpatizante-militante del partido MSV?)

Fuentes: Portales de varios medios de comunicación, principalmente oficiales, entre los que pueden destacarse: <https://patria.org.ve>; <http://www.vicepresidenciasocial.gob.ve>; [www.hogaresdelapatria.gob.ve](http://hogaresdelapatria.gob.ve); <http://vtv.gob.ve>; y, <http://www.radiomundial.com.ve>.

El conjunto de esos Bonos fue creciendo y diversificándose e incorporó también algunas transferencias sociales preexistentes (como las Misiones Hogares de la Patria o José Gregorio Hernández). Más adelante veremos las características principales de este proceso de expansión y ramificación del programa, proceso aparentemente bastante improvisado. Este desorden relativo es uno de los motivos por los que puede ser más conveniente hablar de un conjunto y no de un sistema de bonos. En todo caso, en esta visión introductoria el Cuadro 1 presenta un mapa básico de los tipos de Bonos que integran ese conjunto en la actualidad, siguiendo la clasificación gubernamental.

El presente informe ha sido precedido por la exposición de un marco general común sobre los tres nuevos programas sociales prioritarios en Venezuela (para los años 2016-2019) ⁵ cuya revisión puede ser útil antes de la lectura de este análisis sobre los Bonos, que -a su vez- es complementado por los informes sobre los otros dos programas recientemente priorizados: el CP y los CLAP ⁶. En este informe identificaremos las principales características y problemas programáticos de los Bonos Sociales y exploraremos brevemente algunos de los antecedentes de este programa en el país así como los resultados/efectos sociales básicos que ha tenido, recorrido en el que haremos algunas menciones comparativas con los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) latinoamericanos.

1. Antecedentes ⁷

Los principales antecedentes de estos Bonos Sociales en el país son: por un lado los programas de transferencias sociales implementados entre 1989 y 1998; y, por otro lado, los instrumentados en el

5. Carlos Aponte Blank (2019a). LOS NUEVOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR SOCIAL EN VENEZUELA, 2016-2019 (1): Marco general y nexos con el problema de la corrupción. Caracas: TV.

6. Nos referimos a Carlos Aponte Blank (2019b), antes citado, y (2019d). LOS COMITÉS LOCALES DE ABASTECIMIENTO Y PRODUCCIÓN (CLAP) Y LOS MECANISMOS DE LA GRAN CORRUPCIÓN DEL SIGLO XXI. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (4).Caracas: TV

7. En este punto se sintetizan principalmente algunos análisis de Carlos Aponte Blank (2014). La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). Caracas: CENDES-UCV; y, (2017) “La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016)” en SIC N°794, Mayo, Caracas, pp. 176-180.

contexto de las misiones sociales. En 1989, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez se dio inicio a la Beca Alimentaria, programa de transferencias que se destinó a los hogares con niños cursantes en las escuelas públicas en los niveles de preescolar y primaria (hasta 6° grado). Desde 1994, durante el gobierno de Rafael Caldera, esa Beca fue reemplazada por el Subsidio Único Familiar (SUF) aunque ello no implicó mayores cambios ni en el tipo de producto ni en los destinatarios del programa, aunque sí fue debilitándose crecientemente el poder adquisitivo real de este subsidio directo.

En sus comienzos la Beca/SUF intentó focalizarse con alguna precisión, destinándola a los planteles escolares situados en zonas de mayor pobreza comparativa. Pero, los errores de exclusión que implicaba esa delimitación “geográfica” y la presión de distintas fuerzas políticas condujeron a expandirlo como beneficio para todos los hogares que tuvieran niños en preescolar y primaria de todas las escuelas públicas⁸. Esto implicó una cobertura, para 1997, de unos 3 millones de niños en 1,5 millones de hogares con 6,5 millones de integrantes.

La Beca se concibió en 1989 con un alcance expresamente compensatorio ante las medidas de liberalización económica adoptadas a inicios de ese año y se supuso que ese programa podría eliminarse al recuperarse y estabilizarse la economía. Sin embargo, esta recuperación y estabilización no llegó a consolidarse y, para 1998, el gobierno optó por dejar que el futuro mandato presidencial decidiera si reanimaba la Beca/SUF o la dejaba desaparecer, lo que era un posible desenlace “natural” en el marco de persistente inflación de los años noventa.

El programa Beca/SUF, que puede considerarse como uno de los principales antecedentes para los programas de transferencia condicionada (PTC) en América Latina, dejó varias enseñanzas de interés:

- Evidenció la importancia de contar con acceso a información confiable y mecanismos de gestión apropiados para evitar algunos de los errores de exclusión o inclusión de destinatarios que impiden una focalización adecuada.
- Se privilegió a los hogares con niños escolarizados pero, dada la limitada cobertura del preescolar, se omitió a una sustancial cantidad de la particularmente vulnerable población de 5 años y menos. Además, si bien la valoración de la presencia de niños en los hogares destinatarios es una prioridad obvia, considerando la atención especial que merece este grupo, se omitieron aportes, ante el recurrente empobrecimiento, hacia porciones muy significativas de los miembros de las familias en pobreza, especialmente en los hogares sin niños. La cobertura de este programa resultó reducida en medio del acrecentado problema de la pobreza.

8. La identificación de escuelas en zonas de mayor pobreza implicaba que se excluyera el aporte de la Beca para aquellos alumnos de hogares de elevada pobreza comparativa que estuviesen en escuelas de otras zonas; además, suponía errores de inclusión puesto que obtenían el aporte quienes no lo requerían prioritariamente ya que se optó, ante la urgencia de implementar el programa y las limitaciones de información confiable propias de inicios de los 90s, por no generar procesos de micro/selección -dentro de los planteles- que pudiesen prestarse para escogencias arbitrarias o inadecuadas. En definitiva, considerando el alto nivel de empobrecimiento de la población y que los alumnos que asisten a escuelas públicas tienden a pertenecer a sectores de recursos escasos o modestos se generalizó ese aporte para todos ellos, hasta el 6° grado.

- El diseño básico de funcionamiento, canalizando el pago de la beca o SUF mediante la red bancaria, presentó un nivel de eficiencia y capacidad de supervisión bastante alto, aunque también mostró los problemas que implicaba en los casos de población no bancarizada, buena parte de la cual era la de mayor pobreza comparativa y la más sujeta a aprovechamientos indebidos mediante gestiones de pago a través de intermediarios.
- Ratificó los riesgos de los mecanismos “genéricos” de subsidio en especie (o indirectos) pues cuando se intentó complementar las transferencias monetarias con la entrega de productos alimentarios a beneficiarios, surgieron variadas corruptelas y desviaciones.
- La compensación de los efectos inflacionarios de las políticas económicas se cumplió muy parcialmente: el poder adquisitivo real de las transferencias fue limitado y tendencialmente decreciente ya que persistió una inflación significativa durante los años noventa. Lo anterior incidió en que tampoco fuese claro el balance sobre la contribución del programa para la retención y prosecución escolar de los niños destinatarios aunque –si mantenemos todo lo demás constante- puede decirse que el resultado habría sido más desfavorable en su ausencia. Algunas críticas asumieron que esa limitada compensación y efecto escolar mostraba el fracaso de este tipo de programa, aunque lo que en verdad ponía en evidencia es que no podía cumplir plenamente su propósito compensatorio sin la existencia de una política anti-inflacionaria efectiva⁹.

Al iniciarse el gobierno de Hugo Chávez (en 1999) muchos de los llamados “nuevos programas sociales” de los años noventa fueron desactivados, incluyendo a la Beca/SUF que había llegado a tener una bajísima capacidad adquisitiva real para 1998 y a la que el nuevo régimen consideró como una expresión propia de una política social supuestamente neoliberal e incompatible con la política social de transformación estructural que aspiraba impulsar la revolución bolivariana.

En lo adelante, la política social chavista suspendió, en lo básico, las transferencias sociales monetarias hasta el 2004-2005 cuando, en el marco de las misiones sociales, se dieron durante algunos meses unos aportes monetarios (anunciados al inicio de 2004, antes del revocatorio presidencial de ese año) para los participantes en un voluntarista programa de formación para la producción, llamado Misión Vuelvan Caras. De este quedaron finalmente muy pocas iniciativas productivas y, fundamentalmente, ese programa se redujo a las transferencias monetarias transitorias que brindó a unos centenares de miles de venezolanos que se integraron en sus talleres o cursos. Vuelvan Caras fue una de las primeras entre las decenas de improvisadas misiones que hoy están relegadas u olvidadas.

En 2006 se creó la Misión Madres del Barrio que distribuyó transferencias monetarias a madres con niños pequeños, habitantes de sectores de escasos recursos económico-sociales. Se planteó que este programa promovería la formación de las participantes para su inserción futura en la vida

9. Esto es, como ampliaremos luego, lo que distingue en primerísimo lugar a los programas de transferencias sociales venezolanos con respecto a casi todas las experiencias latinoamericanas de los PTC en el siglo XXI: estos han podido tener una contribución directa (aunque generalmente modesta) en la reducción de la pobreza de ingresos porque han contado -en casi todos los países- con un marco económico de baja inflación, como producto de medidas de estabilización macroeconómica, medidas que no se han consolidado en Venezuela.

laboral, pero esto no se desarrolló con sistematicidad. Aunque se hizo una promoción publicitaria intensa sobre esta misión, su cobertura nunca alcanzó a las 100.000 madres y, al igual que con muchos otros programas sociales, no se conoce sobre los cambios de destinatarias que ocurrieron, de acuerdo a los mecanismos de ingreso y retiro de participantes que podría/debería gestionar el programa ¹⁰. Algunas otras misiones fueron también generando unas transferencias monetarias hacia otros grupos poblacionales específicos (como la Misión José Gregorio Hernández hacia personas con discapacidad) pero con un número de destinatarios más reducido.

