



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Una mirada a futuro para Venezuela

Emmanuel Abuelafia
José Luis Saboin

Departamento de Países del
Grupo Andino

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-798

Agosto, 2020

Una mirada a futuro para Venezuela

Emmanuel Abuelafia
José Luis Saboin

CAN/CAN

Agosto, 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



eabuelafia@iadb.org



UNA MIRADA A FUTURO PARA VENEZUELA

Documento elaborado por: Emmanuel Abuelafia y José Luis Saboin
Supervisión: Osmel Manzano

Insumos y comentarios de: Andrade, Gabriela; Arias Ortiz, Elena; Bocco, María Julia; Buscarons Cuesta, Luis; García, Gustavo; Granados, Jaime; Ibarra, Pablo; Loo-Kung, Rudy; Massini, Marina; Mejía, Isabel; Mejía, Juan Andrés; Mejía-Guerra, José Antonio; Mendieta, Claudia; Montañez, Leopoldo; Mosqueira, Edgardo; Muelle, Arturo; Navarro, Juan Carlos; Olivo, Víctor; Pacheco, Manuel; Pimenta, Carlos; Pinto, Ana María; Prats, Joan; Robles, Marcos; Salazar, Lina; Santiago, Ana; Stampini, Marco; Sucre, Carlos; Suescun, Rodrigo; Valdez, Hector.

PRÓLOGO

Nunca olvidaré la primera vez que viajé a Venezuela desde Bogotá. Fue en 1992, cuando me desempeñaba como ministro de desarrollo económico de Colombia. En esa época las conexiones aéreas eran pocas, y viajé con una expectativa inmensa. A fin de cuentas, el país vecino de Colombia había sido una especie de Meca para muchos de mis compatriotas, que sobre todo durante la década de los años setenta del siglo pasado habían cruzado la frontera en busca de mejores oportunidades.

Mi primera impresión fue la de haber llegado a un lugar mucho más próspero que aquel de donde había salido. La infraestructura, los edificios, la gente en las calles, confirmaron lo que me habían dicho: estaba en un lugar de América Latina en donde las posibilidades de avance parecían no tener límite.

Esa impresión la confirmé cuando conocí a muchas personas de diferentes ocupaciones que me llamaron la atención no solo por sus capacidades profesionales y buen nivel de educación, sino por combinar la seriedad en el trabajo con la alegría y el buen humor. Desde aquella ocasión volví muchas veces y construí relaciones que forman parte de mi vida.

Por ese motivo, faltaría a la verdad si afirmo que este es un tema que miro con frialdad y a la distancia. Aunque a cualquier habitante del planeta que conozca la situación actual --y en particular a cualquier latinoamericano-- le duele la situación del pueblo venezolano, para mi esta es una preocupación permanente y constante.

Se trata, para decirlo sin ambages, de la crisis humanitaria más grave en la historia de las Américas. Como bien lo señalan las estadísticas de las entidades internacionales responsables del

asunto, más de cinco millones de personas han debido abandonar la tierra que los vio nacer, enfrentando la adversidad, el hambre y el desarraigo.

Una gran cantidad de esas personas han sido bien acogidos en una región que ha demostrado con hechos en qué consiste la solidaridad. Otros más, es doloroso reconocerlo, sufren el rechazo o el abuso, acentuado por una realidad económica mucho más difícil.

Para quienes viven en Venezuela, las cosas no han mejorado. Además de los males que venían de atrás, la pandemia del Covid-19 ha desnudado las falencias del sistema de salud y el riesgo de no contar con elementos apropiados para la contención de los contagios y la atención de los enfermos.

El presente estudio resume las explicaciones que subyacen a la debacle económica del país desde antes de la pandemia, junto con las consecuencias sociales y económicas de la crisis, incluyendo el impacto sobre el ingreso de los hogares, indicadores sociales y la provisión de servicios básicos. También analiza la manera en que la pandemia ha complicado la situación del país.

El documento también describe, para el corto y mediano plazo, posibles acciones prioritarias orientadas a la emergencia y a la recuperación de la economía que fueron trabajadas por el Banco Interamericano de Desarrollo en estrecha coordinación con las contrapartes y socios cooperantes durante 2019 y 2020.

Estas páginas abundan en datos que muestran la magnitud de la tragedia, detrás de la cual siempre estará la cara de aquel

adulto que soñaba con una vejez tranquila, del profesional que vio romperse sus ilusiones, del joven estudiante que dejó los libros por la necesidad de buscar comida o del niño que no pierde la sonrisa, pero ve sufrir a los mayores.

No obstante, más que detenerse en entregar un diagnóstico desolador, la importancia del ejercicio que hemos llevado a cabo en el BID está en la identificación de las soluciones. Es incuestionable que las cifras que se requieren son considerables, pero esos números son pequeños frente al costo de no hacer nada. Las consecuencias de la inacción, medidas en migraciones, inseguridad y tensiones geopolíticas, serían devastadoras no solo para Venezuela, sino para todo el hemisferio.

Sabemos que el mundo no le dará la espalda a Venezuela y que ojalá más temprano que tarde podamos trabajar en los frentes requeridos. Ofrecemos toda nuestra capacidad en la construcción de respuestas efectivas, con la ilusión de que en un esfuerzo de cooperación podremos cerrar este oscuro capítulo.

Y cuando eso ocurra veremos un renacer, al cual nadie podrá oponerse. Sentiremos el cambio, como lo hacen los habitantes de Caracas cuando baja la brisa fresca desde el Ávila y trae un olor de flores, de naturaleza y, por qué no, de esperanza. La misma que nos impulsa a seguir adelante.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo



**UNA MIRADA A
FUTURO PARA
VENEZUELA**

RESUMEN EJECUTIVO

El colapso en que se encuentra la economía venezolana no tiene precedentes. La economía se contrajo un 70% entre 2013 y 2019; a esto se suma una reducción esperada del 30% en 2020, lo que la ubica dentro de las mayores crisis del mundo. Como parte de esta crisis, ha habido una estrepitosa caída del poder adquisitivo de los hogares y un consiguiente incremento de la pobreza y de la desigualdad. Por otro lado, los indicadores sociales se han deteriorado sustancialmente y la provisión de servicios básicos se ha desmoronado. La pandemia de la COVID-19 se encuentra en la fase exponencial, y la capacidad de reacción por parte del sector público es muy limitada. Los recursos fiscales no alcanzan para proveer alimentos a la población y la condición del sector salud es acuciante.

La crisis en que se encuentra Venezuela tiene su origen en el colapso de la actividad económica debido al intervencionismo estatal, los cambios en las reglas de juego en el sector petrolero y una gestión macroeconómica irresponsable. Durante los últimos 20 años, el grado de presencia del Estado en la actividad económica aumentó sustancialmente, el sector petrolero vio diezmada su producción y rentabilidad debido al mal manejo al que fue sometido y el país no supo aprovechar los años de bonanza para acumular *buffers*. Así mismo, las instituciones públicas de Venezuela se han debilitado de manera sustantiva durante los últimos 20 años, lo cual abarca cuestiones relacionadas con gobernanza, contrataciones,

instituciones fiscales, sistemas de registro de identidad, entre otras. Una de las consecuencias es la carga de la deuda pública del país, que alcanza el 500% del PIB y representa un reto sustancial en el proceso de recuperación.

El capital humano, insumo fundamental para la reconstrucción, está diezmado. El aumento de la pobreza y la desnutrición, el empeoramiento de la situación de salud de la población en general, la disminución en la calidad de la educación y de los logros educativos, en conjunto con un aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan, y el proceso de migración que ya supera los 5 millones de personas afectarán el potencial de crecimiento del país.

Un proceso de transición ordenada en Venezuela posibilitaría tomar las medidas necesarias para atacar de manera contundente los retos que enfrenta el país. Esto permitirá la mejora de la calidad de vida de la población y la recuperación de la economía luego de años de mal manejo e inacción. Dada la magnitud de los retos, es necesario enfocarse en planificar la secuencia de intervenciones que permitan, en un primer momento, centrarse en la emergencia y lograr reinstaurar el andamiaje institucional necesario para, luego de estabilizado el país, poder avanzar con el proceso de reformas y consolidar el proceso de mejora de la calidad de vida de la población.





El Grupo BID ha venido trabajando con las contrapartes del Gobierno Interino de Venezuela y la comunidad internacional en delinear y diseñar las principales intervenciones enfocadas tanto en atender la crisis como en reencauzar al país por la senda de un crecimiento económico sostenido e inclusivo en sectores críticos. Las acciones incluyen intervenciones específicas para mejorar el ingreso y la nutrición de la población, el acceso a salud y educación y también la adopción de reformas que permitan el retorno de la inversión privada y la dinamización de la economía. Como parte de este esfuerzo, se realizaron numerosas reuniones de trabajo, además de reuniones con potenciales socios cooperantes y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado interesado en apoyar el proceso de reconstrucción.

Dentro de las acciones orientadas a atender las necesidades urgentes de la población se sugiere implementar un programa de transferencias no condicionadas a nivel nacional de cobertura casi universal, con el objetivo de lograr cubrir a la mayor cantidad de la población en el menor tiempo posible, y complementarlo con un programa de transferencias en especie para cubrir situaciones especiales. En el mediano plazo se espera transitar hacia un programa focalizado en aliviar la pobreza y apoyar el consumo de la población más vulnerable por medio de transferencias focalizadas, inicialmente no condicionadas. El costo estimado para el programa de transferencias cuasi universales y de transferencias en especie para el primer año alcanza los US\$2.800 millones. Para el segundo año, el monto total es de US\$2.954 millones, en cuyo caso las transferencias focalizadas representan más del 50% del total del gasto. Para el tercer año, el costo se ha estimado en US\$2.250 millones.

En el sector salud, las intervenciones durante la emergencia deberían enfocarse en restablecer la provisión de intervenciones prioritarias y el tratamiento de enfermedades agudas, reinstaurar los servicios críticos en hospitales y contener y mitigar el impacto de la pandemia de la COVID-19, incluyendo la compra y distribución de medicamentos e implementos médicos básicos. En el mediano plazo se busca consolidar la base para restaurar el funcionamiento básico del sistema de salud y avanzar hacia el establecimiento de un sistema de salud de cobertura universal. El costo fiscal de las intervenciones propuestas para el primer año alcanza los US\$1.925 millones, cifra que debe sumarse a aproximadamente US\$170 millones orientados a la atención de la pandemia de la COVID-1, siendo los montos similares para los años siguientes.

En el sector educación, las intervenciones propuestas se enfocan en eliminar las barreras de acceso, una vez que se pueda reanudar la concurrencia escolar. Se recomienda enfocarse en paliar la emergencia relacionada con la falta de alimentos, así como de materiales básicos de aprendizaje. Además, se deben implementar acciones para mejorar la calidad de la educación, y lograr la reinserción de los estudiantes que están fuera del sistema o que muestran grandes rezagos. En el mediano plazo, se buscará consolidar las bases para restaurar la calidad y la eficiencia de los servicios educativos, incluyendo la recuperación de la infraestructura escolar, la revisión de programas y currícula, la formación docente y los sistemas de información.





Los problemas de deterioro de la infraestructura demandarán acciones de largo, plazo pero es imperioso asegurar un servicio mínimo de electricidad, agua y transporte que permita a los ciudadanos elaborar alimentos, y trasladarse al trabajo y a la escuela, entre otras actividades. Luego de que se haya logrado la provisión de servicios básicos a la población, se plantean intervenciones en el mediano plazo orientadas a mejorar la calidad y permitir el crecimiento económico del país.

En el sector electricidad, las intervenciones se enfocarían en el restablecimiento de la capacidad de generación térmica y la generación de respaldo crítico. En el mediano plazo se buscará mejorar el marco institucional y la sostenibilidad del sistema. El costo estimado para el periodo de 5 años es de aproximadamente US\$7.100 millones, incluyendo actividades de mejoramiento de la generación y transmisión y distribución. Los recursos mínimos requeridos para el primer año representan US\$217 millones y podrían alcanzar los US\$1.015 millones de haber recursos disponibles.

Las intervenciones de emergencia en el sector de agua buscan garantizar la provisión a hospitales y otras instalaciones estratégicas, procurando garantizar la provisión de 50 litros por día por persona, y apoyar la reconversión de las empresas de agua en el país por medio de un esquema de apoyo de emergencia a los operadores de los servicios de agua. En el mediano plazo se espera asegurar una provisión de 200

litros por persona por día, incluyendo también la rehabilitación de infraestructura y la formulación de un esquema tarifario que favorezca la sostenibilidad del sector. El costo mínimo de las intervenciones en el sector se estimó en US\$675 millones para el primer año,* mientras que para los siguientes 4 años se estima un costo total de US\$3.800 millones.

En el sector transporte las intervenciones se centrarán en recuperar la operatividad del sector y de su rol dentro de la infraestructura productiva del país, incluyendo la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura crítica de transporte, la renovación y reparación de la flota de transporte de carga y pasajeros y la recuperación de la operatividad de puertos y aeropuertos, así como en mejorar la eficiencia de los pasos fronterizos.

El deterioro institucional que ha sufrido el país hace necesarias intervenciones específicas de corto y mediano plazo que reinstauren las instituciones y permitan el funcionamiento de la economía de mercado, y la atracción de inversiones y del comercio. En el corto plazo es necesaria la introducción de reformas (o el retorno a los marcos institucionales previos) que eliminen los controles excesivos o innecesarios a la actividad empresarial y que reinstauren un marco propicio para el resurgimiento de la actividad privada en el país. Es necesario también fortalecer el funcionamiento del sector financiero doméstico tanto por su rol en el programa de transferencias monetarias previsto, como por su rol para el financiamiento del comercio y de la inversión.



El esfuerzo de reconstrucción del país necesitará un sistema de comercio internacional ágil y seguro que permita el ingreso de la ayuda y de los insumos para encaminar este proceso, por lo que se propone trabajar en un plan de contingencia para la emergencia con el objetivo de garantizar que las importaciones y donaciones puedan ingresar al país de manera segura. Para poder implementar los programas y proyectos, se requiere un sistema de gestión de las finanzas públicas transparente y eficiente, además de información que oriente la toma de decisiones, por lo que se propone la creación del Centro de Gobierno, el fortalecimiento de la capacidad para generar información administrativa y estadística como insumo para la toma de decisiones, así como reconvertir el sistema de identificación y registro civil.

El sector petrolero continuará siendo el principal motor de la economía por un tiempo; por lo tanto, es importante generar la institucionalidad para atraer de nuevo capital y conocimiento al mismo. Así mismo, hacen falta políticas sectoriales específicas para sectores que permitan insertar dinamismo en la economía, como ser el sector turismo y el sector agrícola.

La reconstrucción de Venezuela va a ser un trabajo arduo y que va a llevar mucho tiempo. Las necesidades de financiamiento para los primeros años sobrepasan las capacidades de las instituciones individuales, lo que requiere la coordinación entre todos los socios cooperantes

interesados en este proceso. Así mismo, la recuperación del país va a demorar más de una década, con lo que el compromiso de largo plazo para ello es fundamental. También es necesario montar una campaña de comunicación que permita entender las dificultades del proceso y manejar las expectativas.