Fue solo en 2012 cuando adquirieron una dimensión significativa los programas de transferencia monetaria ¹¹ en el marco de las misiones sociales, con la llamada Gran Misión Hijos de Venezuela (GMHV) que, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), habría alcanzado una cobertura de más de 700.000 destinatarios. Ese programa fue anunciado en 2011, año de lanzamiento de la GM Vivienda Venezuela, pero se instrumentó básicamente durante el 2012 en medio del “competitivo” marco de las elecciones presidenciales de ese año en el que el gobierno activó con premura una variedad de misiones entre las que se incluyó también la GM Amor Mayor (pensiones de vejez no contributivas). Nuevamente, al igual que con casi todas las misiones, es difícil seguir el rastro de evolución efectiva de la cobertura de la GMHV desde 2013 sobre todo porque preexisten o se crean otras misiones que parecen superponerse con aquella, sin que resulte clara su interrelación ni la cobertura de unas y otras.

Cabe concluir estos antecedentes con la Gran Misión Hogares de la Patria (GMHP). En noviembre de 2014 se convoca a un censo (a iniciarse en enero 2015) para el registro en ese programa que pretende incorporar a los destinatarios de varias de las misiones hacia niños y madres, similares pero dispersas, como Madres del Barrio; Hijos de Venezuela; Niño Simón y Niños de la patria ¹². En 2016 se hablará de 300.000 participantes en la GMHP y, luego, en 2017 de 500.000, pero ambas cifras son muy inferiores a la cobertura que se atribuía tan solo a Hijos de Venezuela en 20012-2013, sin contar a quienes estaban en las otras misiones fusionadas ¹³. Lo cierto, más allá de eso, es que el programa de Hogares de la Patria, como vimos en el Cuadro 1, terminaría siendo parte del conjunto de los Bonos Sociales ¹⁴.

Antes de pasar al análisis de estos Bonos vale la pena resaltar que, mientras que en la Venezuela del siglo XXI se ensayaban discontinuamente y con un bajo perfil iniciativas de transferencia monetaria como las mencionadas en estos antecedentes, en América Latina se adelantaban los programas de transferencia condicionada (PTC), que cobrarían una marcada popularidad internacional, aunque estimamos que la efectividad de estos ha sido sobredimensionada. Pero en todo caso, lo menos que podía hacerse era considerar esa larga experiencia latinoamericana con

10. Sobre esa misión, véase Anaís López (2016) “Movimiento de mujeres, Estado, política y poder: lecturas feministas de la política pública de género en la Venezuela bolivariana” en Varios autores. Movimiento de mujeres y lucha feminista en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO, especialmente pp.350-54.

11. Ciñéndonos a las costumbres de clasificación internacional y, especialmente, latinoamericanas diferenciamos las pensiones (aunque sean “no contributivas”, como las que canaliza la GM Amor Mayor) con respecto a las transferencias sociales en sentido estricto. Véase por ej. Laís Ábramo y otros (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Santiago: CEPAL. Valga apuntar que, hubo resistencias y protestas ante la pasajera tentación de fusionar las pensiones entre los bonos del CP.

12. <http://www.radiomundial.com.ve> (26-11-2014) y <http://www.psu.org.ve> (02-02-2015).

13. Son frecuentes las confusiones que provocan las imprecisas cifras oficiales, en las que a menudo no se distingue si se habla de meta o de cobertura real. Retomaremos este problema más adelante.

14. Inicialmente se le perfiló –con cierta ambigüedad– como un programa especialmente dirigido a contribuir con la superación de la pobreza (de ingresos); pero, al final, ha terminado por registrarse como una transferencia en función del número de integrantes del grupo familiar registrado en el CP, que es un medio de focalización que puede resultar bastante inexacto, como comentaremos más adelante.

alguna sistematicidad. Adelantemos que, lamentablemente, ello no parece haber ocurrido a juzgar por varias de las características de las transferencias sociales que analizaremos luego.

Valga acotar también que, durante las gestiones de Chávez (1999-2012) y de Maduro (entre 2013 y 2017), se le brindó comparativamente mucha más importancia a los subsidios indirectos (mediante la distribución de alimentos a bajísimo costo, como con la Misión Alimentación o los CLAP) que a los subsidios directos hacia la población, como las transferencias monetarias. Estas solo cobran un muy destacado relieve desde 2018, pero en un marco hiperinflacionario.

Esa preferencia hacia los subsidios indirectos se sostuvo a pesar de las negativas evaluaciones sobre diversos programas de ese corte desde la década de los 70, tanto en Venezuela como en América Latina, a lo que se sumaron las evidencias de corrupción y desvío de productos generadas en distintas experiencias de gestión “chavista” de los subsidios indirectos, desde el Plan Bolívar-2000 (activado en 1999) pasando por las distintas expresiones de la Misión Alimentación (iniciada en 2003) que concluyen en la final reorientación de esa misión hacia los CLAP (desde 2016).

Como se pretendía promover políticas sociales de “transformación estructural” (designación altisonante y de significado bastante impreciso) puede entenderse que hubiese reticencias hacia las transferencias monetarias, aunque esas reservas puedan tener mucho de prejuicio. Pero, es más difícil comprender, en medio de esas aspiraciones revolucionarias, las simpatías hacia programas como los de subsidios indirectos “generalizados o poco discriminados” tan tradicionalistas como razonablemente cuestionados. Sin embargo, es cierto que estos parecen ideológicamente compatibles con las voluntaristas y envejecidas políticas estatistas (simbolizadas por los controles de precios y de cambios) que tanto han contribuido al colapso económico que está viviendo Venezuela.

2. Caracterización general de los Bonos: Trayectoria y componentes.

Es comprensible que, especialmente en un Estado tan “partidarizado”¹⁵ como el de la Venezuela del s. XXI, se le asigne a la adopción de decisiones públicas en lo social un papel “utilitario” en favor del sector político gobernante, aunque hay que advertir que, de ser opciones identificables como discrecionales y parcializadas, se trata de actos ilícitos, desde la perspectiva de un Estado democrático de derecho. Entre este tipo de posibles decisiones resultan muy tentadoras las transferencias monetarias ya que tienen un “efecto” inmediato, que puede cobrar una especial valoración en marcos electorales, sobre todo cuando se está en circunstancias competitivas exigentes.

En ese sentido vimos que entre 1999 y 2017, en medio del papel accesorio que se le brindó generalmente a esas transferencias en ese periodo, la principal excepción se produjo en medio de la complicada elección presidencial del 2012 cuando, en ese solo año electoral, se comenzó la distribución mensual de más de medio millón de transferencias (GM Hijos de Venezuela) y de más de medio millón de nuevas pensiones (no contributivas) que, junto con muchas otras medidas improvisadas como la del crecimiento precipitado de la GM Vivienda Venezuela, incidieron en la

15. Partidario significa inclinado hacia una parcialidad política lo que, sin ser estrictamente partidista, implica un sesgo político marcado en la actuación y/o en las ideas.

formación de un grave déficit fiscal y acompañaron la expansión de una desproporcionada deuda pública, a pesar de que Venezuela atravesaba por una década de bonanza de ingresos petroleros (2004-2014).

La existencia de antecedentes, como la mencionada GM Hijos de Venezuela y también la “modesta” fase inicial del programa Hogares de la Patria, no impide que resulte particularmente llamativo que, en noviembre-diciembre 2017, momento que iba a desembocar en la elección presidencial de mayo de 2018, se decidiera recurrir nuevamente a los menospreciados mecanismos de transferencia monetaria, aunque en esta ocasión se hiciera un uso de los mismos en una dimensión sustancialmente mayor a los casos previos.

Además del motivo electoral, el recurso a estas transferencias parece responder ahora al gravísimo y sostenido proceso de desgaste de los ingresos de las grandes mayorías, en 2013-2015, deterioro que se acelera marcadamente durante el 2016-17 y que, para noviembre-diciembre 2017, luce destinado a la debacle con el inicio de la hiperinflación. Habida cuenta de ese contexto hay que recordar que, como vimos en el Cuadro 1, los bonos sociales pueden ser calificados en 4 tipos:

- de protección social;
- otros de atención social;
- de apoyo a la recuperación económica;
- y, especiales.

Los Bonos de protección social

Desde los primeros meses del programa de Bonos Sociales, adquieren relieve fundamental los Bonos de protección social que incluyen tanto las transferencias de regularidad mensual de los Hogares de la Patria como los Bonos de protección ocasionales. Estos dos van a ser -hasta ahora- el centro principal de identificación del conjunto de este programa, especialmente debido a su extensa cobertura.



RECUADRO 2.

BONOS DE PROTECCIÓN SOCIAL OCASIONALES:
Monto mensual y proporción con respecto al IMM
(Noviembre 2017-Julio 2019)

| AÑO/mes | BONOS | Monto | IMM | Bono/IMM |
|-------------------|------------------------------|-------|------|----------|
| 2017 | | | | |
| Noviembre | Navideño | 5 | 8 | 63% |
| Diciembre | Niño Jesús | 5 | 8 | 63% |
| 2018 | | | | |
| Enero | Reyes | 5 | 13 | 38% |
| Febrero | Día de la Juventud | 7 | 13 | 54% |
| | Carnaval | 7 | 13 | 54% |
| Marzo | Día de la Mujer | 7 | 13 | 54% |
| | Semana Santa | 7 | 13 | 54% |
| Abril | Independencia | 10 | 26 | 39% |
| Mayo | Día de la Madre | 15 | 26 | 59% |
| | Día del Trabajador | 15 | 26 | 59% |
| Junio | Victoria Carabobo | 40 | 52 | 77% |
| | Especial Carnet de la Patria | 25 | 52 | 48% |
| Julio | Especial Independencia | 70 | 52 | 135% |
| | Niño Simón | 90 | 52 | 173% |
| Agosto | Reconversión Monetaria | 600 | 1.98 | 30% |
| Septiembre | Escolar | 200 | 1.98 | 10% |
| Octubre | | | 1.98 | |
| Noviembre | | | 4.95 | |
| Diciembre | Navideño | 2 | 4.95 | 40% |
| | Especial Niño Jesús | 10 | 4.95 | 202% |
| 2019 | | | | |
| Enero | Reyes | 12 | 19.8 | 61% |
| Febrero | Juventud | 9 | 19.8 | 45% |
| | Angostura | 18 | 19.8 | 91% |
| | Carnaval | 18 | 19.8 | 91% |
| Marzo | | | 19.8 | |
| Abril | Pueblo Valiente | 25 | 19.8 | 126% |
| Mayo | Pueblo Trabajador | 25 | 65 | 38% |
| Junio | Pueblo Independiente | 30 | 65 | 46% |
| | Victoria de Carabobo | 30 | 65 | 46% |
| Julio | Especial de Independencia | 40 | 65 | 62% |

Fuentes: véanse principalmente las del Cuadro 1.

*Los montos del IMM, para 2017 y hasta julio 2018, están redondeados para facilitar la lectura.

Comenzando por los **Bonos sociales ocasionales**, en noviembre 2017 se instrumenta el Bono navideño y para diciembre el Bono Niño Jesús cada uno de los cuales tendría una meta de cobertura de 4 millones de inscritos en el CP (carnetizados). En enero de 2018 se distribuye el Bono de Reyes y se informa sobre una meta de 8 millones de destinatarios, que va a sostenerse como la meta de los otros bonos dirigidos “genéricamente” hacia el conjunto de los carnetizados hasta marzo de ese año, cuando empieza a anunciarse que la meta de esos bonos genéricos pasa a ser de 10 millones de carnetizados, cifra que parece haberse sostenido desde entonces como la meta de tales transferencias¹⁶.

En el **Cuadro 2** se identifican estos bonos (desde noviembre 2017 hasta julio 2019), el monto que se les asigna y, para tener una referencia acerca de su peso potencial en los ingresos de los hogares, se identifica el porcentaje que significan con respecto al Ingreso Mínimo Mensual (IMM) compuesto por el Salario Mínimo (SM) más el aporte por “tarjeta/bono” de alimentación, según los montos legalmente previstos.

Globalmente, como puede verse en ese Cuadro 2, se han otorgado entre noviembre 2017 y julio 2019, 22 bonos de protección “genéricos” lo que representa un promedio de poco más de 1 bono por mes. No obstante, hay casos en los que se han otorgado 2 de esos bonos en un mismo mes y otros meses en los que ellos no se han otorgado, como en octubre-noviembre 2018, después de las medidas económicas especiales de agosto de ese año que implicaron alzas salariales importantes aunque de efecto muy transitorio.

A esos 22 bonos de protección “genéricos” se añan, entre noviembre 2017 y mayo 2019, 5 bonos destinados a grupos más específicos de carnetizados:

2 bonos por los días de la mujer y de la madre en 2018, a los que se asigna una meta de 5 y 5,7 millones de destinatarias, respectivamente;

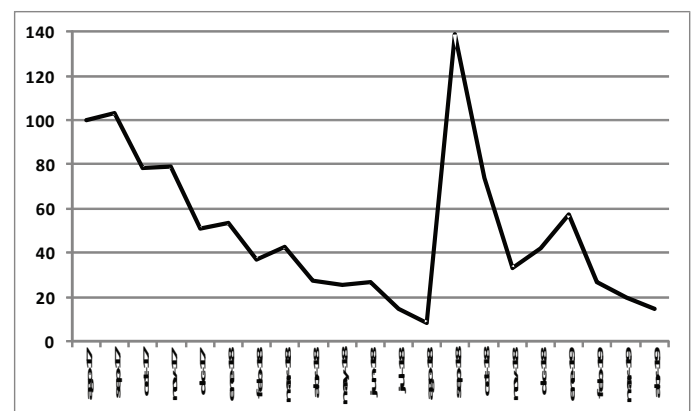
2 hacia la juventud (en febrero 2018 y 2019), anunciándose en el primer caso una meta de cobertura de 2,5 millones de jóvenes carnetizados;

y, 1 hacia unos 4 millones de niños escolarizados (registrados como tales en el CP como parte de los hogares) mediante aporte al jefe del hogar para la compra de útiles escolares.

Si se suman estos bonos de protección específicos con los “genéricos”, entre noviembre 2017 y julio 2019 se han dado 27 bonos, es decir 1,3 bonos al mes.

RECUADRO 2.

VENEZUELA. INGRESO MÍNIMO MENSUAL (IMM) EN TÉRMINOS REALES: Agosto 2017-Abril 2019. (Base 100:Agosto 2017/ Bs. de 2007: INPC-BCV)



Fuentes: Gaceta Oficial e INPC 2007 en www.bcv.org.ve.

16. No hemos conseguido nuevas referencias relevantes ni acerca de las metas ni acerca de la cobertura efectiva de los bonos desde que se adoptaron las medidas económicas especiales de Agosto 2018. Así que, de acuerdo con la información revisada entre marzo y julio 2018 los bonos “genéricos” tuvieron una meta de 10 millones de destinatarios que, hasta nuevo aviso, puede considerarse como la vigente para julio de 2019.



Es importante relacionar y dimensionar el significado de esos Bonos con respecto a los ingresos laborales de la población, lo que ayudará a apreciar su efecto socio-económico potencial. Para ello resulta especialmente útil que revisemos el ingreso mínimo mensual (IMM). Puede verse en el Gráfico 1 el IMM entre agosto de 2017 y abril de 2019, estimando su comportamiento en términos comparativos reales, con base en un valor de 100 para agosto de 2017 (según el Índice Nacional de Precios al Consumidor, INPC-BCV: Bs. del 2007). Resulta obvia la estrepitosa caída del IMM desde agosto 2017 (Base=100) hasta julio-agosto de 2018, cuando su valor “constante” se sitúa en 14,6 y 8,3. Es decir, el IMM sufre un descenso, en términos reales, de más de 85% (para julio) y de casi 92% (para agosto 2018) con respecto a agosto 2017.

Las medidas económicas especiales que adoptó el gobierno en agosto 2018 y que se aplican sobre todo desde el mes siguiente, incluyen el incremento -en varias decenas de veces- del valor nominal del IMM, con lo que ocurre que su valor real supera momentáneamente, en septiembre 2018 (con 138,9), el que tenía para agosto 2017. Sin embargo, ya en octubre 2018 dicho valor cae a 73,9 y en noviembre llega a 33,1 con respecto a aquella referencia de base. Luego, los aumentos del IMM legal en diciembre y enero, recuperan leve y puntualmente algo de su valor real, pero este vuelve a caer gravemente desde febrero en adelante.¹⁷

Ante el proceso de deterioro de las remuneraciones laborales desde el 2013 que simboliza el comportamiento del IMM (véase Recuadro 1) y que se ha precipitado a partir de fines del 2017 -como evidencia el Gráfico 1-, cobran una gran significación -para una amplia mayoría de la población- los potenciales aportes de transferencias públicas como los Bonos sociales así como los ahorros que supone el acceso a los productos alimentarios del CLAP¹⁸.

RECUADRO 1.

EL DETERIORO DE LOS INGRESOS LABORALES EN VENEZUELA DESDE EL 2013.

No podemos detenernos en muchos detalles pero en Venezuela, durante el s. XXI y -al menos- hasta el 2012, se tendió a una política remunerativa que, más que promover un marco de mejora general de los ingresos laborales reales, se centró en la defensa del ingreso mínimo mensual, incentivando la reducción de escalas salariales que se tradujeron en que la remuneración media de la generalidad de los trabajadores se acercara al salario/ingreso mínimo.

Hasta 2013-14 se suponía que ese salario mínimo se calculaba en asociación con una remuneración mínima vital, es decir que se vinculaba con la medición de un ingreso que permitía adquirir una canasta mínima alimentaria, que es el ingreso equivalente a una línea de pobreza extrema para un hogar de tamaño promedio.

Pero, desde 2014-15, junto con la acentuación inflacionaria, se fueron fragilizando los nexos de la política remunerativa oficial con la idea de ese ingreso mínimo vital. Sectores del oficialismo han argumentado que esa “contención”

17. Al concluir este escrito (fines de julio) el BCV no ha actualizado (desde abril) el INPC en su página web.

18. Véase en especial Recuadro 1 en Carlos Aponte Blank (2019b) y el informe (2019d) sobre los CLAP.



del ingreso laboral se debe a que ella se ha complementado por un “salario social” representado por los servicios “gratuitos” del Estado en distintas materias (como la educativa, de salud o de desarrollo urbano), afirmación que se hace como si este tipo de servicios públicos no hubiesen existido nunca antes en el país. Esto no solo es totalmente falso sino que además, en muchos casos, esos servicios sociales que ya eran antes frecuentemente muy insatisfactorios, alcanzaron inéditos niveles de deficiencia cuantitativa o cualitativa, sobre todo desde el 2013.