La capacidad institucional dentro del sector público de Venezuela se ha deteriorado sustancialmente, a lo cual hay que sumar la migración de capital humano especializado debido a la crisis política y económica. La posibilidad de ejecutar los programas y proyectos depende de contar con equipos técnicos capaces de llevar adelante estas actividades de manera eficiente y transparente.

El proceso de reconstrucción del país representa también una oportunidad para que Venezuela realice un salto transformacional hacia un modelo de crecimiento moderno y sostenible. Es la oportunidad para Venezuela no solo de recuperar el bienestar perdido sino para adaptar su modelo de crecimiento a un entorno mundial futuro diferente al que le permitió al país ubicarse entre los más desarrollados de la región.

El Grupo BID está listo para trabajar con el pueblo venezolano en la reconstrucción cuando la situación político-institucional así lo permita.

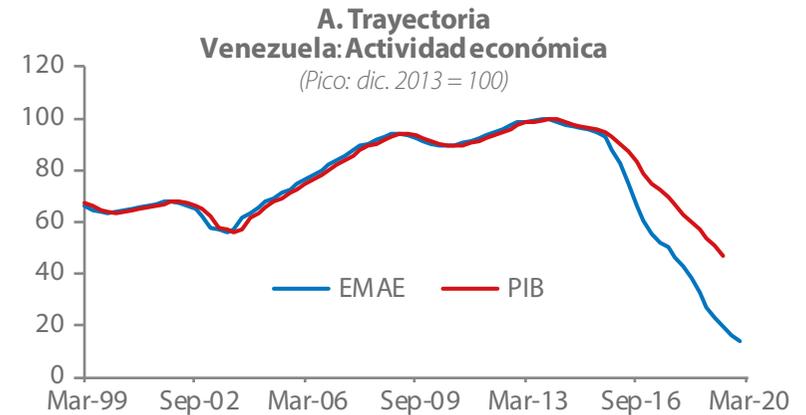
INTRODUCCIÓN

El colapso en que se encuentra la economía venezolana no tiene precedentes. Desde su pico en diciembre de 2013 y hasta el primer trimestre de 2020, el tamaño de la economía se ha reducido un 86%¹ (gráfico 1, panel A); esta es la mayor crisis registrada en la región latinoamericana (gráfico 1, panel B) y una de las mayores del mundo en países fuera de zonas de conflicto armado (Saboin, 2020a). Esta caída se debe tanto a un desplome de la producción petrolera como a una profundización del deterioro de la actividad no petrolera en el país.² El producto interno bruto (PIB) no petrolero se encuentra ya un 17% por debajo de sus niveles de 1998 y el petrolero, un 53% por debajo de lo observado 20 años atrás.

Las expectativas de crecimiento para 2020 son igual de desalentadoras. Si se incluye el impacto esperado de las nuevas sanciones económicas al comercio de petróleo venezolano, el continuo declive de la infraestructura y el impacto de la pandemia de la COVID-19, la contracción podría ubicarse entre el 15% y el 30%, si no se observan cambios sustantivos en el contexto político y la marcha de la economía (Abuelafia et al., 2020).

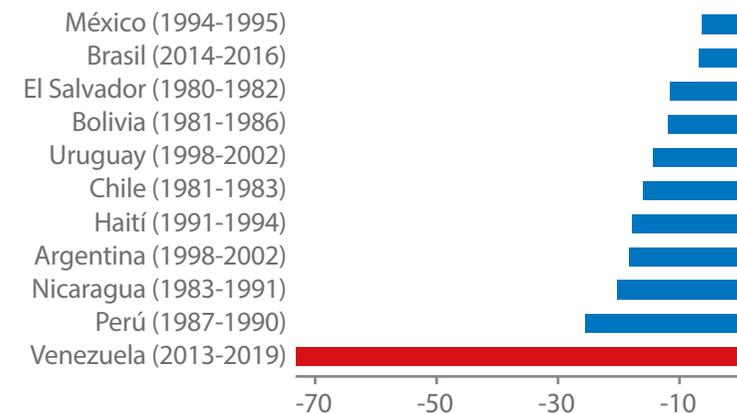
El presente estudio tiene el objetivo de resumir las explicaciones que subyacen a la debacle económica del país desde antes de la pandemia de la COVID-19, analizar los impactos de la pandemia sobre el país y así también delinear, para el corto y mediano plazo, acciones prioritarias orientadas a la emergencia y a la recuperación de la economía. Así mismo, este documento resume los esfuerzos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 2019 y 2020 en cuanto al diagnóstico de la problemática, al diseño de intervenciones, y al diálogo con las contrapartes y socios cooperantes.

Gráfico 1
Impacto de la crisis en el PIB de Venezuela



Fuentes: BCV y Asamblea Nacional.

B. Comparación con otros países de ALC:
contracción acumulada del PIB por periodo
(variación acumulada, %)



Fuentes: FMI, Asamblea Nacional de Venezuela y cálculos del BID.



1 - Según las estimaciones del Índice Mensual de Actividad Económica (EMAE) de la Asamblea Nacional, el único indicador oficial con datos disponibles hasta el primer trimestre de 2020.

2 - Según cifras del FMI, el PIB no petrolero disminuyó un 49% entre 2013 y 2018, mientras que el PIB petrolero se redujo en un 28%.

Las primeras dos secciones brindan una descripción de las causales de la crisis y del impacto de la misma en la población y en el tejido productivo del país. La tercera sección se enfoca en los impactos de la pandemia de la COVID-19 sobre la situación macroeconómica y la calidad de vida de la población. La cuarta resume las principales acciones prioritarias orientadas a atacar la emergencia y las necesidades acuciantes de la población, y a establecer el andamiaje institucional mínimo para la recuperación y reconstrucción del país. La quinta sección resume las actividades de diálogo llevadas a cabo por el Grupo BID. La sexta y última sección recoge las consideraciones finales.

1. LAS CAUSAS DEL COLAPSO

La crisis en que se encuentra Venezuela tiene su origen en el colapso de la actividad económica debido al intervencionismo estatal, los cambios en las reglas de juego en el sector petrolero y una gestión macroeconómica irresponsable. Durante los últimos 20 años, el grado de presencia del Estado en la actividad económica aumentó sustancialmente, el sector petrolero vio diezmada su producción y rentabilidad debido al mal manejo al que fue sometido y el país no supo aprovechar los años de bonanza para acumular *buffers*. A continuación, se describirán en detalle estos tres factores.

1.1. Intervencionismo estatal: destrucción del sistema de precios y las reglas del mercado

Los últimos 20 años en Venezuela se pueden caracterizar por un alto grado de intervencionismo del Estado, lo cual ha impactado sobre la seguridad jurídica y los incentivos a invertir en el país. Apoyado en la bonanza petrolera que se vivió en el periodo, el Estado avanzó en la implementación de un modelo intervencionista de la economía a través de políticas de control, tanto de precios como del mercado cambiario, a lo cual hay que sumar una larga lista de expropiaciones de empresas y activos productivos, así como la búsqueda de mayor control sobre comercio internacional. El mal manejo y el intervencionismo han diezmado el rol catalizador del sector financiero. El deterioro de los índices de facilidad de hacer negocios refleja esta situación.

El gobierno instauró controles tanto sobre la producción como sobre el precio de bienes de primera necesidad. La historia del control de precios en Venezuela no empezó con el gobierno de Hugo Chávez³, pero el régimen lo reinstauró con fuerza desde 2003, con el establecimiento de precios a una lista de 45 bienes y 7 servicios declarados de primera necesidad, que ha sido renovada y ampliada en repetidas ocasiones. Además de controles de precios, el gobierno ha incrementado su injerencia sobre la producción y venta de bienes de primera necesidad por parte del sector privado. Las consecuencias del control de precios han sido la escasez, más inflación y el surgimiento del mercado negro. Hasta 2019 regía la Ley Constitucional de Precios Acordados, cuya afectividad ha sido muy limitada, debido al proceso hiperinflacionario. En 2020, en el marco de las medidas adoptadas por el gobierno de Nicolás Maduro durante la pandemia, se anunció la reinstauración de dichos controles de precios.





El control de cambio fue la piedra angular del estrangulamiento del sector privado.

En un país que ya había tenido experiencias poco satisfactorias con controles de cambio⁴, el sistema cambiario venezolano de los últimos 20 años fue altamente complejo, lo cual introdujo distorsiones significativas al funcionamiento de la economía del país⁵. Desde su instauración en 2003 y hasta 2019, el esquema constaba de un sistema de múltiples tasas, donde el mercado paralelo era considerado ilegal desde 2010. El acceso a divisas se volvió un proceso laberíntico, en el cual las empresas y las personas tuvieron que buscar alternativas para poder obtener divisas hasta simplemente para pagar importaciones, afectando la asignación óptima de recursos y generando rentas por arbitraje que se convirtieron en altas salidas de capitales⁶ (Reinhart y Santos, 2015). En 2019 se procedió a la reunificación del tipo de cambio, colocando al tipo de cambio oficial en línea con los valores del mercado paralelo. Sin embargo, la tasa de cambio en este mercado ha sufrido una depreciación sustantiva durante los últimos 17 meses, en sintonía con los desequilibrios macroeconómicos que se han suscitado. La divisa nacional se depreció un 8.034% en 2019 y un 526% hasta agosto 2020.

A los controles de precios y de cambio se suma el avasallamiento del Estado sobre los sectores económicos.

Según reportes de CONINDUSTRIA, entre 2002 y 2016 el gobierno expropió 692 empresas, mayoritariamente en los sectores manufacturero (49%), de la construcción (27%) y petrolero (12%). *Transparencia Venezuela* identificó un aumento del número de empresas públicas, que pasó de 74 en 2001 a 580 en 2018. La expansión de la cantidad de empresas públicas, además de la creación indiscriminada, se basa en procesos no negociados, en muchos

casos expropiaciones arbitrarias, o inconclusas, y ocupaciones. La amplia intervención estatal limita la competencia y la eficiencia de la economía⁷. La injerencia política directa en la toma de decisiones operativas, muchas veces con juntas directivas y de gestión apiladas con funcionarios militares y gubernamentales, con poca transparencia, ha generado una disrupción de las cadenas productivas impactando negativamente tanto a las empresas privadas como a los hogares.

El Estado también asumió un rol activo en el manejo de las importaciones y de la producción.

El Estado asumió responsabilidades de importación de bienes e insumos productivos, así como también exigió la venta de ciertos productos directamente al gobierno, en un intento de hacer cumplir los mencionados controles de precios y de cambio, además de buscar viabilizar las empresas expropiadas. Según datos del Banco Central de Venezuela (BCV), durante los últimos 20 años, las importaciones por parte del sector público pasaron del 10% al 58% del total importado.

Todas estas medidas hacen que el entorno económico no sea propicio para la actividad privada en Venezuela.

La falta de seguridad jurídica, junto con el alto intervencionismo estatal y la falla sistémica en la provisión de bienes públicos (temas que se discuten más adelante en este documento), ha hecho que el ambiente de negocios en el país dejara de ser atractivo para la actividad privada. La inversión privada se encuentra a niveles mínimos, la inversión extranjera directa (IED) negativa y no se cuenta con políticas de facilitación del comercio ni de promoción de inversiones. La posición relativa de Venezuela en los índices de facilidad de hacer negocios se ha deteriorado considerablemente en las últimas décadas.

4 - Para mayor detalle, véase Hausmann (1992).

5 - Para mayor detalle, véase Sáez, Zambrano y Vera (2018).

6 - Reinhart y Santos (2015).

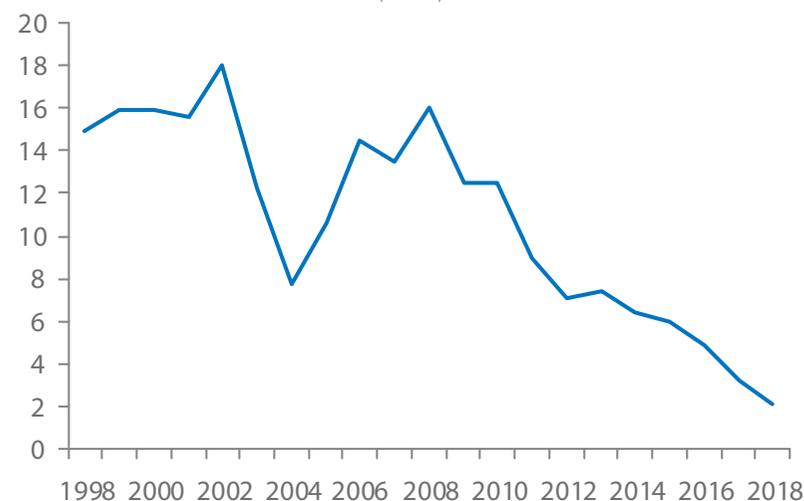
7 - Para mayor detalle, véase Obuchi, Abadí y Lira (2011).

La inversión privada es casi inexistente en el país. El Estado no solo aumentó su presencia en la economía, sino que también incrementó la regulación e intervención de la actividad privada. A medida que esto ocurría, la inversión privada caía sustancialmente, pasando del 15,9% del PIB en 1998 a un estimado del 2,1% en 2018.

El contexto macroeconómico y de política tampoco es favorable para la inversión extranjera. En 2018, Venezuela experimentó una inversión extranjera directa neta de US\$225 millones, en línea con la tendencia de caída reciente: las entradas promedio de IED durante el periodo 2013-17 se estimaron en US\$684 millones, en comparación con los US\$2.990 millones anuales del periodo 2008-12. La Ley de inversiones de 2017 incluye disposiciones que disuaden la inversión extranjera, como, por ejemplo, el aumento del requisito de activos tangibles al 100% y amenazas de multas por participar en el debate público.

Como consecuencia de lo anterior, la economía aumentó su dependencia y vulnerabilidad a los precios del petróleo y a los flujos de capital externo. El sector transable fue disminuyendo su relevancia en la actividad económica. Ya desde antes de los inicios de la crisis actual el sector transable no extractivo de la economía había reducido su participación en el PIB del 21% al 16% entre 1997 y 2014, al tiempo que las exportaciones no petroleras cayeron en un 44% en el mismo periodo. El sector no petrolero de la economía se fue convirtiendo en una economía liderada por el sector no transable. Al cierre de 2018, se estima que el sector transable no petrolero haya caído hasta un 11% del PIB, mientras que el sector no transable alcanzaba un 69%.

Gráfico 2
Venezuela: Inversión privada
(% PIB)



Fuentes: BCV y FMI.

El rol del sistema bancario se limita a temas de facilitación de transacciones. El crédito al sector privado es muy restringido y en el 90% de los casos los depósitos se encuentran a la vista. El sistema bancario tiene el rol preponderante de proveer un servicio de cámara de compensación para transacciones financieras, gracias a una alta penetración debido a los programas sociales y a la necesidad de manejarse de manera electrónica en un contexto de hiperinflación⁸.