También como componente “social” del ingreso laboral debería sumarse la casi-gratuidad de los servicios estatales de electricidad, telefonía, agua o gas cuya ineffectividad ha llegado a niveles increíbles. Falta la gasolina cuya inexplicable “gratuidad” probablemente se traduzca pronto en una pronunciada escasez generalizada. En lo básico, a partir de la crisis sostenida y agravada que se inicia justamente desde el 2013 (a pesar de que hay que recordar que se seguía en bonanza de ingresos petroleros hasta el 2014) se fue produciendo un empobrecimiento creciente y que ha tendido a generalizarse a porciones extensísimas de la población, una abrumadora mayoría si atendemos solo a sus ingresos “regulares”.

El empobrecimiento de los venezolanos desde 2013 ha sido más que extremo; difícilmente haya otro caso semejante de retroceso del ingreso nacional y laboral de la población en América Latina desde inicios del s. XX, deterioro que -como vemos-en poco compensan los bonos sociales.

Con respecto a lo anterior podemos constatar en el Cuadro 2 que los Bonos fluctúan (excluyendo al Bono Escolar) en valores que representan entre un 39% y hasta un 202% del IMM. Cada bono genérico promedia entre enero y junio 2018 un valor de 53% de un IMM que, luego, sufre una fluctuación extrema hacia el alza en Julio (cuando el IMM real no vale casi nada) y hacia la baja en Agosto-septiembre, cuando se multiplica excepcionalmente el IMM. Desde diciembre de 2018 a julio 2019, el valor de cada bono genérico se sitúa en un promedio cercano al 80% del IMM. En varios meses (Junio, Julio y Diciembre 2018 así como Febrero y Abril 2019) el valor del IMM es inferior al de los Bonos genéricos ocasionales. Hay que reiterar que, en medio de la precariedad socioeconómica que significa la caída tendencial del valor del ingreso laboral de la población (representada -aunque sea imperfectamente- en el IMM), si bien el aporte de los bonos es muy limitado en valores reales, es también muy apreciado por la propia situación de empobrecimiento por la que atraviesa la inmensa mayoría de las personas y de los hogares.

En el marco de esta revisión sobre los Bonos de protección social ocasionales se hacen bastante evidentes los acentuados problemas de diseño programático relacionados con distintos riesgos como la baja calidad de la información disponible y las escogencias discrecionales/imprecisas de destinatarios, incentivadas por la falta de criterios explícitos, transparentes y evaluables de selección.

De entrada, hay que resaltar una observación que es demasiado central para cualquier programa social: no se caracteriza adecuadamente ni a la población-objetivo ni a la población-meta del programa. Para noviembre-diciembre de 2017 los bonos sociales ocasionales definen una población-meta de 4 millones de destinatarios y, para entonces, se supone que ya el CP tiene registrados unos 16 millones de carnetizados. Después, en enero-marzo 2018, se plantea una población-meta de 8 millones y, desde abril 2018 en adelante, será de 10 millones mientras el CP se sitúa en 17-18 millones de carnetizados. Se constata al comparar las poblaciones-meta y el número de inscritos en el CP, que no todos estos son perceptores continuos de los aportes monetarios de los bonos. ¿Cuáles son los criterios que se adoptan para seleccionar en unos casos u otros a esos destinatarios potenciales?; ¿por qué no se hacen públicos los criterios de esa escogencia?; ¿cómo evaluar los resultados socio-económicos de un programa como éste si no hay información básica que sea confiable?

En relación a esta última pregunta, más allá de esas características de la programación y de la falta de una definición fundamentada de su población-meta, hay una complicación aún mayor que es la referida al registro de la cobertura real de los bonos: en la publicidad oficial se habla básicamente de población-meta, pero no se reporta claramente la población que ha recibido efectivamente el aporte. En algunos casos la confusión conceptual y la brecha cuantitativa entre ambos términos puede ser dramática ¹⁹. Estas fallas en la definición y registro de la cobertura son carencias fundamentales para el desarrollo adecuado de cualquier programa social.

A ese respecto una reciente Encuesta de Datanálisis (Julio 2019) ²⁰ aporta una interesante información acerca de los Bonos Sociales y registra que:

- 51,6% de los encuestados recibió algún bono en los últimos 6 meses, lo que parece bastante compatible con los 10 millones de destinatarios que se han identificado desde abril de este año como población-meta de los Bonos "ocasionales". Sin embargo, esa no sería la cobertura efectiva de cada Bono sino el porcentaje de quienes accedieron al menos a uno de los 7 bonos "genéricos" que se aportaron en el primer semestre de 2019.
- Para estimar la cobertura media que ha tenido cada Bono, es más apropiado considerar que –según la encuesta– el número promedio de esas transferencias percibido por entrevistado fue de 3,7 bonos; esta cantidad representa un 53% de los 7 bonos genéricos mencionados ²¹ y, si la tomamos como referencia para calcular la cobertura promedio de cada bono esta sería de unos 5,3 millones de destinatarios, cifra bastante menor que los 8 o 10 millones publicitados como potenciales perceptores de cada transferencia.

19. Véase luego, a este respecto, el comentario sobre el caso extremo del Bono José Gregorio Hernández.

20. Encuesta nacional Ómnibus de Datanálisis (Agosto 2019), basada en el trabajo de campo de 13-29 de julio.

21. Para no complicar inconvenientemente el cálculo con la inclusión de los bonos particulares.

A pesar de su interés las estimaciones basadas en la anterior Encuesta deben considerarse sólo como unas aproximaciones imprecisas ²² aunque estas sirven para apreciar que la cobertura de los bonos ocasionales parece ser bastante inferior a la anunciada y que, por tanto, la inexplicada distancia entre destinatarios y carnetizados -de por sí muy amplia- es aún mayor que la divulgada. En suma, esto ratifica que los datos oficiales son muy poco confiables en una materia tan central para un programa como el de la cobertura.

Pero hay otros varios problemas básicos de diseño en estos bonos ocasionales entre los que destaca que no se precisa lo que se aspira con su principal producto, que son los aportes monetarios: ¿compensar parcial/totalmente o mejorar los ingresos?; ¿en qué proporción?. A esto se suman otras preguntas básicas: ¿es un programa eminentemente transitorio?; ¿han sido debidamente entrenados los encuestadores de los hogares -formados hasta donde se sepa por voluntarios de un movimiento "partidario" como el Movimiento Somos Venezuela (MSN) ²³- para recoger apropiada y confiablemente la información sobre el hogar?; ¿qué mecanismos se han previsto para evitar la discrecionalidad en la asignación del beneficio?; ¿qué tipo de combinaciones con los aportes de los otros bonos son admisibles?. En este y varios de los demás tipos de Bonos sociales, preguntas como estas no parecen contar con respuestas ni previsiones adecuadas.

Además de los ocasionales, se relanzó -como parte de los Bonos de protección- el programa Hogares de la Patria que, como vimos previamente, había surgido como misión social en el 2015. Aunque en su trayectoria inicial se asomaba que este programa podría estar destinado a identificar y atender a los grupos en mayor pobreza comparativa, parece sobre todo haber servido para agrupar -por lo menos en esa fase inicial- a destinatarios de distintas misiones preexistentes y, en particular, de Hijos de Venezuela y Madres del Barrio. Se supone que para enero de 2017 (y hasta fines del 2017, cuando comienzan los Bonos Sociales) los Hogares de la Patria cubrían a unos 500.000 hogares, aunque es extraño que -de tener tal extensión- ese programa haya sido objeto de una difusión tan limitada ²⁴.

En todo caso, el propósito de ampliación del programa Hogares de la Patria se produce fundamentalmente a partir de enero de 2018, en medio de la crisis hiperinflacionaria y ante las elecciones presidenciales de mayo. Se fija una meta de 4 millones de hogares que serían destinatarios

22. Decimos esto porque hay indicios de que los encuestados recuerdan más los bonos recientes y pueden omitir la recepción de los bonos más distantes en el tiempo, lo que puede ocasionar una subestimación del número de bonos obtenidos. También, podría mostrar que hay una cantidad diferenciada (sin motivos claros) de transferencias asociadas con la entrega de cada bono ocasional. Sin embargo, hay que considerar también que aparentemente el promedio de bonos recibidos (3,7 por encuestado) sobre el que informa Datanálisis incluye todo tipo de bonos (los ocasionales -genéricos y particulares- y los hogares de la patria) por lo que la cuenta que nosotros hacemos, que solo considera los genéricos, intenta evitar una sobrestimación de la cobertura. Más adelante comentaremos los resultados de esta encuesta para el caso de los Hogares de la Patria.

23. Somos Venezuela se creó a mediados de 2017 para encargarse de los registros del Carnet de la Patria; pero a inicios de 2018 se formó un partido que apoyaría a Maduro para las elecciones presidenciales de mayo, llamado Movimiento Somos Venezuela al que asoció con el desarrollo de las actividades de los programas sociales. Véase sobre el MSN, el informe sobre el CP: Carlos Aponte Blank, 2019b, antes citado.

24. Uno de los puntos fuertes de las gestiones sociales del chavismo reside en su propaganda, por lo que con frecuencia resaltan mucho más por su éxito político-comunicacional que por su impacto social real en la población. Por ello extraña que un programa con una cobertura de medio millón de destinatarios haya tenido una divulgación de baja intensidad. Desde 2013 hasta el 2016, aparte de la Misión Alimentación y los CLAP, tendrían relieve en el discurso social oficialista las llamadas Bases de misiones (sobre todo hasta 2016) y la GM Venezuela Vivienda (hasta el 2018), aunque los resultados anunciados en estos casos, especialmente en el último, tuviesen una decreciente credibilidad. En ese contexto discursivo tuvieron cierta presencia una decaída Misión Barrio Adentro y los Hogares de la Patria, aunque con una relevancia comparativamente accesorio. En 2017, primero el CP y, desde fines de ese año, los Bonos Sociales (en cuya estructura se relanzan los Hogares de la Patria) adquirirán primacía junto con los CLAP. En ese marco la reiterada mención genérica a las misiones es cada vez más un ritual sin asideros en la realidad, fuera de los casos antes citados.

de unas transferencias mensuales en función del número de sus integrantes, lo que implicará unos aportes que se ajustarán periódicamente en los meses siguientes, normalmente cuando se informe de los ajustes bastante continuos del salario e ingreso mínimo. Esto puede verse en el Cuadro 3 (para los meses de Diciembre 2018 a mayo 2019) en el que se identifica la proporción diferenciada de un IMM que representa ese Bono, según el número de integrantes del hogar.

RECUADRO 1.

HOGARES DE LA PATRIA: APORTES MENSUALES SEGÚN NÚMERO DE INTEGRANTES (Diciembre 2018- Mayo 2019; Bs. soberanos) *

| Nº de miembros del hogar | Diciembre | ene-19 | feb-19 | Mayo | Bono/IMM |
|--------------------------|-----------|--------|--------|------|----------|
| 1 | 800 | 2 | 3.2 | 8.9 | 14% |
| 2 | 1.2 | 3 | 4.8 | 13.3 | 20% |
| 3 | 1.8 | 4.5 | 7.2 | 20 | 31% |
| 4 | 2.4 | 6 | 9.6 | 26.6 | 41% |
| 5 | 3 | 7.5 | 12 | 33.3 | 51% |
| 6 ó más | 3.6 | 9 | 14.4 | 40 | 62% |

Fuente: <http://www.radiomundial.org.ve>. Peso del Bono/IMM para mayo 2018, cálculo propio

*El monto de los aportes mensuales de febrero aplica para marzo-abril y el de mayo aplica para junio-julio.

Sobre todo desde el 2019 se empezará a plantear una meta de cobertura de 6 millones de hogares para este sub-programa ²⁵, aunque nunca se aclaró si se alcanzó a cubrir efectivamente la anterior meta de los 4 millones, ni cómo se distribuyen los hogares destinatarios de acuerdo con el número de miembros del hogar o cómo se reparten por estados o municipios, entre otras informaciones elementales para un monitoreo mínimamente adecuado.

Hay que advertir a este respecto que en la encuesta de Datanálisis (julio 2019) ²⁶ solo 21,8% de los entrevistados manifestó que había recibido el bono de Hogares de la Patria, lo que implicaría que los destinatarios son menos de 2 millones de hogares. Este dato contrasta drásticamente con la cifra oficial y reafirma la escasa confiabilidad de los registros oficiales en cuanto a la cobertura de los bonos.

Por otro lado, se suponía que con el programa de Hogares de la Patria se aspiraba a cierto grado de focalización socio-económica, es decir de orientación hacia sectores comparativamente más pobres. Si ese programa hubiese alcanzado la población-meta de 4 millones de hogares, se trataría de algo más de la mitad de los hogares del país. Ahora: ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer los errores de exclusión e inclusión de los hogares compa-

25. Por ej., <http://vtv.gob.ve> (22-01-2019).

26. Encuesta nacional Ómnibus de Datanálisis (Agosto 2019), basada en el trabajo de campo de 13-29 de julio.



rativamente más o menos pobres, si es que esto es un objetivo efectivo del programa?; ¿cuánto contribuye a sobrellevar este programa un empobrecimiento sostenido y extremo como el que se despliega desde 2013 y, que se acentúa, desde septiembre 2017?. Ciertamente el número de integrantes del hogar es uno de los indicadores potenciales de la pobreza; pero, por sí solo, es tremendamente imperfecto para esa identificación. Sin embargo, es el único mecanismo ampliamente divulgado como criterio de diferenciación de los aportes de ese programa.

La caracterización socio-económica de la cobertura real de los Bonos de protección no ha sido debidamente documentada ni evaluada, hasta donde sepamos. En todo caso hay que apuntar que su contribución redistributiva debe resultar extremadamente reducida, como suponemos que se podrá evidenciar en la ejemplificación del Recuadro 2, en tanto que -ante el envoltorio marco de empobrecimiento- hogares de distintos estratos socioeconómicos han adoptado diversas estrategias de sobrevivencia ²⁷.

RECUADRO 2:

EXPLORACIÓN DEL EFECTO DE LOS BONOS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE DEL INGRESO DEL HOGAR.

Puede decirse, como ejemplo, que (para mayo de 2019) un hogar promedio de 4 integrantes que solo dispusiera de un IMM laboral alcanzaría -en promedio- un ingreso total que casi se duplica (sube un 79%) si percibe un Bono ocasional (38%+) y además la transferencia para los Hogares de la Patria con 4 miembros (41%+) [véanse Cuadros 2 y 3].

Sin embargo, es difícil homogeneizar las estimaciones en este campo. No se puede generalizar en el tiempo, puesto que vimos la fluctuación extrema del valor del IMM y de los Bonos. Pero, además hay distintos tipos de grupos familiares que pueden percibir más de un bono ocasional (sea genérico o específico) y/o tener más de un IMM ²⁸. A ello podría sumarse la variable regularidad de acceso que puedan tener esos hogares a las cajas de los CLAP, cajas que pueden considerarse como un ingreso en especies, que libera diferenciadamente algunos ingresos monetarios para otros fines, en los hogares perceptores de sus productos ²⁹.

En medio de las restricciones para asociar los bonos con una representación socio-económica sistemática y diferenciada de los hogares por sub-tipos, en el informe sobre el Carnet de la Patria hicimos un ejercicio muy aproximativo y simplificado, algunas de cuyas limitaciones metodológicas apuntamos en aquella ocasión ³⁰. Pero, más allá de estas carencias, lo que evidencia este ejercicio no parece poder ponerse en cuestión en lo sustancial, por lo que vamos a retomarlo y complementarlo a continuación.

27. Las estrategias ante el empobrecimiento van desde la venta de activos familiares o la disposición de ahorros históricos en divisas (sobre todo para sectores medios y altos), pasando por la emigración (no por casualidad masiva e "involuntaria") de diversos grupos -especialmente de jóvenes- que reportan gradualmente remesas, hasta el ejercicio de trabajos múltiples -muchos de ellos informales- para redondear los menguados ingresos personales y familiares. Sin embargo, esto último es factible sobre todo en las zonas más urbanizadas del país en las que hay comparativamente más oportunidades laborales.



El tamaño promedio de los hogares venezolanos es de 4 integrantes. Supongamos que tenemos un hogar de ese tipo cuyos 4 integrantes perciban un IMM, en el que los 4 obtengan un bono mensual, hogar que también perciba el bono de Hogares de la Patria. Supongamos además que uno de esos integrantes cuente con un ingreso por pensión de vejez.

En términos del dólar “oficial” para mayo de 2019, un IMM estaría un poco por debajo de 10\$, es decir ese hogar-tipo de 4 integrantes, sumaría por ese motivo unos 40\$; el aporte de Hogares de la Patria sería de unos 5\$ (para no entrar en detalles) y, si a cada integrante le corresponde 1 bono ocasional, son otros 5\$ por cada Bono, es decir otros 20\$ en total). Una caja-CLAP al mes, que es lo máximo acostumbrado hasta ahora para un hogar-tipo como este, puede estimarse como un ingreso indirecto (en tanto ahorro en productos básicos) de 20-25\$. Y, el pensionado obtiene 6-7 \$.

En ese hogar de 4 integrantes bastante “diversificado” en cuanto a sus fuentes de ingreso “identificables”, con todos los integrantes activos en la fuerza de trabajo, se reúnen en mayo de 2019, unos 90-100\$. Recordemos que la línea internacional de pobreza extrema (asociada con la posibilidad de acceder tan solo a alimentos básicos) estimada por el Banco Mundial –y usada con mucha frecuencia por la ONU- es de 57\$ por persona al mes. Para un hogar de 4 integrantes hablamos entonces de un ingreso de unos 220\$ para alcanzar una línea de ingreso de pobreza extrema. El ingreso que implica esa línea duplica holgadamente el ingreso del hogar-tipo venezolano que hemos imaginado, por lo que aún un hogar “comparativamente favorecido” como este (por la variedad de fuentes de ingresos y por otras razones como las expuestas en la nota 28), probablemente intentará recurrir a estrategias de sobrevivencia, como las mencionadas en la nota 27. Estas características no pueden ser exploradas apropiadamente sin encuestas rigurosas.