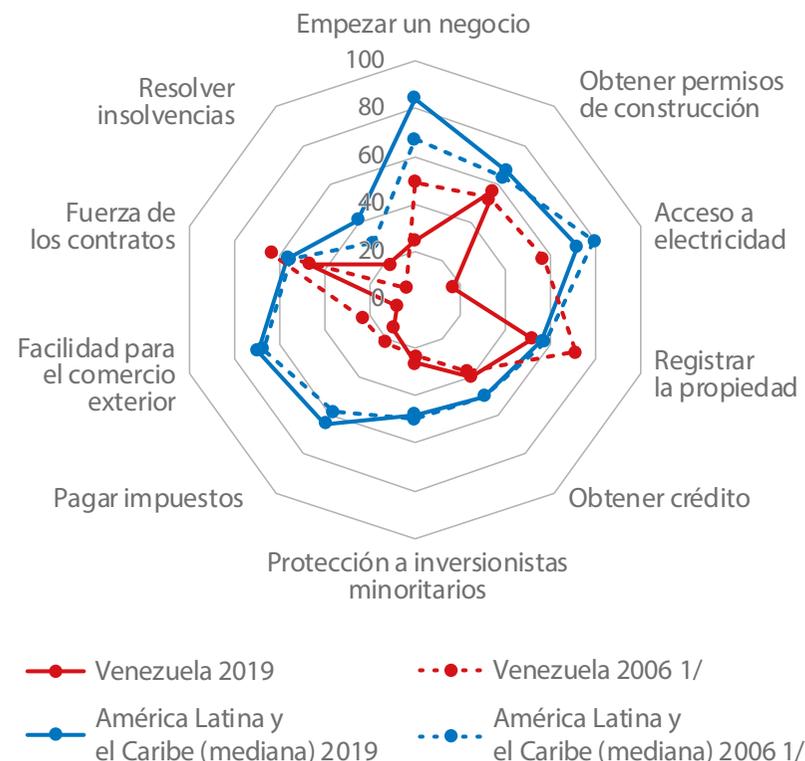
8 - Debido a la aceleración inflacionaria que se vive desde 2015, el indicador de moneda y billetes a depósitos ha caído considerablemente: de un 13% al cierre 2013 a un 3% al cierre de 2019.

Así mismo, el sistema bancario se convirtió en agente financiero del gobierno central. Al cierre de 2019, la banca pública representaba el 78% del total de activos y manejaba el 96% de las inversiones en títulos valores. Tomando en cuenta que los títulos valores del Estado representan el 96% del total de estas inversiones, esto implica que el 62% del sistema bancario actúa como agente financiero del gobierno central, mientras que la cartera de créditos representa solo el 4% del total de activos. Al tipo de cambio paralelo de cierre de 2019, los activos del sistema bancario ascendían a US\$5.129 millones, de los cuales US\$1.126 millones corresponden a los bancos privados⁹.

La regulación en el sistema financiero limita también su rol en la economía. Por un lado, las tasas de interés activas de los seis principales bancos del país se mantenían en torno al 29% y para los depósitos de ahorro en un 21%, niveles estos sustancialmente más bajos que los de la inflación, que podría cerrar 2020 en torno al 7.000%. A esto se debe sumar el sistema de gavetas que introduce cuotas mínimas en los sectores destinatarios de los créditos.

Debido a la arremetida del gobierno sobre la actividad privada, los indicadores de facilidad para hacer negocios para Venezuela se deterioraron sustancialmente. En 2006 el país se encontraba en el puesto 120 de 155 países en el *ranking* general, mientras que en 2010 ya había descendido a la posición 177 de 182 países y hoy se ubica en la posición 188 de 190 países incluidos en el *ranking* de *Doing Business* para el año 2019. La decadencia en el *ranking* y sus componentes es notable. Cuando se analiza la dinámica de estos últimos entre 2010 y 2019, se observa un marcado deterioro en todas las dimensiones, entre las cuales se pueden destacar las de cumplimiento de contratos (de 75 a 148), trámites de permisos de construcción (94 a 152), registro de propiedades (97 a 138). Estos resultados contrastan con los resultados a nivel regional, donde los países han logrado mantener o mejorar su desempeño en los diferentes componentes del índice.

Gráfico 3
Venezuela: Índice *Doing Business* 2019



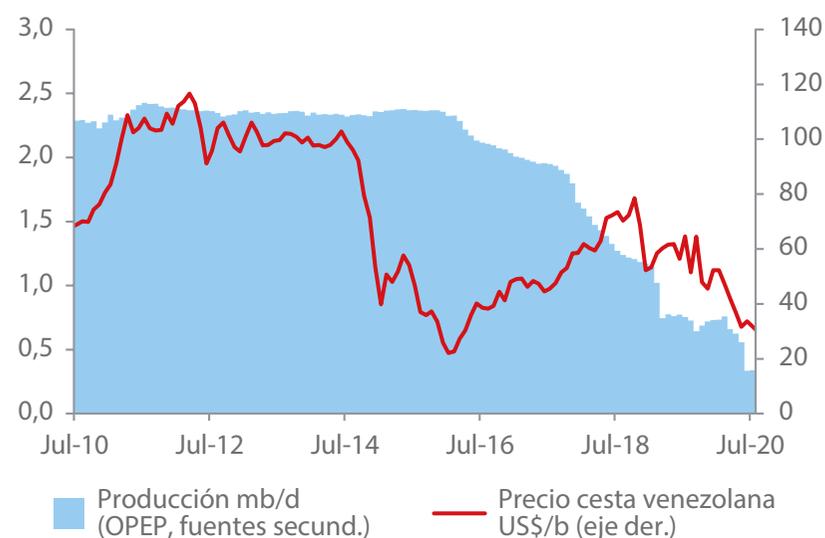
Fuente: *Doing Business Report 2019*.
1/ Los datos sobre acceso a electricidad inician en 2010.

1.2. Cambios de las reglas de juego en el sector petrolero

El colapso del sector petrolero se puede explicar por factores relacionados con precios y cantidades. Entre junio de 2014 y febrero de 2016, los precios del petróleo cayeron un 75%, terminando con la bonanza de los recursos petroleros más grande la historia de Venezuela, haciendo evidente el manejo fiscal insostenible. Los precios del periodo 2015-19 fueron un 41% más bajos que los de 2004-14. Aunque los precios son menores, si se hubiera mantenido la producción constante a niveles de 2014, los ingresos por exportaciones habrían sido sustancialmente mayores¹⁰. Esto muestra que el problema dentro del sector es también la caída de la producción: esta comenzó a caer desde 2013 de forma sostenida, reduciéndose en un 13% ese año, y llegando hoy a una caída acumulada del 73%. Desde su pico de alrededor de 2,7 millones de barriles por día (mb/d) en 2005, la producción en julio de 2020 alcanzó un poco más de 0,34 mb/d¹¹.

El colapso de la producción petrolera está relacionado con el control operativo por parte del Estado y, por ende, con una baja apropiabilidad de los retornos para los socios privados. La gestión ineficiente, la falta de transparencia y las inversiones necesarias para el mantenimiento de la producción se convierten en el otro componente responsable de esta estrepitosa caída de la producción petrolera venezolana. Espinasa y Sucre (2017) argumentan que los cambios progresivos de leyes y prácticas en el sector, así como la constante intromisión del gobierno en la operatividad de PDVSA, se convirtieron en una barrera para la inversión extranjera.

Gráfico 4
Venezuela: Sector petrolero, producción y precios



Fuentes: OPEP y PDVSA.

10 - US\$12.447 millones más de lo que se recibirá en 2020 (unos US\$3.650 millones).

11 - De acuerdo con las fuentes secundarias que reportan a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).



Esta caída de la producción también se debe a la falta de recursos de Petróleos de Venezuela (PDVSA). Si se ahonda en los problemas del sector petrolero, se puede apreciar que los recursos de PDVSA fueron destinados a otros fines. Hasta 2015 PDVSA destinó US\$255 miles de millones al financiamiento de programas sociales ineficaces (entre misiones y fondos específicos), lo que limitó los recursos que podría haber tenido disponibles la empresa para realizar inversiones en la industria¹². A fin de contrarrestar en parte esta falta de recursos, PDVSA se endeudó de manera importante durante el periodo de bonanza del sector petrolero. El deterioro de PDVSA también tuvo su impacto en la gestión ambiental de la industria. Según informes de la estatal petrolera entre los años 2010 y 2013 el número de derrames petroleros se incrementaron en un factor de 4. Esta situación ha continuado deteriorándose en los últimos años. En julio de 2020 se reportó, a través de los medios de comunicación, un derrame de hidrocarburos aparentemente originado en la refinería El Palito. Según expertos de la Universidad Simón Bolívar, se calcula que dicho incidente podría incluir cerca de 26.700 barriles de petróleo que han afectado el Parque Nacional Morrocoy.

1.3. Gestión macroeconómica irresponsable

El mal manejo de la economía, en conjunción con las acciones descritas anteriormente, precipitó la crisis económica. El país no aprovechó la bonanza en los precios del petróleo para acumular *buffers* que permitieran suavizar las fluctuaciones externas. Las importaciones crecieron en consonancia con el *boom* petrolero, sin acumular recursos, sumado a la expansión masiva del gasto y de la deuda pública. Cuando la situación externa se revierte, el influjo de divisas se deprime y así también el acceso al financiamiento externo, por lo que el gobierno recurre al financiamiento monetario del déficit que generó el proceso hiperinflacionario que azota el país. El sector externo se ajustó por una disminución sustantiva de las importaciones y una pérdida paulatina de reservas internacionales.

El boom de los precios del petróleo no fue aprovechado para acumular amortiguadores (*buffers*) sino para estimular el consumo mediante importaciones. Las exportaciones petroleras tuvieron un incremento marcado durante el periodo 2004-12, gracias a un elevado precio del petróleo. Simultáneamente a este flujo de divisas se observó un incremento sustantivo de las importaciones, desplazando la producción doméstica (la capacidad ociosa de la industria se encontraba en alrededor del 40% para el mismo periodo¹³, y la inversión privada mantenía su tendencia decreciente). De esta manera, en 2012 las importaciones de bienes llegaron al 50% del PIB, en comparación con lo observado en 1997, cuando representaban el 22%.

12 - Basado en los estados contables de PDVSA.

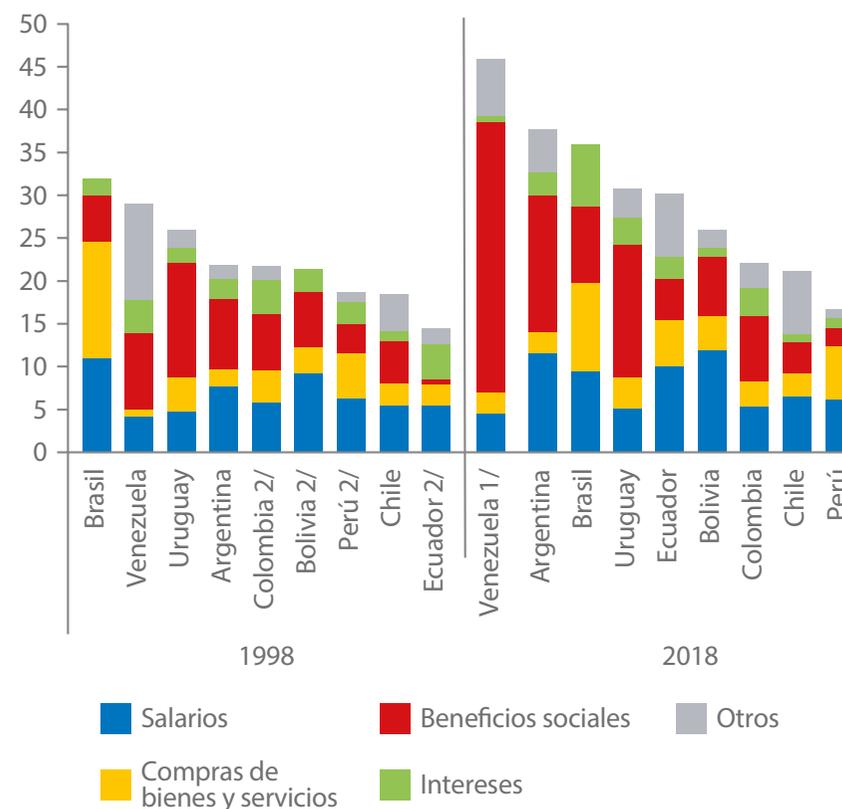
13 - Según cifras de CONINDUSTRIA.

El gobierno no usó los mecanismos prudenciales de ahorro. Desde los inicios de la gestión chavista, el gobierno no utilizó los mecanismos existentes en el país para suavizar los flujos y proveer ahorros para generaciones futuras, como –por ejemplo– el fondo de inversión para la estabilización macroeconómica. De haberse utilizado dichos instrumentos, en 2014 se podrían haber acumulado U\$262 miles de millones para contrarrestar la caída de los precios del petróleo.

En conjunción al incremento de las importaciones, hubo una expansión masiva del gasto público. Entre 1997 y 2015, el gasto corriente del sector público restringido¹⁴ en proporción del PIB se duplicó. Venezuela, hoy por hoy, es el país con mayor gasto como porcentaje del PIB de la región.

La deuda se incrementó a un ritmo acelerado, aun durante la época de bonanza. Sin importar que los ingresos petroleros fuesen altos, la deuda externa se cuadruplicó, pasando de US\$29.067 millones en 1999 a US\$129.153 millones en 2015¹⁵. Dentro del endeudamiento se recibieron recursos por parte del Fondo Conjunto China-Venezuela por más de US\$50.000 millones, los cuales afectan la capacidad del país de generar recursos frescos ante caídas en el precio del petróleo, dado que las amortizaciones de esta deuda se realizan en especie. Ante el cierre de los mercados financieros para Venezuela en 2015, el mecanismo de financiamiento que se ha registrado ha venido por el lado de la empresa petrolera ROSNEFT (cuyo socio mayoritario es el gobierno de Rusia) hacia PDVSA¹⁶.

Gráfico 5
América Latina: Gasto corriente del gobierno general
(% del PIB)



Fuente: FMI y cálculos del BID.
1/ Cifras de Venezuela ajustadas por gastos extrapresupuestarios.
2/ Colombia: 2004; Bolivia: 2002; Perú: 2000; Ecuador: 2001.

14 - El sector público restringido abarca el gobierno central, los gobiernos estatales y municipales, el seguro social, PDVSA y el resto de las empresas públicas no financieras.

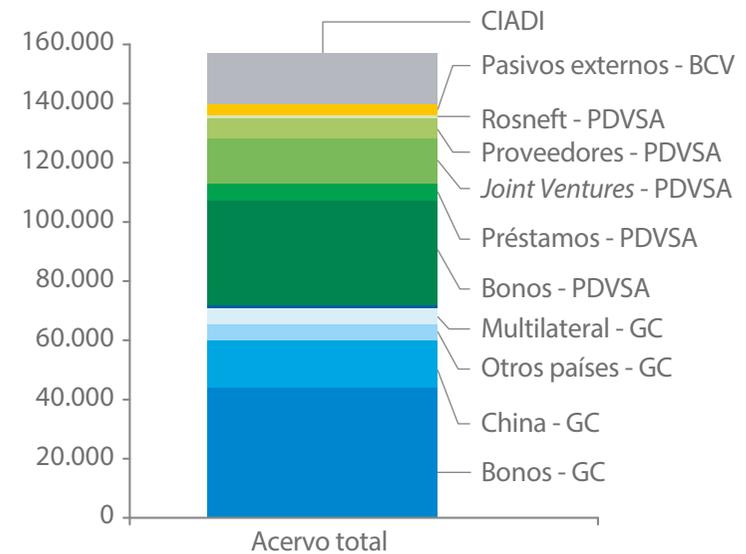
15 - Esta cifra no incluye pasivos contingentes.

16 - Véase la página: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/sanctions-free-rosneft-affiliate-boosting-venezuelan-oil-exports>.

El acervo total de deuda a diciembre de 2019 llegaba a US\$157.000 millones¹⁷.

La deuda externa del país ronda el 500% del PIB¹⁸. Aproximadamente el 46% del stock corresponde al gobierno central y el 41% a PDVSA; a eso se suman deudas tanto con el sector público como con el sector privado de China y Rusia. También se incluyen los fallos pendientes del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por concepto de las expropiaciones, que representan aproximadamente el 11% de la deuda total¹⁹. La conjunción de acumulación de deuda externa, elevadas tasas de interés y caída del precio y de la producción de petróleo quintuplicó la carga de la deuda como porcentaje de las exportaciones hasta que la misma llegó a alcanzar el 54% de las exportaciones petroleras en 2016. Esto precipitó el default de la deuda en bonos ese mismo año. Aun estando en default con los mercados de capitales y agencias multilaterales, el repago de la deuda a China y Rusia en especie dieztaba la disponibilidad de recursos líquidos para el país. En 2018 se estimaba que solo el 38% de las exportaciones petroleras generaba recursos líquidos para el país (Krivoy y Herrera, 2019). Actualmente, el poco servicio de deuda que hace Venezuela está en los intereses pagados a China (se presume que China ha otorgado un periodo de gracia sobre el monto principal)²⁰ y otras obligaciones de PDVSA con socios en empresas mixtas, las cuales se ejecutan a través de swaps de petróleo crudo por diésel²¹. El proceso de renegociación de la deuda será uno de los más complejos dada su escala y la composición de los acreedores.

Gráfico 6
Venezuela: Deuda externa pública a diciembre de 2019
(millones de US\$)



Fuentes: BCV, Bloomberg, Ecoanalítica, Ministerio de Finanzas, Síntesis Financiera y PDVSA.
Nota: Incluye atrasos en el pago de intereses.
GC: gobierno central.

17 - Esta cifra incluye pasivos contingentes y atrasos en el pago de intereses hasta la fecha.

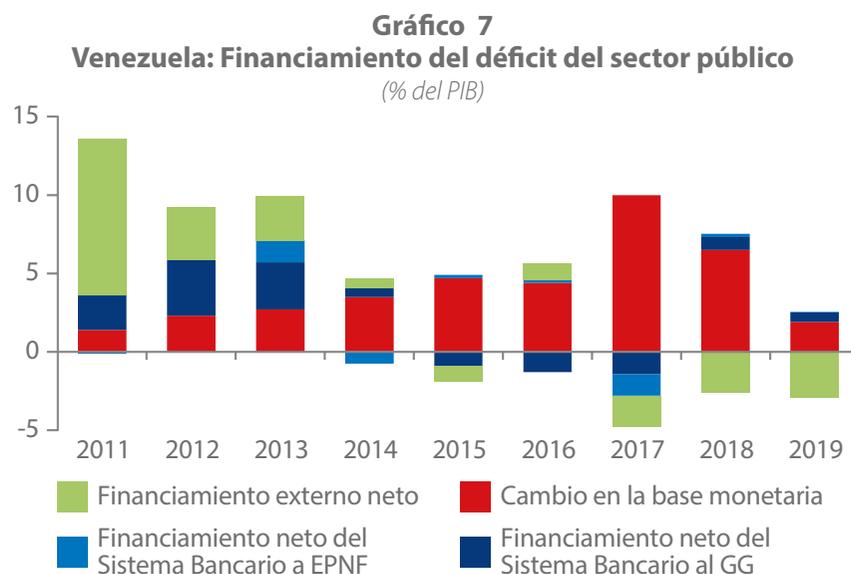
18 - Esto depende del tipo de cambio que se utilice para el cálculo.

19 - En febrero de 2019 salió un nuevo fallo arbitral del CIADI a favor de ConocoPhillips por US\$8,7 miles de millones por la expropiación de proyectos petroleros en Venezuela.

20 - Véase la página: <https://la.reuters.com/articulo/venezuela-china-idLTAKCN2581W7>.

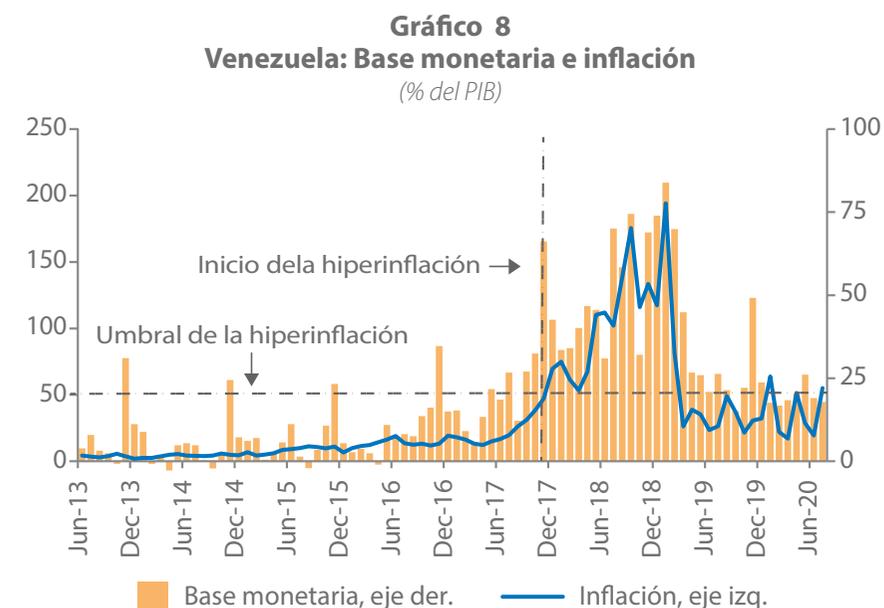
21 - Véase la página: <https://www.argusmedia.com/en/news/2124819-venezuela-scraping-by-on-diesel-swaps>.

A medida que los ajustes macroeconómicos se postergaron y el financiamiento internacional se fue cerrando, el gobierno acudió al financiamiento monetario del déficit. Históricamente, PDVSA transfería recursos al Tesoro tanto por el esquema de regalías como por el pago del impuesto sobre la renta. Además, PDVSA financiaba ciertos gastos sociales con recursos de la empresa. Para 2014, cuando el precio del petróleo cayó un 30% y comenzó a cerrarse el acceso a financiamiento externo, el BCV empezó a emitir moneda para financiar a PDVSA y otras empresas públicas no financieras. Estas transferencias alcanzaron su máximo en 2017 (10% del PIB)²².



Fuentes: BCV, Bloomberg, PDVSA y cálculos del BID.
GG: Gobierno General.
EPNF: empresas públicas no financieras.

Cuando en 2017 el financiamiento monetario se desbordó, se detonó el proceso hiperinflacionario que afecta al país. En 2017, cuando el financiamiento internacional era inexistente, el financiamiento del BCV al sector público saltó al 10% del PIB y, posteriormente, en 2018, por el efecto de la hiperinflación tanto en el poder de compra del señoreaje como en la actividad económica²³, dicho financiamiento descendió levemente al 6,5% del PIB. Finalmente, ya para 2019 no superaba el 2% del PIB²⁴.



Fuentes: Base Monetaria: BCV. Precios: Banco Central hasta 2015, promedio de BCV, fuentes secundarias y Asamblea Nacional a partir de 2016.

22 - Esto ocurrió en un contexto de deterioro institucional del BCV donde la autoridad monetaria: (i) le entregó al fisco "utilidades cambiarias" generadas por la aplicación de métodos contables inapropiados (unos US\$19.000 millones entre 1999-2006); (ii) traspasó alrededor de US\$44.000 millones de reservas internacionales al FONDEN (2005-2012) y (iii) reformó la ley del BCV a finales de 2009 abriendo la puerta al financiamiento directo del déficit fiscal, al permitir la compra de títulos a PDVSA y otras empresas públicas. Esta reforma también le dio rango legal al traspaso de reservas internacionales al fisco.

23 - La hiperinflación tiene dos efectos: uno nominal (vía ajustes de precios para preservar el valor de las operaciones en moneda extranjera) y otro real (reflejado en la contracción de la actividad económica).

24 - Para mayor detalle, véase Saboin (2018).

RECUADRO 1

Avance de la dolarización en Venezuela

La dolarización primero surgió como la respuesta de los venezolanos a la pérdida de los atributos en moneda local como reserva de valor y como medio de pago. Luego, dada la crítica situación externa del sector público, el gobierno decidió validar este comportamiento de la sociedad. De acuerdo con estudios de consultoras locales,²⁵ en octubre de 2019 un 56% de las transacciones en establecimientos comerciales encuestados fueron realizadas en moneda extranjera, mientras que en febrero de 2020 esta proporción ascendía a un 64%. Sin embargo, los salarios públicos, las transferencias sociales y las pensiones todavía se pagan en la moneda nacional. La dolarización se ha convertido en otra fuente de inequidad en un país que ya es muy desigual.

- **Las transacciones de divisas parecen dominar en las regiones.** En el occidente, en ciudades como San Cristóbal y Maracaibo, por ejemplo, más del 90% de las transacciones se efectuaron bajo esta modalidad. A dicha región le sigue la del oriente del país, con Nueva Esparta y Lecherías en primer

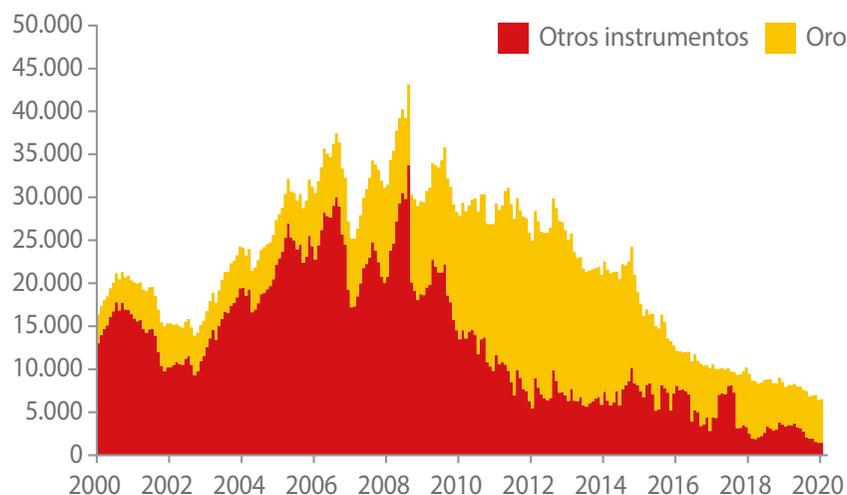
25 - Ecoanálítica, informes semanales No. 39 de 2019 y No. 7 de 2020.

término, que ostentan un 82% y un 72%, respectivamente. Caracas ocupa el sexto lugar, con el 59%.

- **El principal medio de pago es el efectivo.** Se ha reportado que un 81% del total de las transacciones se realizaron en efectivo; un 18,6% a través de pago electrónico y un 0,4% a través de transferencias tradicionales. Además, se conoció que un 86,7% del total de las transacciones se hicieron en dólares estadounidenses, un 2% en euros y, como dato resaltante, un 9,8% en pesos colombianos.
- **La dolarización da acceso a bienes durables, lo cual deja a la población que no puede obtener dólares lejos de cubrir este componente esencial del gasto de los hogares.** Por tipo de bien, los electrodomésticos y los artículos electrónicos se adquieren principalmente con dólares, moneda que abarca casi el 100% de las transacciones. La compra de ropa-calzado y repuestos mostró un comportamiento similar: más del 90% de las operaciones estuvieron dolarizadas. En cuanto a los gastos en salud, se reportó que un 76% se efectúa en moneda extranjera. En contraste, los alimentos y artículos de cuidado personal se dolarizaron menos, ya que el 62% y el 48% de los pagos se realizaron en moneda extranjera, respectivamente.

El cierre de las fuentes de financiamiento externo y la escasa generación de ingresos del sector petrolero llevó al colapso de las reservas internacionales Las reservas internacionales alcanzaron US\$43.127 millones a finales de 2008 y para agosto de 2020 ascendían a US\$6.421 millones. Tal y como puede apreciarse en el gráfico 9, dicho monto está muy influenciado por la volatilidad del precio del oro, pues en 2008 el gobierno decidió hacer una recomposición de los activos de reserva. En términos de cobertura de importaciones, los coeficientes son relativamente similares (entre el 89% y el 95% de las importaciones totales anuales), dada la estrepitosa caída de las importaciones.

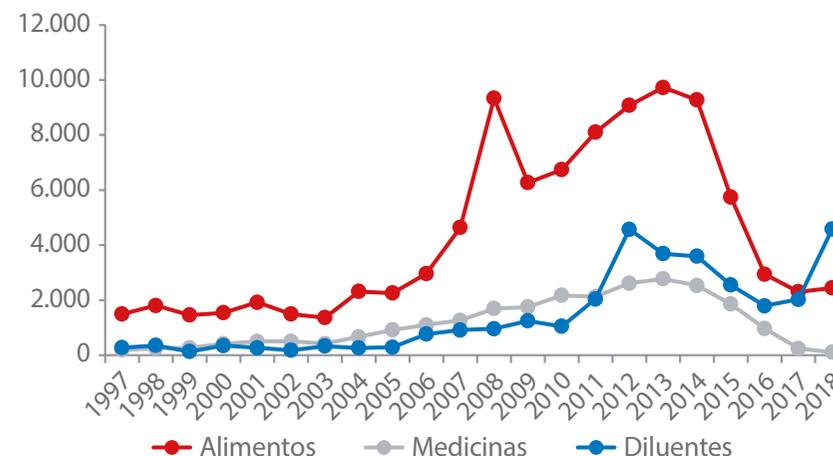
Gráfico 9
Venezuela: Reservas internacionales
(millones de US\$)



Fuentes: BCV y cálculos del BID.

El ajuste del sector externo se llevó a cabo por medio de un recorte de las importaciones, en especial de las importaciones de alimentos. Las importaciones habían crecido significativamente entre 2004 y 2012, gracias al precio favorable del petróleo y a la disponibilidad de financiamiento externo. Sin embargo, en 2013 las importaciones totales comenzaron a caer de manera drástica, por lo que las importaciones totales de 2018²⁶ representaron un 15% de las importaciones de 2012. En cuanto a las importaciones de alimentos en particular, en 2018 representaron un 18% de las de 2012, y si a esto se suma la disminución de las importaciones de medicamentos, que en 2018 equivalían al 4% de los valores observados en 2012, se evidencia una situación social compleja.

Gráfico 10
Venezuela: Importaciones de alimentos, medicinas y diluyentes
(millones de US\$)



Fuente: BID con base en Comtrade - Estadísticas Espejo.

Debido al grado de deterioro del país, se espera que el proceso de recuperación de los estándares de calidad de vida, la calidad de la provisión de los servicios públicos y el dinamismo de la economía lleven muchos años. En un análisis llevado a cabo por Saboin (2020a), descrito en más detalle en el recuadro 2, se estima que Venezuela tardará al menos 13 años para retornar al nivel de ingreso per cápita que tenía antes de la crisis, nivel similar al observado en Perú y Ecuador antes de la pandemia de la COVID-19.