En todo caso, en un ejercicio como el aquí planteado, podemos ver que Hogares de la patria que, al menos en términos generales, es lo que más parece aproximarse a un programa de transferencias focalizado (entendiéndolo como destinado a los comparativamente más pobres), tiene una incidencia muy poco relevante para contribuir a la superación de la pobreza de ingresos. Basta considerar el limitado peso que tiene en el ingreso de un hogar-tipo, pero además el que representa como valor en sí mismo: la transferencia para un Hogar de la patria de 4 integrantes (de unos 5\$) es menos del 10% de una línea de pobreza extrema internacional y menos de 3% de lo que esa línea implica para un hogar de 4 integrantes. Esto evidencia entonces la limitada incidencia redistributiva que pueda esperarse de este programa.

28. Probablemente un modelo más ajustado a la realidad promedio fuese más cercano a 2,5 IMM por hogar de 4 miembros, dada la tasa de empleo femenino en el país y la presencia de, al menos, 1 dependiente por hogar.



Otros Bonos sociales

Más allá de los Bonos de protección social (ocasionales o continuos -Hogares de la Patria-) que, como hemos comentado, ocupan un lugar predominante en el conjunto de los Bonos Sociales, especialmente en cuanto a su cobertura, se han creado otros tipos de transferencias, según la clasificación oficial, cuya caracterización general puede verse en el Cuadro 1 (al inicio de este informe) y cuyos montos de aporte en meses recientes se exponen en el Cuadro 4. Algunos de estos bonos tienen asignaciones parecidas a las de los Bonos de protección social en tanto que otros representan una porción limitada de estos últimos.

Los *Bonos de atención social* están vinculados sobre todo con la atención en salud. Los programas de Parto Humanizado (creado en junio 2017) y el de Lactancia materna (creado el 13 de mayo 2018) recibieron bastante divulgación, sobre todo el primero de ellos, en el marco electoral para las presidenciales del 20 de mayo 2018.

Esas dos iniciativas están diferenciadas en cuanto a su inicio y a la designación del bono mensual: el primero se otorga durante el embarazo y hasta el parto; y el segundo, desde el primer mes hasta el primer año de vida del niño. Además, parto humanizado anuncia el aporte de un Bono especial por niño, al momento del nacimiento, que recientemente se anunció por un monto de Bs. 1 millón.

CUADRO 4:

OTROS BONOS DE ATENCIÓN SOCIAL; BONOS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA; Y, BONOS ESPECIALES: APORTES MENSUALES. (Dic. 2018 – mayo 2019, en Bs. soberanos) *

| Programa/Bono | Diciembre | ene-19 | feb-19 | Mayo | Bono/IMM |
|--|-----------|---------|--------|------|----------|
| OTROS BONOS DE ATENCIÓN SOCIAL | | | | | |
| Parto humanizado | 2.4 | 6 | 9.6 | 26.6 | 41% |
| Lactancia Materna | 2.4 | 6 | 9.6 | 26.6 | 41% |
| José Gregorio Hernández | 1.8 | 4.5 | 7.2 | 16 | 25% |
| APOYO AL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA | | | | | |
| Nómina complementaria | 2.7 | 8.1 | 13.5 | 22 | 34% |
| Economía Popular | 1.8 | 4.5 | 7.2 | 16 | 25% |
| PROGRAMAS ESPECIALES | | | | | |
| Cultores Populares | 4.05 | 10.125 | 16.2 | 36 | 55% |
| Promotores, formadoras y facilitadores de Parto Humanizado | 1.8 | 4.5 | 7.2 | 26.6 | 41% |
| Madres y padres elaboradores de programas nutricionales | 1.25 | 3.125 | 5 | 26.6 | 41% |
| Chamba juvenil | 1.125 | 2.812,5 | 4.5 | 16 | 25% |
| Somos Venezuela | 1.125 | 2.812,5 | 45 | 16 | 25% |

Fuente: <http://www.radiomundial.org.ve>. Peso del Bono/IMM para mayo 2018, cálculo propio

*El monto de los aportes mensuales de febrero aplica para marzo-abril y el de mayo aplica para junio-julio.

Sin embargo, como programa de atención, el de Parto Humanizado pretende ir mucho más allá de la sola transferencia monetaria (el Bono) y, de hecho, en la concepción que se expone en la presentación “Plan Parto humanizado, Somos Venezuela” ese programa integra al de lactancia materna, aunque ponga su énfasis en el proceso de parto (y en la promoción del parto natural, sin cesárea). En ese sentido se presenta como un “plan para el acompañamiento comunitario a las mujeres y sus familias en el proceso de gestación, parto, nacimiento, post-parto, lactancia materna y crianza (...)” que busca fomentar el empoderamiento y ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva de género. Propone una acción variada para la formación de facilitadoras y promotoras comunitarias del plan, hablándose de una meta de 10.000 de esas promotoras para 2018 ³¹, que ha sido ampliada sustancialmente (se han anunciado 20.000 y más promotoras) para el 2019, aunque no queda claro si se alcanzó la prevista para el año anterior ni cómo se compatibiliza esta cifra con la que -luego comentamos- en cuanto a la limitada población efectivamente atendida.

Hay que advertir que este plan se anuncia en medio de una emergencia de los servicios de salud y después de un deterioro sostenido de los programas materno-infantiles. El severo aumento de la razón de mortalidad materna en los últimos años, junto con el estancamiento y reciente crecimiento (al menos en 2016-17) de la mortalidad infantil son resaltantes indicios de esa grave situación.

Obviamente, el bono no es una respuesta satisfactoria ante el colapso de los servicios de salud, aunque sea mucho mejor que nada. Pero, en todo caso, a pesar del esfuerzo que pueda plantearse para ampliar la cobertura de la atención directa en estos programas materno-infantiles de salud, esta era para enero 2019 de solamente 31.565 embarazadas y 20.039 madres en el año de lactancia inicial de sus hijos ³², lo que contrasta drásticamente con la población-meta del Bono de parto humanizado de 500.000 madres por año y el de perceptoras de Bonos que, en el caso del programa de lactancia materna, significarían 482.985 madres, para Diciembre de 2018 ³³.

Más allá de las deficiencias que pueda tener el diseño programático de las iniciativas materno-infantiles expuestas, el propósito es pertinente, prioritario y no debe ser abandonado, aunque se nota la muy limitada capacidad de reacción institucional para responder a los objetivos de este tipo de programa. Hay que destacar que en un marco de emergencia humanitaria compleja como el venezolano, los riesgos nutricionales más graves atañen a las embarazadas y a los niños hasta los 5 años y, en especial, a aquellos que están en sus primeros meses de vida y hasta los 2 años de edad.

Ni el CLAP ni otros programas nutricionales tienen previsiones relevantes para la alimentación de las embarazadas y de los niños en edad maternal, que se diferencien de los productos genéricos

29. Casi todos los hogares de Venezuela han obtenido en algún momento una caja-CLAP aunque el número de productos y el aporte nutricional de esa caja –que muestra desde siempre carencias relevantes- han tendido a reducirse en el tiempo. En contraste, la regularidad de las entregas de esas cajas se incrementó en 2018 con respecto al 2017, pero la ENCOVI evidencia que persisten marcadas diferencias a ese respecto entre zonas más o menos urbanizadas del país, favoreciendo a las más ricas y accesibles y desfavoreciendo marcadamente a las más aisladas y pobres. Esta sería una de las muestras de que los CLAP tienden a ser algo regresivos en la distribución de sus productos. Más detalles en Carlos Aponte Blank (2019d), antes citado.

30. Véase Carlos Aponte Blank (2019b), texto y nota a propósito del Recuadro 1 sobre los CLAP.

31. Ministerio del Poder Popular (MPP) para la mujer e igualdad de género y MPP para la Salud (2018). Plan parto humanizado Somos Venezuela. Caracas. Véase también, como balance sobre el plan, <http://www.vtv.gob.ve> (11-07-2019). Acotemos que para Diciembre 2017 se informaba que supuestamente se contaba para ese momento con 2000 promotoras en <http://www.vicepresidencia.gob.ve> (27-12-2017).

32. <http://www.vtv.gob.ve> (14-01-2019)

33. www.vicepresidenciasocial.gob.ve

y de la entrega de los Bonos. Ello supone, en el marco del empobrecimiento generalizado y del colapso de los servicios de salud que se mantiene una grave emergencia potencial hacia estos grupos, por los riesgos que existen en el país para la salud y la vida de los niños de menor edad y de sus madres. En ese contexto, el perfil bastante bajo que ha tenido, en particular, la promoción de la lactancia materna es una deficiencia notable, puesto que este programa puede cumplir un papel importante para la nutrición de los niños en edad maternal, sobre todo si se apoya en un proceso de mejora nutricional hacia sus madres.

Pasando ahora al Bono José Gregorio Hernández, este tiene su origen en una misión fundada en 2008 que también se orientó a brindar transferencias en apoyo a personas con discapacidad. Ha sido un programa de reducida cobertura y, en Enero de 2019, se informó que –en un sentido parecido– alcanzaba a miles de destinatarios; sin embargo al mismo tiempo, en uno de los tantos casos de confusión entre población-meta y cobertura efectiva, se difundió que el programa tenía un alcance de más de 1,6 millones de destinatarios³⁴, aunque debería estar claro que esta no es la cifra de cobertura real sino que es más bien la del censo realizado para el registro del carnet de la Patria, en el que se estimó en un 9% del total a las personas con alguna discapacidad. Lo cierto es que este tipo de imprecisiones informativas generan marcadas confusiones y dificultan mucho realizar seguimientos y evaluaciones básicas de los programas.