RECUADRO 2 Perspectivas de recuperación económica

La velocidad de recuperación de la economía de Venezuela es muy relevante para la elaboración de los escenarios macroeconómicos de mediano plazo. Una recuperación más rápida del nivel de actividad económica se traduce en una mayor cantidad de recursos fiscales, una mayor capacidad de repago del endeudamiento y al final de cuentas en una mejora en la calidad de vida de la población. Para inferir qué tan rápido podría recuperarse Venezuela, en primer lugar, se analizaron de manera sistémica las mayores crisis económicas de los últimos 60 años a nivel mundial²⁷.

Durante el periodo 1960-2017, se definió un episodio de colapso económico como el periodo en el cual el PIB se contrae más de 20% y se definió una recuperación como el periodo en el cual el PIB recupera el nivel que tenía antes de iniciar el colapso.

²⁷ - Para mayor detalle, véase Saboin (2020), inédito.

Según este criterio, se encontraron 57 episodios, de los cuales 9 se ubican en América. La duración promedio de los colapsos es de 5 años, mientras que la recuperación dura 8. En el caso de las recuperaciones, la tasa de crecimiento anual del PIB promedio durante todo el periodo de recuperación es de 5,3%, mientras que durante los primeros 5 años es de 7,5% y durante el primer año es de 10,1%.

Para entender la diferencia en la velocidad de la recuperación entre las crisis consideradas, se analizó el comportamiento de una serie de variables macroeconómicas durante el periodo de recuperación y su relación con la velocidad de recuperación. Para ello, se observó el comportamiento de la inversión y el consumo, las exportaciones e importaciones, la inversión y ayuda extranjeras, las cuentas fiscales y monetarias, así como el comportamiento de los precios internos.

La experiencia para otros países muestra que las recuperaciones están asociadas a repuntes importantes en el comercio internacional (en particular de las exportaciones), el consumo y la inversión privados, y a la reducción del déficit fiscal y la deuda pública, así como a aumentos en los flujos de IED y las reservas internacionales (aunque no se observan cambios sustantivos en el saldo y magnitud del saldo de la balanza de pagos). Así mismo, se observa una disminución de la inflación y una depreciación del tipo de cambio real. Finalmente, el sector monetario y financiero reduce su tamaño respecto al PIB.

RECUADRO 2 Perspectivas de recuperación económica (continuación)

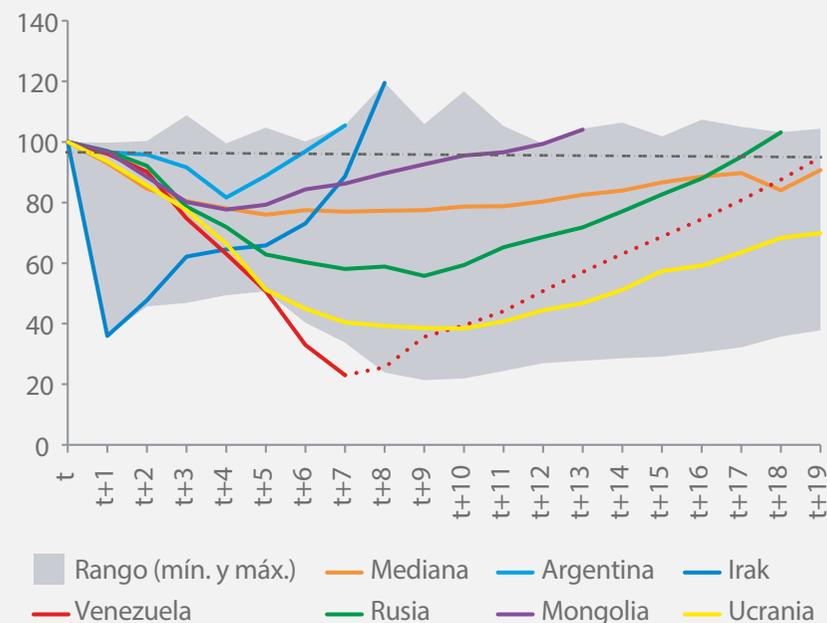
Para incorporar este análisis en la realidad venezolana, se tomaron en cuenta las condiciones actuales de la economía venezolana y el potencial de recuperación de los principales componentes. Las perspectivas de crecimiento económico para Venezuela tienen tres pilares fundamentales: 1) la reactivación del sector petrolero; 2) el acceso al financiamiento externo para incrementar las importaciones, atender la crisis humanitaria y dinamizar la economía no petrolera y 3) el restablecimiento de los derechos de propiedad y las instituciones de mercado.

De esta manera, se espera que la economía crezca un 11% saliendo de la emergencia para recuperar un 35% el año siguiente y luego, en los 5 años posteriores, crecer alrededor del 12% para paulatinamente converger a una tasa de crecimiento de 6% en el largo plazo²⁸. Bajo estos supuestos, a Venezuela le tomaría unos 13 años retomar el nivel de ingreso que tenía antes de iniciar la crisis. Venezuela sería uno de los países que más demore en recuperarse. Luego de 13 años de recuperación sostenida, pasaría a tener un ingreso per cápita similar al que Ecuador o Perú tienen actualmente, cuando Venezuela hace tan solo una década tenía un ingreso per cápita sustancialmente mayor al de estos países.

28 - Niveles mayores a los históricos de Venezuela antes de la crisis (cercaos al 2,5% anual) pero ligeramente superiores a los resultados del análisis de panel de datos de contracciones y recuperaciones económicas a nivel global (5,3%).

Colapsos y recuperaciones económicas

(t=último año de crecimiento)



Fuentes: Banco Mundial, FMI y cálculos del BID.

2. CONSECUENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS DEL COLAPSO

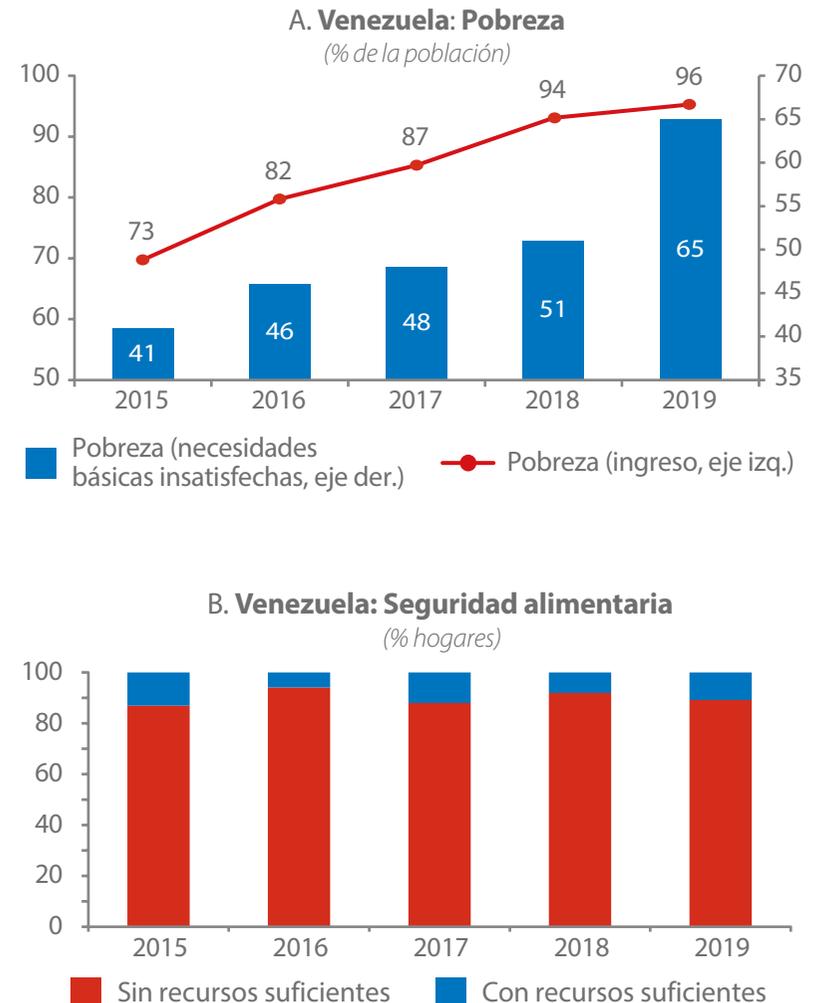
El colapso de la economía tiene su reflejo en el deterioro de la calidad de vida de la población, así como también en la capacidad de proveer bienes públicos por parte del Estado. Por un lado, ha habido una estrepitosa caída del poder adquisitivo de los hogares y un consiguiente incremento de la pobreza y de la desigualdad. Por otro lado, los indicadores sociales se han deteriorado sustancialmente y la provisión de servicios básicos se ha desmoronado.

El deterioro resumido en los indicadores sociales va a tener un impacto sustantivo sobre el potencial de crecimiento del país. El aumento de la pobreza y la desnutrición, el empeoramiento de la situación de salud de la población en general, la disminución de la calidad de la educación y de los logros educativos, en conjunto con un aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan, y el proceso de migración que ya supera los 5 millones de personas afectarán el potencial de crecimiento del país. El capital humano con el que Venezuela contará para la reconstrucción será menor que el correspondiente a los niveles previos a la crisis.

2.1. Ingresos y pobreza

El colapso económico ha provocado un retroceso en los indicadores socioeconómicos. Antes de la crisis, Venezuela tenía indicadores de pobreza inferiores al promedio regional. En 2019, la pobreza extrema medida en función del ingreso alcanzaba al 78% de la población, con un incremento del 8% a partir de 2015 (gráfico 12, panel A)²⁹. La situación económica actual ha provocado que los hogares no dispongan de dinero para cubrir sus necesidades alimentarias. El 89% de la población reporta que no ha tenido dinero suficiente para comprar alimentos en 2019. Esto se compara con el 80,5% de 2015 (gráfico 12, panel B).

Gráfico 11
Pobreza y seguridad alimentaria



Fuente: ENCOVI.

La pobreza multidimensional aumentó más del 50% entre 2015 y 2019. La pobreza medida de manera multidimensional ha aumentado del 41% en 2015 al 65% en 2019/20, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI). Este incremento se explica más que todo por un aumento de las privaciones relacionadas con el estándar de vida, un reflejo del deterioro del poder adquisitivo de los hogares. En 2016, el 19% del indicador se explicaba por razones referentes a la calidad de la vivienda, mientras que en 2019 solo el 8% se debe a este tema. Con los niveles calculados para 2019, Venezuela se encuentra entre los países con mayor pobreza multidimensional de la región. Tal como se analiza en el recuadro 3, la crisis ha tenido un impacto sustantivo sobre la clase media en Venezuela, reduciéndola en un 26% en los últimos años.

RECUADRO 3 La clase media en Venezuela

Anova (2019) analiza en detalle la evolución de la clase media en Venezuela. Independientemente de la definición utilizada, el estudio corrobora una caída abrupta y sistemática en el tamaño de la clase media como proporción del total de la población. El ingreso promedio real de la clase media ha caído más de 70% desde 2010, y hoy en día aproximadamente 9 de cada 10 familias considerada de clase media al principio de la década ya no lo es. A esto hay que agregar el agravante adicional de que la recesión ha infringido un impacto distribucional desfavorable a los segmentos de clase media.

Asimismo, otro hallazgo importante de este informe está relacionado con el análisis dinámico de un panel sintético de familias, que muestra evidencia de que una gran porción de familias

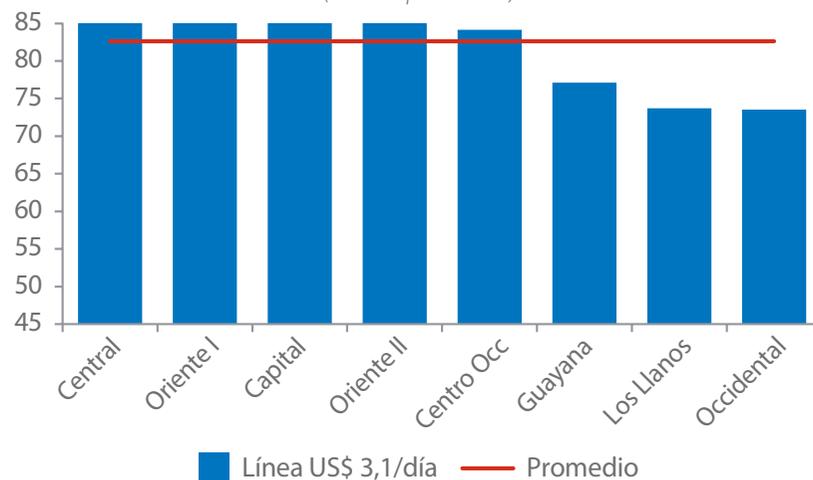
La desigualdad en la distribución del ingreso también se deterioró sustancialmente. Las mejoras en la distribución del ingreso observadas en los años anteriores se revirtieron en los últimos años. El coeficiente de Gini empezó a incrementarse en 2015, ya revirtiendo las ganancias de los últimos 20 años. En 2018, el coeficiente de Gini, estimado por la ENCOVI, alcanzó 0,62, convirtiéndose se este modo en el mayor de la región. Según cálculos basados en la ENCOVI 2019/20, si Venezuela hubiera mantenido la misma distribución del ingreso que en 2015, la pobreza sería un 18% menor.

de clase media (26%) ha perdido su estatus de clase media en los últimos dos años, mientras que cerca de 4 de cada 10 hogares venezolanos son clasificados como de clase media vulnerable, con riesgo permanente de caer en la pobreza.

Así mismo, hay evidencia de que algunos indicadores relacionados con los niveles de bienestar y seguridad económica han sufrido caídas abruptas. Este es el caso, por ejemplo, de las tasas de formalidad de los individuos que participan en el mercado laboral; el número absoluto de puestos laborales de alta remuneración; la cobertura de mecanismos de aseguramiento en salud de carácter privado, e indicadores de acceso al agua potable en el hogar, agravado cuando se toman en cuenta los indicadores de la calidad de los servicios. Asimismo, el análisis de factores multidimensionales compuestos que la caracterizan indica que la clase media multidimensional no ha sido capaz de soportar el shock de ingresos entre 2013 y 2017.

Existe una marcada desigualdad territorial en la distribución de la pobreza. De acuerdo a la ENCOVI 2019/20, la tasa de pobreza en algunas regiones del país era mucho mayor que en otras regiones. Con datos de 2017, la tasa de pobreza en los estados más relegados era un 18% superior a la tasa observada en el estado de Mérida, que tuvo la menor tasa de pobreza extrema en ese año (Zambrano, Hernández y Traettino, 2018). Así, también, la pobreza es mucho más fuerte en las localidades pequeñas y en los caseríos en relación con las grandes ciudades.

Gráfico 12
Venezuela: Pobreza extrema por región
(% de la población)



Fuente: ENCOVI.

La inseguridad alimentaria alcanza a todos los hogares, sin importar el quintil de ingreso. Según información recopilada por la ENCOVI 2019/20, el 56% de los hogares reportan haberse quedado sin alimentos en el último mes por falta de dinero o recursos, y el impacto se observa en el quintil más pobre (69%) y en el quintil más rico (38%) de la población. En el 33% de los hogares, algún adulto no comió o solo comió una vez al día debido a la falta de ingresos, aunque la proporción aumenta al 47% para los hogares más pobres y alcanza al 19% para los hogares en el quintil más rico de la población. El gasto en alimentos dentro del hogar representa el 87% del gasto promedio de los hogares, dejando pocos recursos para otros destinos. De acuerdo con estimaciones realizadas por el PMA³⁰, el 24% de la población es moderadamente inseguro desde el punto de vista alimentario, mientras que el 8% sufre de un alto grado de inseguridad alimentaria. Esto representa un total de 9 millones de personas. Según dicho estudio, la mayor incidencia de inseguridad alimentaria severa se halla en Delta Amacuro (21%), Amazonas (15%), Falcón (13%), Zulia (11%) y Bolívar (11%).

El gobierno de Venezuela centró su política social en un sistema de transferencias poco transparente y efectivo. Durante la última década se crearon alrededor de 38 misiones que cubren desde alimentación hasta temas de salud y vivienda. La cobertura de las misiones se había incrementado, principalmente enfocada en la alimentación. En 2014, el 8% de la población encuestada en la ENCOVI recibía alguna misión, cifra que en los años siguientes se multiplicó, hasta alcanzar el 92% de los hogares en 2019. Durante estos años también se ha observado una disminución de los beneficiarios de otras misiones, más allá de las alimentarias.

La capacidad de entregar bienes por medio de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) ha disminuido debido a la crisis económica.

La cantidad de familias, la frecuencia y el contenido de las cajas CLAP se han reducido en 2019. La cantidad de familias descendió de 3,3 millones en enero de 2019 a 3 millones en diciembre, representando el 40% de las familias objetivo del programa. La cantidad de productos ha disminuido en número y por consiguiente en el peso. Aunque el peso normativo era de 19 k, en enero de 2019 las cajas pesaban 15,6 k y en agosto del mismo año 11,2 k. En promedio, la cantidad de alimentos ha bajado de 12 a 10 en igual periodo (Ciudadanía en Acción, 2019).

La situación del mercado laboral muestra los resultados de la crisis económica.

La participación laboral en Venezuela es una de las menores de la región; se ubica en el 59% de la población, mientras que la proporción regional alcanza el 62%, con una mayor tasa tanto para hombres como para mujeres. La tasa de ocupación se ha reducido del 68% en 2014 al 56% en 2019, y la tasa de inactividad se ha incrementado del 28% al 41% en igual periodo.

La informalidad del empleo ha aumentado.

Una gran mayoría de los empleados son cuentapropistas. Según la ENCOVI 2019, alrededor del 44% de las personas empleadas son trabajadores por cuenta propia, mientras que el 25% son trabajadores del sector público y el 22% del sector privado. Así mismo, la proporción de empleos formales ha disminuido del 45% en 2015 al 28% en 2019. Según estimaciones de Robles (2020), la mayoría del empleo privado es informal y el salario del empleado informal e independiente es entre un 55% y un 69% más alto que el salario público.

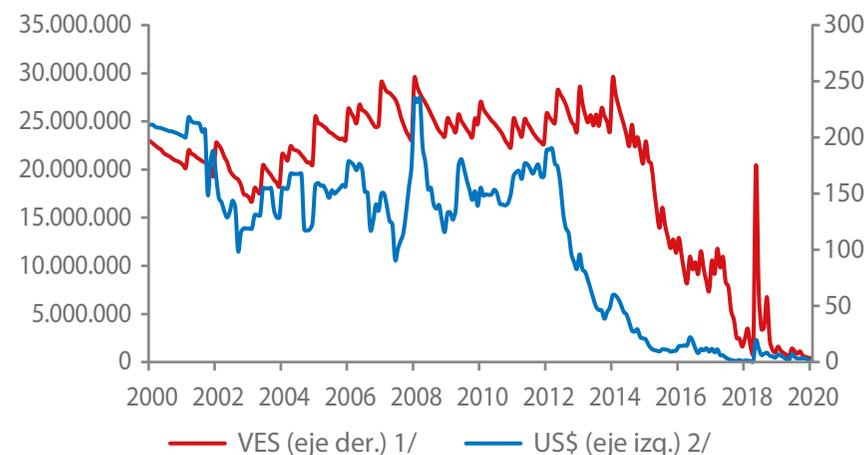
La tasa de inactividad de los jóvenes se encuentra en los niveles más altos de la región.

El porcentaje de jóvenes de entre 13 y 17 años que no trabajan, no estudian ni buscan empleo en Venezuela alcanza el

16%, es decir: uno de los mayores niveles de la región, mientras que esta proporción aumenta al 30% para los jóvenes de entre 18 y 24 años.

El salario mínimo ha perdido poder de compra. Aunque durante los últimos años se han aplicado sucesivos aumentos nominales en el salario mínimo, estos han sido insuficientes para proteger el poder de compra de los trabajadores. Según estimaciones de Barrios (2019), el salario mínimo no alcanza para comprar los alimentos necesarios para cubrir una ingesta básica de 2.000 calorías diarias. En términos de dólares en el mercado paralelo, el salario mínimo integral representa alrededor de US\$2,3 mensuales al 1 de mayo de 2020, la mitad del valor en dólares de noviembre de 2019.

Gráfico 13
Venezuela: Salario mínimo y bono de alimentación



Fuentes: Ministerio del Trabajo, Ecoanálítica y cálculos del BID.

1/ En bolívares soberanos de mayo de 2020.

2/ Calculado al tipo de cambio paralelo.

Nota: En septiembre 2018 el salario mínimo se incrementó a razón de 100x pero su poder de compra no pudo mantenerse en el tiempo.

Las rigideces del mercado laboral limitan las posibilidades de desarrollo del sector privado.

Las rigideces del mercado laboral y su interacción con el patronaje político tuvieron un impacto en la eficiencia del sector productivo³¹. Esta realidad continúa siendo efectiva. Si bien, la hiperinflación ha “licuado” los costos laborales, el régimen laboral sigue siendo rígido. Según el *Informe de Competitividad Mundial* 2017-18 del Foro Económico Mundial (FEM), la flexibilidad laboral en Venezuela se ubica en el lugar 139 de 140 países.

La red de protección social en Venezuela es ineficaz. Especialmente el programa CLAP carece de recursos suficientes para proveer a los hogares que necesitan estas transferencias alimentarias. Así mismo, el mercado laboral tampoco provee de ingresos suficientes para las familias dado el alto grado de informalidad y los magros niveles de los salarios. Esta situación se hace más acuciante en el entorno de la pandemia, tal como se discute en la sección 3 del documento.

2.2. El sector salud

La caída de la inversión social ha generado un deterioro significativo de los indicadores de salud y de la infraestructura dentro del sistema.

La tasa de mortalidad materna se encuentra en los niveles de 1960, la desnutrición crónica ha aumentado sustantivamente, los casos de malaria se han multiplicado numerosas veces. Por otro lado, los hospitales públicos carecen de los insumos básicos y de infraestructura adecuada. A su vez, a la población se le dificulta el acceso a medicamentos básicos.

La mortalidad materna se encuentra en los niveles de 1960. La tasa de mortalidad materna se ha incrementado, pasando de 91,7 muertes cada 100.000 nacidos vivos en la década de 1990 a 112 muertes en 2016, lo cual representa un aumento del 65% desde el año anterior³² e implica un retorno a los valores de 1960³³. La tasa de mortalidad infantil empezó a aumentar luego de 2011, alcanzando los 21,1 fallecimientos por cada 1.000 nacidos en 2016, lo que señala un retroceso a los niveles de fines de 1990. Aunque no se pueden identificar las causas específicas, la falta de vacunación y el incremento de la incidencia de enfermedades infectocontagiosas se enuncian como potenciales factores determinantes de este incremento de la mortalidad (García, Correa y Rousset, 2019).

La baja disponibilidad de alimentos ya impacta sobre la nutrición infantil.

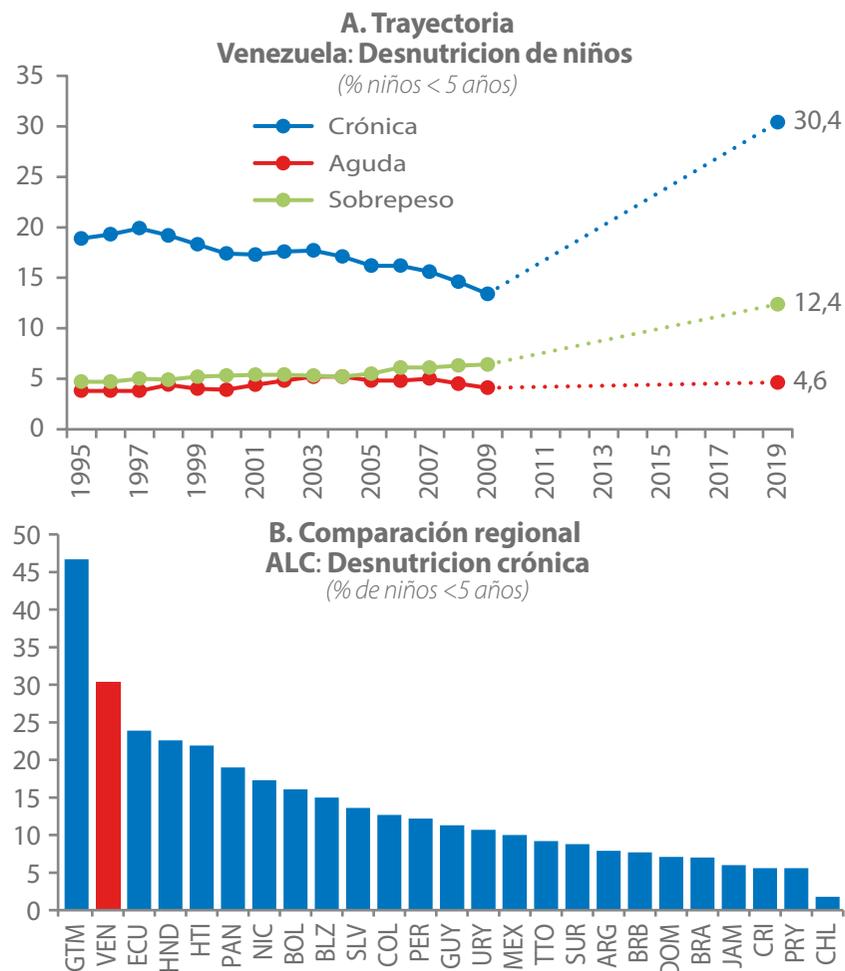
La desnutrición crónica para los niños menores de 5 años se ha más que duplicado entre 2009 y 2019, alcanzando al 30,4% de los niños en ese rango de edad (gráfico 14). Por otro lado, la tasa de obesidad abarca el 12% de los niños menores de 5 años. La tasa de desnutrición crónica coloca a Venezuela entre los países con mayor incidencia de este problema en la región.

31 - Véase Bello y Bermúdez (2014).

32 - Según el Boletín Epidemiológico 2016. Véase <https://www.ovsalud.org/descargas/publicaciones/documentos-oficiales/Boletin-Epidemiologico-2016.pdf>.

33 - Datos de los boletines epidemiológicos.

Gráfico 14
Desnutrición en Venezuela versus América Latina y el Caribe



Fuente: ENCOVI.

La malaria se considera endémica en el país. Los casos de malaria se han multiplicado por nueve en los últimos ocho años. A diferencia de la tendencia regional de disminución de los casos, que a 2017 eran un 30% menos que en 2010, de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la incidencia de esta enfermedad infecciosa en Venezuela se incrementó de 57.000 casos en 2010 a casi 541.000 en 2018. Así mismo, los fallecimientos debido a esta enfermedad alcanzaron los 680 casos en 2017, en comparación con 52 casos en 2010, lo que deja en evidencia una marcada diferencia con las muertes a nivel del continente, que disminuyeron un 40% en igual periodo. Este notable aumento se debe a la reducción de las actividades de control de mosquitos, la escasez de medicamentos para tratar la enfermedad, y la actividad de minería ilegal (Human Rights Watch, 2019)³⁴.

La atención hospitalaria está extremadamente deteriorada. A noviembre de 2019, el 85% de las salas de rayos X no estaban operativas y el 49% de las salas de emergencia presentaban desabastecimiento. Según estimaciones de la Encuesta Nacional de Hospitales 2019, hubo 2.602 muertes evitables de causa cardiovascular y 2.256 por trauma, principalmente debido a la falta de medicamentos³⁵. A esto se suma la alta migración de profesionales de la salud registrada en los últimos años. Se estima que alrededor del 33% (22.000) de los médicos y un número desconocido de otros trabajadores de la salud han abandonado el país³⁶.

34 - Véase el enlace <https://www.who.int/publications-detail/world-malaria-report-2019>.

35 - Visítase la página <https://www.encuestanacionaldehospitales.com/2019>

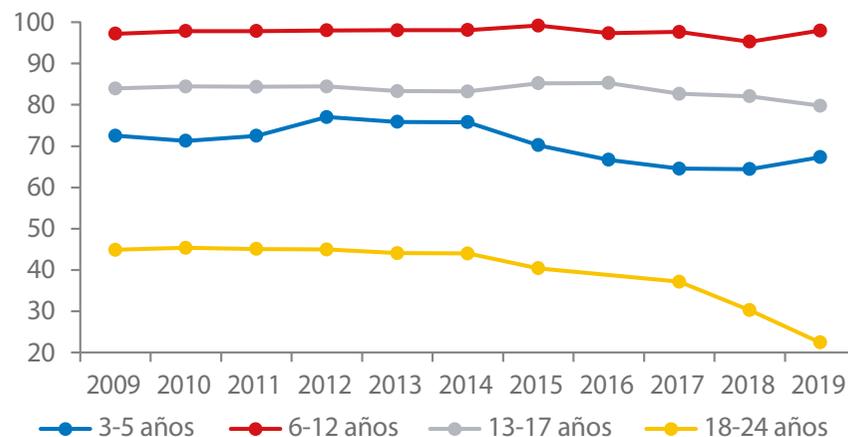
36 - Véase el enlace https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=162-en-9841&alias=45491-ce162-inf-22-e-paho-tc-respond-491&Itemid=270&lang=en

2.3. El sector educativo

En el sector educativo se observa una disminución de la concurrencia escolar, principalmente en preprimaria y secundaria. La tasa de asistencia escolar para los niños de entre 3 y 5 años disminuyó del 75,8% en 2014 al 67,3% en 2019. Así mismo, la tasa de asistencia escolar para los jóvenes de entre 13 y 17 años descendió del 85,3% al 79,8% entre 2016 y 2019. Entre 2015 y 2018 se observa el impacto de la disminución de la asistencia escolar para todos los estratos económicos. La asistencia a centros educativos para los jóvenes de 18 a 24 años se reduce sustancialmente para los jóvenes de hogares del quintil 5 de la distribución del ingreso (Freitez, 2017). Como consecuencia de la crisis, ha bajado la demanda de escolaridad privada para los estratos de más altos de ingresos, lo cual ejerce una presión adicional sobre el sistema público³⁷. Según cálculos de la ENCOVI 2020, el rezago escolar severo (más de dos años) llega al 9% de la población estudiantil³⁸. Según información recopilada por la ENCOVI, el rezago escolar ha aumentado sustancialmente, especialmente el rezago leve, que pasó de alrededor del 5% al 10% a cerca del 24% en 2019, afectando a los más pobres de manera desproporcionada³⁹.