Por otra parte, en lo que respecta a los Bonos de apoyo para la recuperación económica, estos se traducen en una transferencia transitoria para complementar el ingreso laboral de trabajadores de empresas o por cuenta propia a objeto de cubrir al menos un salario mínimo.

Estos bonos se instrumentaron ante las exigencias que supusieron las medidas económicas extraordinarias de agosto 2018, con las que se aumentó en decenas de veces el salario, a pesar de estarse en una profunda crisis económica. La información con respecto a la cobertura y a los resultados de estos bonos ha sido particularmente escasa. En medio de la depresión económica generalizada no parece que estos aportes puedan incidir significativamente a contener el deterioro y disminución creciente del número de micro, pequeños y medianos emprendimientos; pero además, en lo fundamental lo que permite esta iniciativa es que los trabajadores puedan alcanzar un ingreso mínimo mensual que, de por sí, como hemos visto, es extremadamente precario.

Finalmente, los variados Bonos especiales han estado sobre todo destinados al financiamiento de los trabajadores del Carnet de la Patria (CP) o de algunos de sus programas, así como a canalizar aportes hacia ciertos grupos sociales específicos (cultores populares, chamba juvenil).

Chamba juvenil comenzó en junio de 2017, en fecha cercana a las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente, y representa un aporte monetario fluctuante pero generalmente bastante modesto. Realiza transferencias hacia jóvenes (15-35 años) para que laboren en un tiempo parcial en unas áreas priorizadas³⁵, pudiendo combinar esa actividad con los estudios, de ser el caso. Para junio de 2019 se habla de una supuesta cobertura de casi 1 millón de jóvenes que recibían en mayo un aporte de Bs. 16.000 con los que, valga la pena ejemplificar, se podía comprar en ese momento unos 2 kilos de harina de maíz o 1 kilo de queso blanco duro. Es conveniente apuntar también que con un Ingreso Mínimo mensual (Bs.65.000) no es mucho más significativo lo que se logra com-

34. <http://www.vtv.gov.ve> (20-01-2019 y 22-01-2019). En contraste, la encuesta Datanálisis (Julio2019) apunta a que este bono-misión cubre unos 23.000 destinatarios, aunque el tamaño muestral de este estudio no permite estimaciones precisas, especialmente cuando se trata de programas de cobertura reducida, como en este caso.

prar. Esto es una referencia conveniente para recordar la extrema precariedad en la que se mueven los ingresos de la mayoría de la población.

Por su lado, el Bono para Cultores, destinado a artistas y creadores populares, se anunció como Bono para el Talento nacional en abril 2018, pero solo se haría efectivo hacia el final de este año, bajo su nuevo nombre. En junio 2019 se anuncia que ese Bono, con un monto cercano al del salario mínimo y que tenía 20.000 destinatarios, iba a duplicar su cobertura (a 40.000 destinatarios) mediante una nueva inscripción. Como puede verse se trata de un bono con una cobertura reducida pero que -por lo menos- reconoce a un sector laboral tradicionalmente muy desatendido.

Finalmente, se incluyen distintos aportes modestos (véase el Cuadro 4) hacia un voluntariado bastante diverso: madres y padres elaboradores de comidas en los programas nutricionales; promotoras, formadoras y facilitadoras de Parto Humanizado; y, los integrantes de Somos Venezuela, que se supone que sean los encargados de recoger la información de registro para el carnet de la Patria. Estos últimos serían en meses recientes unos 350.000 destinatarios que perciben un aporte de apenas Bs. 16.000 (25% de un ingreso mínimo). Esto ratifica lo difícil que es que, en este tipo de condiciones remunerativas y con la atmósfera partidaria que rodea su actividad, los integrantes de este movimiento puedan ejercer apropiadamente sus funciones, a objeto de proporcionar información técnicamente confiable ³⁶.

Como puede verse los Otros Bonos sociales, de cobertura más delimitada que los de protección social, tienen montos aún más modestos que los asignados a estos y, por ello, tienen una inciden-

cia todavía más limitada para contribuir a la defensa de la capacidad adquisitiva real de los ingresos de los hogares.

Es obvio que los desembolsos que se plantean para la alimentación y atención de un niño de 1 año o menos encuentran una reducida contribución en los bonos de parto humanizado y lactancia materna, aunque se considere el bono especial por nacimiento que puede servir para cubrir una parte de los gastos que implica el parto mismo, aunque este se efectúe en hospitales públicos. Algo tan o más acentuado ocurre con los gastos que derivan regularmente de la atención para personas con discapacidad, muy especialmente cuando se trata de casos muy severos. Y, en el caso del voluntariado, los aportes son prácticamente simbólicos.

Es muy inconveniente que ni estos Bonos ni los de protección social participen en un plan conjunto de transferencias que plantee unos objetivos compensatorios y/o redistributivos fundamentados. En el marco de un empobrecimiento generalizado como el que se ha producido en Venezuela desde el 2013 y, especialmente desde 2015-17, no es cuestionable que existan aportes de cobertura bastante generalizada (como los de protección social), aunque probablemente hay sectores que podrían no requerirlo. Pero los errores de inclusión, en función de las poblaciones-objetivo que se establezcan, son casi inevitables en los programas de transferencia monetaria.

En contraste, lo que sí debería estar muy presente es la diferencia de requerimientos de los distintos sectores que se han estado empobreciendo, lo que ha afectado especialmente a quienes ya estaban entre los estratos comparativamente más desaventajados. Ante la avalancha inflacionaria que ha ocurrido -sobre todo desde 2017- los bonos resultan así una muy

35. Estas áreas son básicamente: Recreación/tiempo libre; educación (micro- Misión Rodríguez); servicios de salud; mantenimiento urbano; e, INCES-formación. Vale puntualizar que la encuesta Datanálisis (Julio 2019) que hemos venido mencionando, registra un bajo porcentaje de entrevistados que accede a chamba juvenil pero hay que recordar que este programa privilegia a jóvenes desde los 15 años, en tanto que aquel estudio cubre a población a partir de los 18 años, lo que supone una omisión muy relevante en lo que toca a este bono.

tímida e inequitativa respuesta, sobre todo para los sectores de menos recursos ³⁷.

3. A modo de conclusión: Un balance analítico sobre los Bonos Sociales.

La adopción y priorización de un tipo de programa de transferencia monetaria directa a la población como los Bonos Sociales, que tanta resistencia generó durante largo tiempo en las gestiones sociales chavistas, es un precedente que puede ser muy positivo hacia el futuro: se ha ampliado la aceptación para recurrir a este tipo de mecanismo que puede ser útil como uno de los componentes de las políticas sociales en el porvenir. Y subrayamos que se trata de uno de los componentes porque no se puede reducir la compleja gestión de la institucionalidad social a este tipo de recurso que, sin embargo, tiene distintas virtudes como la relativa rapidez con la que puede instrumentarse y su comparativa “simplicidad” para el monitoreo y evaluación.

En ese sentido, la instalación de mecanismos informáticos de registro que se han formado para el CP y los Bonos, tiene una gran potencialidad para un oportuno seguimiento de los programas de transferencia aunque es primordial contar con personal técnicamente confiable para su administración, diferenciando apropiadamente en ese proceso lo que son las metas y los registros efectivos del programa así como generando información accesible sobre cobertura y productos efectivamente entregados. Además este tipo de recursos permitiría sustituir –con un ritmo más o menos gradual- algunos mecanismos de altísima corruptibilidad y escaso efecto redistributivo como los CLAP (programa de subsidios indirectos), pudiendo alcanzarse valiosos resultados en favor de los sectores de más escasos recursos, siempre que medie un adecuado diseño y gestión de un programa masivo de subsidios directos a la población, con énfasis en la focalización hacia los venezolanos efectivamente más pobres y vulnerables.

Volviendo a lo que respecta hoy a los Bonos Sociales, la aparente ampliación de la cobertura de la población con cuentas en bancos (sobre todo del Estado), lo que se conoce como bancarización, que se ha auspiciado en el marco de los Bonos, es otro avance que refuerza la pertinencia potencial de este tipo de programa de transferencia en el futuro, puesto que puede ayudar a una gestión pulcra de los recursos que se les destinan.

Ahora, más allá de esos aportes efectivos o potenciales que pueden detectarse en los Bonos sociales y como se acostumbra en las exploraciones diagnósticas, se subrayarán a continuación distintos problemas programáticos reales. Las deficiencias del diseño, seguimiento y evaluación son muy marcadas en los programas sociales venezolanos y los Bonos Sociales no son una excepción.

Aunque no pueden generalizarse las características de los distintos tipos de bonos hay varias que coinciden de manera más o menos acentuada entre ellos. Comentaremos a continuación especialmente las características problemáticas referidas a los Bonos de Protección Social (Hogares de la Patria y Bonos de Protección ocasionales) que son los que alcanzan mayor cobertura.

36. Véanse más detalles en Carlos Aponte Blank (2019b).

37. Debe apuntarse que, en medio del proceso electoral de 2018, entre febrero y mayo de ese año se pretendió incluir a las pensiones de vejez como parte de los Bonos sociales. Ello fue objeto de una importante movilización y protesta de pensionados que contribuyó a que el pago de las pensiones siguiera canalizándose por medio del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Al hacer esta mención, no está de más que destaquemos que en los años recientes se ha producido un gravísimo deterioro de la capacidad adquisitiva real de las pensiones de vejez, deterioro asociado con el que ha sufrido en particular el salario mínimo.

1. Opacidad/debilidad informativa:

Hemos visto que no hay prácticamente reportes sobre la cobertura efectiva de los bonos: predomina la información sobre poblaciones-meta. No hay por qué dudar que exista una cobertura importante; pero ni siquiera hay cifras claras que identifiquen el número real de perceptores de los bonos en muchos de los casos. Aún menos se sabe sobre las características socio-económicas ni localización geográfica de esos destinatarios. No hay tampoco información presupuestaria sistemática sobre el programa. Ni hay balances rigurosos de seguimiento y evaluación. En suma, la opacidad informativa generalizada en la gestión pública en general es ratificada marcadamente en el campo de estos Bonos Sociales. Y hay que advertir que pareciera que los recursos técnicos disponibles (la plataforma digital) podrían apoyar una administración sustancialmente más adecuada de la información programática.

2. Fallas de diseño:

No se aclara cuál es el papel y aporte efectivo que se aspira para las transferencias: ¿Son compensatorias?; ¿apuntan a mejoras reales del ingreso?; ¿en qué plazo?; ¿cómo se combinan con los ingresos laborales?; ¿cuántos bonos pueden ser percibidos al mismo tiempo por una misma persona u hogar?. Sobre todo pensando en los Bonos de mayor cobertura: ¿son aportes transitorios?; ¿cuáles serían los mecanismos futuros de ingreso/egreso de estos programas?

El gobierno podría recurrir al "sobredimensionado" argumento de la guerra económica y al alto nivel de incertidumbre para no especificar el alcance de sus acciones programáticas. Pero esto no deja de ser una exagerada forma de esquivar la definición del papel que se le asigna hoy y que se le pueda otorgar en el porvenir a estos Bonos: ¿Si se recuperara la economía, se mantendrían y ampliarían estos bonos?; ¿O, se eliminarían?; ¿Qué semejanzas guardarían, en una posible nueva fase, con los Programas de Transferencia Condicionada latinoamericanos?. La falta de respuestas a este tipo de pregunta, reforzada por los problemas informativos antes mencionados, evidencia fallas de diseño muy acentuadas. Pero, junto con estas hay otras deficiencias que parecen ser también de diseño y que, en todo caso, se expresan en problemas importantes para la gestión del programa como los que se detallan a continuación.

3. Descuido de lo institucional-organizativo:

Frecuentemente los diseños programáticos asumen lo organizativo-institucional como un dato accesorio y bajo un falso supuesto: el organismo ejecutor del programa cumplirá las acciones para que lo previsto se cumpla. Eso no es así y en este campo el voluntarismo es muy mal consejero. Puede haber organismos más o menos eficientes y algunos (en Venezuela muchos) son extremadamente ineficientes.

En el caso que nos ocupa se ha creado una institucionalidad relativamente nueva para el CP y los Bonos, lo que podría ser positivo si es bien guiado y en tanto las malas prácticas no se hagan rápida rutina y costumbre. Pero, es bastante obvio que se ha descuidado la atención al carácter técnico de algunas tareas que, si se menosprecia esa condición, pueden afectar sustancialmente el buen funcionamiento del programa y sus resultados e impactos que, en lo fundamental, son lo mejor que puede reportarse para un legítimo reconocimiento de un posible éxito programático.

A ese respecto, lo comentado en los puntos 1 y 2 evidencian que la de los Bonos Sociales es una cultura programática técnicamente “débil” y/o “despreocupada” desde su dirección, lo que se refuerza con un personal con limitada formación e incentivos para un desempeño institucional. Esto reduce severamente la posibilidad de hacer un monitoreo, seguimiento y evaluación adecuados del programa. El voluntarismo –aunque sea bienintencionado- que se ha expresado en los Bonos difícilmente pueda ofrecer resultados plenamente satisfactorios.

4. Clientelismo ilícito, conexión con el Carnet de la Patria (CP):

Comentamos en el informe sobre el CP que había una variedad de razones para vincular a los Bonos sociales con un clientelismo ilícito. Como hemos dicho, los Bonos sociales pueden concebirse como el programa de transferencias sociales del CP y, por ello, no escapan de las prácticas clientelares impropias atribuibles a ese marco de gestión³⁸. En particular, la adopción de muchos de los Bonos se asoció con la preparación de las presidenciales de mayo de 2018, que fueron motivo de inicio o reactivación de varios bonos sociales ocasionales y –además- de relanzamiento de los Hogares de la patria. Esa estratégica circunstancia comicial se presta para inconvenientes premuras e improvisaciones, característica reiterada en la gestión social venezolana del siglo XXI. No puede sin embargo, omitirse que los bonos también coincidieron con el comienzo de la hiperinflación a fines de 2017, por lo que sus motivaciones pueden considerarse variadas.

Hay que subrayar, en todo caso, que los defectos en materia de diseño que presentan los Bonos, son un fermento potencial para la corrupción: como dijimos anteriormente, no hay registro sistemático y transparente de los destinatarios, de los productos entregados ni hay cuentas financieras claras. Ello afecta sustancialmente la posibilidad de hacer un seguimiento elemental a sus ejecutorias, generando una marcada opacidad, imprevisibilidad y corruptibilidad en la gestión.

5. Improvisación: desaprovechamiento de la experiencia propia y latinoamericana

La improvisación expresada en los problemas antes mencionados, supone además la desatención de la experiencia histórica venezolana (aludida en los antecedentes de este informe) pero también el desaprovechamiento de la extendida experiencia latinoamericana en materia de transferencias sociales durante el siglo XXI, en particular. No hay evidencia documental de reflexión, en el gobierno venezolano, sobre la posibilidad de establecer condicionamientos para el acceso a los Bonos (como en los PTC), sobre la pertinencia de privilegiar nítidamente a los hogares con niños (hasta determinado rango de edad), sobre el tipo de protocolos para el registro transparente de destinatarios o sobre la complicada gestión de los criterios de egreso de esos programas. Ello refuerza la impresión de que hubo una atención precipitada frente a una emergencia política y económica extrema, como comentamos en el punto 4.

Pero además y sobre todo, esa omisión apunta a un hecho muy relevante. Varios de los programas latinoamericanos han implicado una contribución (modesta, pero simbólicamente relevante) para la superación de la pobreza de ingreso por una parte (aunque sea relativamente pequeña) de los estratos de escasos recursos que, de otro modo, no habrían alcanzado esa posibilidad. Esto nos remite a la última de las características problemáticas de estos Bonos Sociales.

38. Carlos Aponte Blank (2019b), antes citado.

6. Escasa capacidad compensatoria: incertidumbre ante el empobrecimiento masivo

Los efectos favorables que han tenido muchos de los programas de transferencia condicionada (PTC) latinoamericanos en los ingresos reales de sus destinatarios se debieron a la combinación entre su adecuada gestión con los resultados de otras políticas y programas y, en especial, con los generados por el contexto de baja inflación producto de las políticas de estabilización macro-económica que se generalizaron en toda América Latina, con pocas excepciones como Venezuela y -en menor medida- Argentina.

Como la transferencia monetaria es un componente central de un programa como el de los Bonos, su efectividad necesariamente estará mediada por la capacidad adquisitiva real de la población y, en especial, la que alcancen sus destinatarios. Obviamente, esas transferencias mejoran el ingreso de los perceptores con respecto a lo que sería ese ingreso sin ellas. Por esto siempre estas transferencias tienden a ser populares, en tanto que los aportes no sean ínfimos. Pero, es prácticamente inevitable que en contextos inflacionarios los aportes de este tipo de programa se reduzcan a una compensación y no que representen una mejora del ingreso ³⁹. De ser el caso, esa compensación tenderá a ser tanto más precaria en tanto que la inflación sea más elevada.

Las envejecidas políticas estatistas y anti-empresariales que privaron durante años, especialmente desde el 2003 y que solo se han empezado a descontinuar parcial y aparentemente -con baja credibilidad- desde fines del 2018, han destrozado a la economía venezolana. Se da así la paradoja de que, a lo largo de la prolongada secuencia de los controles de precios y de cambios se haya producido un proceso de devaluación e inflación continuos que desembocaron en la hiperinflación desde fines de 2017. Su repercusión socioeconómica primordial ha sido un empobrecimiento creciente y masivo desde 2013 y, en particular, desde 2015-16.

Lógicamente en este tipo de marco, lo que puede esperarse por parte de un programa de transferencias monetarias no puede ser mucho. Pero tampoco es razonable que este tipo de programa no apunte hacia algo, medianamente claro, en la materia de ingresos en la que participa.

Ya vimos antes varios de los problemas relevantes de los Bonos. Son claras las extremas limitaciones que tienen los modestos aportes hacia embarazadas, niños de menos de un año, personas con discapacidad, sectores en pobreza y pobreza extrema en un marco hiperinflacionario y de crisis o colapso de distintos servicios sociales.

Las confusas orientaciones programáticas de los Bonos Sociales, que hemos abordado en este informe, se han movido entre un marco de escasa valoración técnico-institucional e improvisación de las gestiones sociales y una destructiva política económica. Es así como, con sus muchas indefiniciones y los muchos obstáculos que los han rodeado, los Bonos Sociales participan de y en medio de un rumbo incierto en el que -hasta ahora- se acentúan el empobrecimiento masivo y la emergencia humanitaria compleja que sufre Venezuela.

39. Aunque ella sea bastante reducida como en muchos países de América Latina.

Tu app para denuncias



NoMasGuiso
#CoaccionSocial



facebook.com/Transparenciatv



@NoMasGuiso



TransparenciaVe



transparencia.org.ve