El empeoramiento del entorno afecta la asistencia escolar. Según estimaciones de la ENCOVI 2019, el 17% de los alumnos que asisten regularmente a la escuela faltan debido a fallas del servicio de agua, el 12% debido a fallas eléctricas, el 12% debido a la carencia de alimentos en el hogar, y el 13% debido a la inasistencia de los docentes. Debido a la

Gráfico 15
Venezuela: Tasa de asistencia escolar por grupo etario
(% población)



Fuente: ENCOVI.

crisis sanitaria generada por la COVID-19, todos los centros educativos se encuentran cerrados en el país desde el 13 de marzo 2020, lo cual puede agravar aún más la decadencia de la asistencia escolar. Para garantizar la continuidad educativa, las autoridades han implementado el programa Cada familia una escuela, que consiste en actividades para que los padres realicen con sus hijos en el hogar, el cual ha sido publicado a través del portal del Ministerio de Educación.

37 - La proporción de hogares del quintil 5 que recurre a la educación pública aumentó del 45% al 57% entre 2016 y 2017.

38 - Rezago escolar medido como la diferencia entre el grado en el que debería encontrarse el alumno de acuerdo con la edad y el grado que efectivamente cursa.

39 - De acuerdo con la ENCOVI 2020, el 27% de los estudiantes de entre 12 y 17 años pertenecientes al quintil más pobre acusa un retraso severo, en comparación con el 13% para el caso de los estudiantes del quintil más rico.

No existe información reciente sobre el aprendizaje de los estudiantes, pero se presume bajo. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), aplicado en el estado Miranda en 2009 (la evaluación más reciente del aprendizaje estudiantil aplicada en Venezuela), muestran que el 83% de los alumnos se halla por debajo del nivel aceptable para matemáticas y que el 41% se encuentra por debajo del nivel aceptable para lenguaje. En matemáticas el porcentaje supera con creces la media de América Latina (61,5%), lo cual es aún más preocupante sabiendo que Miranda cuenta con los mayores niveles de acceso a educación del país.

2.4. Provisión de servicios básicos

La crisis también afectó la provisión de servicios básicos en el país, impactando sobre la calidad de vida de la población. Ya antes de los apagones nacionales experimentados en marzo de 2019, la calidad del servicio eléctrico había disminuido sustantivamente. En 2018, de acuerdo con la ENCOVI, el 26% de los hogares sufría cortes de luz diarios, en comparación con el 13% que se observaba en 2015. El impacto de los apagones va más allá de los inconvenientes domésticos. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Hospitales, hubo 79 muertos debido a las interrupciones eléctricas en los hospitales⁴⁰. El servicio de provisión de agua potable también se

ha deteriorado recientemente. Según la ENCOVI 2019, solo el 25% de los hogares recibió agua de manera regular todos los días, en comparación con el 62% en 2015. Al problema de la frecuencia del servicio se debe adicionar el tema de la calidad del agua recibida. En el área de aseo urbano, solo el 64% de los hogares contaba con ese servicio, de acuerdo con el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos, y el 44% de los hogares evaluaba como deficiente la calidad del servicio⁴¹. A esto se suma el deterioro de la infraestructura de transporte urbano y de larga distancia.

Los problemas de provisión de servicios afectan a las diferentes regiones del país de manera desigual. A partir de la encuesta realizada por el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos, a través de la Asociación Civil ESDA⁴², se puede apreciar que tanto la cantidad de los cortes de electricidad como la calidad del servicio de provisión de agua varían entre las diferentes ciudades analizadas. Por ejemplo, casi el 80% de los hogares de Caracas recibe agua de manera inconstante, y la valoración del servicio es negativa, mientras que en San Cristóbal, solo el 40% de la población no recibe de manera constante el servicio y un 44% reporta que la provisión de agua es buena. Como consecuencia de la infraestructura eléctrica tan debilitada, luego de los apagones de 2019, se ha establecido un esquema de racionamiento por ubicación geográfica, presentándose disparidades regionales marcadas.



40 - Véase https://docs.wixstatic.com/ugd/0f3ae5_fe95bf73e3bb4693994e883913d93854.pdf.

41 - Véase <http://www.observatoriovsp.org/aseo-urbano/>.

42 - Véase <http://wordpress-176087-568269.cloudwaysapps.com/>.

Agua

El suministro de agua se ha deteriorado rápidamente en los últimos años. La mayoría de la población tiene acceso intermitente o no tiene acceso a los servicios de agua.

Según datos oficiales, en 2018 la cobertura de acceso a agua potable por red en zonas urbanas ascendía al 93% y la de alcantarillado al 78%. Sin embargo, la ENCOVI 2019 de Venezuela reveló que solo el 25% de la población recibía agua todos los días. Esta misma encuesta reveló que en muchas zonas la población recibía menos de dos días de agua corriente a la semana, lo que obligaba a la gente a recurrir a fuentes de agua inseguras y poco fiables. Además, la Encuesta Nacional de Hospitales de 2019 indicó que el 70% de los hospitales recibía agua de forma discontinua (Médicos para la Salud, 2019). En Caracas, se estima que solo el 10% de las instalaciones de salud existentes tienen servicio continuo de agua.

La calidad del agua es una preocupación adicional. Los embalses de agua potable presentan sedimentación y niveles significativos de eutrofización debido a la erosión y a la eliminación de aguas residuales no tratadas. Las frecuentes interrupciones del servicio y las fugas en las redes también contribuyen a la contaminación del agua. Un estudio reciente efectuado en Caracas indicó que el 70% de las muestras estaban contaminadas con coliformes y otros microorganismos, y que había bajos niveles de cloro residual y alta turbidez⁴³. El cloro, el sulfato de aluminio y otros productos químicos utilizados en el tratamiento del agua son producidos localmente, en su mayoría, por empresas que están fuera de servicio o que han trabajado de manera intermitente durante al menos un par de años⁴⁴. Estas deficiencias de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento han contribuido a un aumento de las enfermedades transmitidas por el agua en el país, con un impacto particular en los niños⁴⁵.

La infraestructura ha empeorado rápidamente como consecuencia de la crisis.

Varios embalses que abastecen de agua potable están en riesgo. Por ejemplo, el agua que se encuentra en el embalse del Tuy, que abastece al 25%-30% de la población de Caracas, no cumple con las normas de calidad ambiental para uso potable (Córdova, 2019). Solo una de las 144 plantas de tratamiento de agua del país funciona correctamente. Las estaciones de bombeo apenas están operativas debido a fallas en sus sistemas electromecánicos, incluyendo las de Caracas, donde gran parte de la infraestructura de bombeo parece estar dañada (Grupo Orinoco, 2018). Como resultado de las roturas en las tuberías de recolección, hay fugas de aguas residuales, y casi no existen plantas de tratamiento de las mismas que estén en funcionamiento, lo que provoca daños ambientales y supone una importante amenaza para la salud pública, además de causar la contaminación ya mencionada de las fuentes de agua potable. Las fallas en el sistema eléctrico han exacerbado el deterioro de los servicios de agua, ya que muchos sistemas de distribución de agua requieren grandes cantidades de electricidad para funcionar.

El financiamiento para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento es insuficiente.

En 2004 se congelaron las tarifas y se eliminó el ajuste por inflación, por lo que fueron necesarias transferencias fiscales para cubrir los déficits. En 2014 se aprobó una nueva estructura tarifaria para Caracas (que cubría en promedio el 50% de los gastos de operación), pero desde entonces la inflación ha reducido el porcentaje de recuperación de costos casi a cero⁴⁶. Los subsidios proporcionados por el gobierno, en combinación con las tarifas actuales, no son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento, y menos aún para financiar las inversiones de capital.

43 - El estudio fue realizado por el Laboratorio de la Planta Experimental de Tratamiento de Agua, Escuela de Ingeniería Civil, Universidad Central de Venezuela, entre el 20 de junio y el 8 de julio de 2019, en 40 puntos de recolección de redes de agua y también 14 fuentes no pertenecientes a la red.

44 - El Tablazo tiene una capacidad neta instalada de producción de 300.000 toneladas métricas (TM) de cloro y 300.000 TM de soda cáustica, que podrían satisfacer la demanda nacional; sin embargo, actualmente solo alcanza una producción que no excede el 5% de esa capacidad (Cámara Petrolera de Venezuela).

45 - Entre 2015 y 2016 el número de casos de diarrea en niños menores de 5 años aumentó a 194.300 (IANAS, 2019).

46 - En 2018 los ingresos operativos solo cubrían el 2% de la nómina y algunas empresas hidrológicas ya no estaban facturando (Grupo Orinoco, 2018).

La falta de personal técnico ha contribuido a la importante caída del rendimiento de los servicios de agua.

Antes del fenómeno migratorio, el personal técnico había sido reemplazado por personal designado políticamente, dejando un vacío de conocimiento sobre las características operativas de los sistemas de distribución de abastecimiento de agua⁴⁷. Además, las empresas subcontratadas que ofrecían servicios técnicos, servicios de construcción o insumos críticos han desaparecido o están operando a una capacidad reducida.

Electricidad

El sector eléctrico de Venezuela se encuentra en alto riesgo de desabastecimiento.

En 2016 el parque generador contaba con una capacidad total instalada de 32.279 MW, de los cuales 16.285 MW correspondían a centrales hidroeléctricas⁴⁸, 15.944 a termoeléctricas y 50 MW eólicas. No obstante, debido a la falta de mantenimiento del parque generador, se estima que en marzo de 2019 la capacidad efectiva de las centrales térmicas no superaba los 3.000 MW⁴⁹, mientras que la capacidad efectiva de las plantas hidráulicas era del orden de 11.000 MW⁵⁰. Esta situación ha reducido la generación de energía eléctrica y dejado sin reserva al sistema interconectado.

La infraestructura se halla en estado crítico. La infraestructura del sector se ha deteriorado a tal punto que el gobierno tuvo que imponer un plan nacional de racionamiento de electricidad desde el 1 de abril de 2019, el cual se ha conservado hasta la actualidad con algunas variantes y con la prioridad de mantener conectada a la región capital a costa de la desconexión de otras regiones del país, en particular el estado Zulia. El estado de Miranda no está incluido en el esquema de cortes programados, mientras que el estado Zulia tiene un esquema de 6 horas de corte y 6 horas de servicio todos los días.

En transmisión y distribución se evidencia también una falta generalizada de mantenimiento, en condiciones de saturación extrema, y en ciertas zonas en condiciones no operativas por falta de equipos y repuestos.

El mantenimiento insuficiente ha dejado a los aisladores sin reemplazo, torres oxidadas, caminos de línea con vegetación en crecimiento y postes de distribución caídos sin atención. La mayoría de las subestaciones están sobrecargadas y, durante los apagones de marzo de 2019, algunas de las más importantes informaron daños graves (como Malena y San Gerónimo), mientras que muchas otras en áreas urbanas explotaron debido a sobrecargas.

El sistema padece de grandes deficiencias operativas.

En 2002 el sistema de transmisión de 765 kV registró una sola falla que desconectó 1.190 MW; en cambio, en 2008 hubo siete fallas, con una desconexión de carga total de 21.763 MW, y en 2013 hubo también siete fallas que desconectaron 11.189 MW. En 2019 el país registró cuatro apagones masivos. La operación de todo el sistema eléctrico depende de un centro de despacho que parecería funcional, pero que requiere una recuperación y modernización urgentes de los equipos de monitoreo, comunicaciones, gestión y control.

El sector de hidrocarburos y el sector eléctrico están altamente interrelacionados, pues el primero provee de insumos para la generación de energía pero a su vez es un gran consumidor de la misma.

Venezuela tiene una gran capacidad instalada a partir de la generación térmica. Estas plantas dependen del suministro de combustibles líquidos y gas natural de PDVSA. En la medida en que PDVSA redujo su capacidad de producción, dejó sin abastecimiento varias centrales térmicas de generación. A su vez, la industria petrolera consume altísimas cantidades de electricidad para sus propios procesos de extracción, refinación y transporte.

47 - Actualmente, el número total de todos los operadores asciende a 16.200, lo que representa aproximadamente 5,5 empleados por cada 1.000 conexiones.

48 - Datos del Anuario Estadístico del Sector Eléctrico Venezolano 2015-2016.

49 - Estimaciones realizadas por la División de Energía del BID.

50 - Obras como la Central Hidroeléctrica Tocoma (2160 MW) se encuentran inconclusas. El Guri tiene 2.400 MW fuera de servicio. El proyecto de rehabilitación de las unidades 1 a 6 de Guri (1.900 MW) avanza a un ritmo muy lento. La central Macagua tiene 1.300 MW fuera de servicio por falta de mantenimiento y rehabilitación inconclusa.

La reducción de la demanda de electricidad por la caída de la actividad económica ha hecho que los racionamientos sean menos pronunciados. En 2016 la demanda máxima de potencia fue de 18.129 MW, cifra que, aunque ligeramente inferior a la capacidad efectiva, no pudo ser atendida durante la crisis hidrológica de finales de 2015 y comienzos de 2016, con lo cual el país tuvo que racionar el suministro entre abril y junio de 2016 (cuatro horas diarias en todo el país, con excepción de Caracas). Asimismo, la crisis ha ocasionado una acelerada pérdida de profesionales en todos los niveles, incluyendo expertos y ejecutivos altamente entrenados, lo que también ha contribuido a la pérdida de capacidad para operar la infraestructura eléctrica.

La insuficiencia financiera opera en contra de cualquier intento por recuperar la capacidad operativa. La frágil situación financiera de la Corporación Eléctrica Nacional (CORPOELEC) se debe a la combinación de un alto nivel de pérdidas de electricidad con unas muy bajas tarifas para los usuarios finales. Las pérdidas de electricidad han estado por encima del 35% en los últimos cuatro años, en comparación con el promedio del 17% en América Latina y el Caribe (ALC) y el 6% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En materia tarifaria la situación en Venezuela es bastante grave, toda vez que desde el año 2002 las tarifas permanecen congeladas. Un estudio realizado por el BID (Marchán, Espinasa y Yépez, 2017) indica que el monto de los subsidios otorgados en 2013 fue de US\$13,9 miles de millones (cifra equivalente al 5,5% del PIB) y en 2014 de US\$11,0 miles de millones (cifra equivalente al 4,3% del PIB)⁵¹. Además, las transferencias directas que realiza el gobierno nacional a CORPOELEC resultan insuficientes para cubrir los costos de operación y de mantenimiento, lo que ha contribuido al deterioro de la infraestructura.

El marco institucional es débil. El ministro de energía eléctrica es a su vez el presidente de CORPOELEC, en donde no existe una junta directiva desde hace varios años. Tampoco hay una comisión de regulación o de energía, ni un organismo independiente de planificación y, por lo tanto, las actividades fundamentales de planificación y operación no se desarrollan apropiadamente al estar inmersas en un ministerio débil.

Transporte

La infraestructura de transporte se ha deteriorado notoriamente luego años de desinversión y escaso mantenimiento. Venezuela ocupa el penúltimo lugar entre los países de ALC y la posición 135 a nivel mundial de un total de 140 países en calidad de la infraestructura de transporte, de acuerdo con el Índice de Competitividad Global (ICG) del FEM de 2018. Además, se ubica en el lugar más bajo a nivel mundial, 142 de un total de 160 países analizados, en el Indicador de Desempeño Logístico del Banco Mundial de 2018, y su puntuación en dicho indicador ha disminuido en un 21% entre 2014 y 2018⁵². Así mismo, la baja en la calidad del estado vial y el incremento de la inseguridad han elevado el costo de logística en el país. Los costos de comercio exterior son 2,3 veces superiores al promedio de ALC⁵³. Al impacto sobre la economía en general se debe sumar el impacto sobre la calidad de vida de la población, ya que la falta de transporte limita el acceso de la población a centros de empleo y estudio.

51 - Estos valores contrastan de manera significativa con el presupuesto asignado a educación y salud. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, en 2015 fueron asignados cerca de US\$360 millones para educación y US\$190 millones para salud (tasa de cambio utilizada 198,7 Bs/\$US\$).

52 - Venezuela recibe una calificación menor al promedio para ALC en todas las dimensiones analizadas: aduanas, infraestructura, envíos internacionales, competencias logísticas, trazabilidad y cumplimiento de las entregas.

53 - US\$1.250 para exportaciones y entre US\$1.500 y US\$1.900 para importaciones para Venezuela y US\$529,8 para exportaciones y US\$647,2 para importaciones para el promedio de ALC, según Doing Business del Banco Mundial (2019).

Las ventajas desde el punto de vista de la infraestructura logística que tenía Venezuela se han perdido.

Venezuela tiene una extensa cobertura de red pavimentada, aunque las condiciones de la misma son preocupantes⁵⁴. En los años setenta, el país tenía las líneas aéreas más importantes de la región. Actualmente, el sector aéreo enfrenta desafíos en materia de calidad y conectividad de la infraestructura, además de problemas de seguridad de las operaciones⁵⁵. En 1998 Puerto Cabello, el principal puerto de Venezuela, ocupaba el quinto lugar en movimiento de carga en el *ranking* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y hoy recibe dos o tres buques al día. La actividad logística en los puertos ha disminuido considerablemente debido a la menor actividad económica y al deterioro de la calidad de los activos resultante de la falta de mantenimiento del sector⁵⁶. El índice de competitividad marítima pasó de 23,47 en 2006 a 13,07 en 2019 (UNCTAD, 2019). El comercio a través de los pasos de frontera terrestres era muy intenso; el paso Cúcuta-San Antonio Urena, por ejemplo, era el cuarto en importancia en América del Sur, medido en volúmenes de carga. Sin embargo, las importaciones provenientes de Colombia que ingresaron por ese paso en 2018 representaron el 10% de los valores de 2013, debido a la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y a los constantes cierres del paso fronterizo.

El transporte urbano también encuentra colapsado. Venezuela es un país altamente urbano, donde el 88% de la población vive en zonas urbanas, y el sistema de transporte urbano ha operado tradicionalmente

de manera informal y no regulada. La operación de autobuses urbanos está fragmentada, las regulaciones son flexibles y no se supervisa su aplicación. El sector transporte es la segunda fuente más importante de gases efecto invernadero a escala nacional. Los principales retos de la movilidad urbana están vinculados con la progresiva reducción de la oferta de servicios de transporte y el deterioro de la calidad de los servicios (García, 2019). Cerca del 50% del parque automotor está inactivo por falta de repuestos y recursos. La oferta de servicios de transporte público ha disminuido en un 40% debido a la falta de repuestos y al alto costo de reposición de unidades⁵⁷. Asimismo, los sistemas de transporte urbano masivo alcanzaron su máxima capacidad operativa⁵⁸. El Metro de Caracas, por su parte, diseñado para transportar a 700.000 usuarios, moviliza diariamente 2,5 millones de personas a través de todas sus líneas⁵⁹, lo cual equivale a la mitad de la población de Caracas, y necesita mantenimiento para su flota de 48 trenes con seis vagones cada uno. El servicio ha sufrido constantes retrasos por fallas en el servicio eléctrico.

Medio ambiente

El manejo del medio ambiente en Venezuela ha decaído sustancialmente. El índice de desempeño ambiental ubica a Venezuela en el puesto 59, siendo el octavo país en la región. Sin embargo, cuando se analiza los componentes del índice se observa que el país ocupa la posición 133 en el manejo de residuos, 115 en la exposición al plomo, 133 en emisión de gases contaminantes.

54 - Aunque algunas de las carreteras principales están relativamente en buen estado, los puntos de conexión críticos, como puentes, corren el peligro de colapsar. Según el Colegio de Ingenieros de Venezuela, se deben aplicar trabajos de mantenimiento y rehabilitación al 80% de la red vial del país, incluyendo entre 600 y 800 puentes que requieren atención prioritaria para ofrecer niveles de servicio aceptables (Lucena, 2017).

55 - El tráfico aéreo de pasajeros y carga se ha reducido sustancialmente (el transporte de pasajeros disminuyó un 35% entre 2010 y 2017), mientras que solo hay dos vuelos de carga al día. Además, ha habido un incremento en el número de incidentes aéreos, la vulnerabilidad de las zonas de seguridad aeroportuarias, y el mal estado de la infraestructura aeronáutica (pistas de aterrizaje, calles de rodaje y terminales).

56 - Actualmente, el puerto no permite el atraque de embarcaciones de más de segunda y tercera generación (tipo PANAMAX) con una capacidad máxima de 1.600 y 3.000 TEU, respectivamente. Además, el sistema nacional portuario se encuentra alejado de las moderadas prácticas de gestión y esquema de gobernanza que permiten la participación de capital privado.

57 - De 45.000 unidades de autobuses que existían en 2012 en la región capital, menos de 4.500 están operativas, y de las 3.500 unidades de rutas largas, que conectaban las capitales del país hace una década, solo 800 permanecen activas, según la Cámara Venezolana de Empresas de Transporte Interurbano (Materano, 2018).

58 - El volumen de transferencias diarias entre los sistemas de transporte masivo y el Metro Los Teques que prestan servicio en la estación Las Adjuntas es de más de 25.000 viajes.

59 - Fenómeno que en parte se explica por la gratuidad provista en el sistema, y que debe ser otro aspecto para considerar en el marco de la reestructuración del transporte público colectivo.

RECUADRO 4

Las empresas en Venezuela: socios en la recuperación

Como se mencionó en el capítulo 1, los últimos 20 años del sector privado se caracterizan por un alto grado de intervencionismo del Estado, con secuelas en los incentivos a invertir en el país. Apoyado en la bonanza petrolera, el Estado avanzó en la implementación de un modelo intervencionista de la economía a través de políticas de control, tanto de precios como de los mercados cambiario y laboral, así como de una larga lista de expropiaciones de empresas y activos productivos.

La actividad privada se encuentra en niveles mínimos históricos, en un país que ya tenía dificultades para crecer⁶⁰.

La iniciativa privada representaba el 63% del PIB en 2006, mientras que se estima que en 2019 disminuyó a 43%. El uso de la capacidad instalada del sector manufactura se encontraba en 22% en 2019, en comparación al 76% en 2010. El resultado en términos de inversión privada –principal motor del crecimiento– es de una caída desde 15,9% del PIB en 1998 a un estimado de 2,1% en 2018.

60 - Para mayor detalle sobre la situación económica de Venezuela antes de 1998, ver: Hausmann y Rodríguez (2014).

Ante esta debacle y de cara al inicio de un potencial proceso de transición y recuperación, es necesario contar con el socio fundamental: el sector privado. En este sentido, cabe preguntarse: ¿cuál es la situación actual del tejido empresarial venezolano? Para ello, el BID realizó la Encuesta de Empresas⁶¹ durante la segunda mitad de 2019 y principios de 2020. Esta encuesta muestra las características de las empresas sobrevivientes, aquellas que van a permitir a Venezuela reconvertirse, diciéndonos que necesitan y como se podría hacer.

Entre los múltiples resultados de la encuesta⁶² destaca como evidencia de la contracción económica en general, y del sector privado a nivel particular, la reducción del universo de empresas que se encuentran operativas en el país de cerca de 10.000 empresas en 2006 hasta 1.916 en 2020⁶³.

61 - Desarrollada por el Banco Mundial en sociedad con el BID y otros actores multilaterales, es una encuesta a nivel de empresa de una muestra representativa del sector privado de una economía. Las encuestas cubren una amplia gama de temas del entorno empresarial, incluido el acceso a medidas financieras, de corrupción, infraestructura, delincuencia, competencia y desempeño. Una de sus principales ventajas es que posee una metodología estándar, aplicable a todos los países, lo que facilita el análisis comparativo de las microfundaciones del crecimiento entre países y ayuda a los formuladores de políticas a identificar, priorizar e implementar reformas de políticas e instituciones que apoyen la actividad económica privada de forma eficiente. Hasta la fecha, se han realizado más de 164.000 entrevistas en 144 países. Para más información ver: <https://www.enterprisesurveys.org/>

62 - Para un análisis detallado ver: Saboin (2020b), inédito.

63 - De un universo proveniente de las empresas registradas en las diferentes cámaras de comercio e industria del país.

RECUADRO 4

Las empresas en Venezuela: socios en la recuperación *(continuación)*

La falta de estabilidad macroeconómica y política son los principales impedimentos de las firmas. Un 45% de las firmas menciona al entorno macroeconómico como principal impedimento, un 21% indica la inestabilidad política y un 12%, la falta de energía eléctrica. Hace 10 años, el principal obstáculo para la mayoría de las firmas en Venezuela era el crimen (32%), seguido de las fallas eléctricas (16%) y la inestabilidad política (14%). Estos números contrastan con los de los países comparadores, donde un 20% ve como principal obstáculo las prácticas del sector informal (alto contraste con Venezuela, donde solo un 45% reporta competir con firmas informales, vs. 70% en los comparadores⁶⁴), 11% ve como principal obstáculo el acceso al crédito y un 9% el tema impositivo.

La infraestructura de servicios básicos es precaria e impacta en la productividad de las firmas. Tal y como se ha descrito a lo largo del documento en cuanto a la situación de los servicios básicos: la firma representativa en Venezuela sufre 11 cortes al mes de servicio de Internet, 10 de electricidad, 6 de servicio de agua y 6 de telefonía celular. La falta o falla de cada uno de estos servicios representa alrededor del 5% de

64 - Comparadores por ingreso per cápita: Honduras, El Salvador, Nicaragua y Bolivia.

las ventas. Si bien para algunos de estos servicios las empresas han podido resolver de forma independiente, por ejemplo, en el caso de la electricidad: del 2010 al 2020, la proporción de empresas encuestadas que reportó tener un generador eléctrico pasó de 15% a 47% (70% en el caso de empresas grandes y de manufactura) o en el caso del agua, donde muchas firmas han reportado haber cavado sus propios pozos, en otros casos, como la obtención de conexión a Internet, la solución puede ser más difícil, lo que genera dificultades para producir y vender, especialmente en esta era digital.

Dependencia de insumos importados y repunte en exportaciones. El 63% de las ventas reportadas por las firmas tienen materiales importados, en comparación con el 43% de países similares. Esto muestra el impacto de la fiesta de importaciones: las cadenas de valor locales son casi inexistentes. Del lado de las exportaciones, cabe destacar que, de la mano con la contracción del mercado local por la crisis y la hiperinflación, actualmente, las exportaciones directas representan un 8% de las ventas de la firma representativa (0,1% en 2010), cifra que se reduce a la mitad en el caso de los pares regionales y de ingreso. La proporción de firmas que exporta directamente el 10% o más de sus ventas es del 10% en Venezuela (0,2% en 2010), mientras que en países similares la cifra promedia 7%).

RECUADRO 4

Las empresas en Venezuela: socios en la recuperación *(continuación)*

La inseguridad y la corrupción son piedras de tranca importantes. Mientras que en 2006 solo un 50% de las empresas venezolanas pagaba por seguridad, actualmente lo hace un 80% (vs. 65% en los países comparadores). Estos costos representan un 12% de las ventas anuales en Venezuela, mientras que solo alcanzan un 3% en los países comparadores. A pesar de esto, un 52% (vs. 22% en 2006) de las firmas reportan haber sufrido pérdidas por robo y vandalismo, mientras que la región esta proporción es del 23%. El índice de sobornos⁶⁵ para Venezuela alcanzó 35% en 2019 (desde 3,8% en 2006), cifra bastante superior al promedio de sus pares de 8%. A su vez, el índice de profundidad del soborno⁶⁶ pasó del 3% en 2006 a 53% actualmente, cifra sustancialmente superior al promedio de sus pares de 6%.

65 - Que mide la proporción de firmas que reportan haber experimentado al menos una solicitud de pago por soborno.

66 - Que mide la proporción de transacciones públicas donde un regalo o pago por soborno era esperado.

Sin embargo, las firmas venezolanas no han tirado la toalla. Los resultados revelan que la empresa venezolana representativa ha envejecido (pasando de una edad promedio de 13 a 37 años), siendo más antigua que los comparadores. Esto implica que la creación de nuevas empresas ha disminuido de forma importante, pero también que las empresas venezolanas siguen luchando. De la mano con esto, cabe resaltar que un 27% de las firmas venezolanas posee un certificado de calidad reconocido internacionalmente, muy por encima del 14% registrado por sus pares andinos y del 8% registrado por sus pares de ingreso y que un 71% de las firmas hace revisar sus estados financieros por auditores externos, cifra muy superior a la de países comparadores (58%). Otra de las características de la empresa venezolana es que la propiedad pasó a ser más de origen extranjero (de 7% en 2006 hasta 28% actualmente), mientras que en los países comparadores solo un 10% de las firmas es de origen propietario extranjero⁶⁷.

67 - Lo cual está relacionado a dos fenómenos: (i) una cantidad de empresas transnacionales a las que se les permite seguir operando en Venezuela bajo ciertas modalidades de operación y (ii) el cambio de domicilio de muchas firmas que antes tenían residencia en Venezuela.

RECUADRO 4

Las empresas en Venezuela: socios en la recuperación *(continuación)*

Las firmas continúan invirtiendo, pero lo hacen con sus propios medios. Si bien un 50% de las firmas reportó invertir en capital de trabajo durante el último año, un 35% reportó hacerlo en activos fijos. No obstante, la proporción de la adquisición de activos fijos o capital de trabajo financiada por bancos se ha reducido del 14% al 6% (18% en países similares) y del 23% al 4% (28% en países similares) en la última década, respectivamente. El 40% de las inversiones que hace la empresa promedio se realiza vía ganancias retenidas o fondos internos y un 8% mediante avances y/o créditos con proveedores. La contracción del sistema financiero ha afectado el proceso de inversión de la empresa venezolana: actualmente, solo el 5% de las firmas reportó haber utilizado una institución bancaria para financiar sus inversiones, cifra que se compara con el 35% en 2010 y con el 41% en países similares. Destaca también que solo 18% de las firmas reportaron tener un préstamo o línea de crédito,

mientras que en los países similares la cifra asciende al 54%. También se observa una alta incidencia de firmas con solicitudes rechazadas: mientras que Venezuela reporta 12%, sus pares reportan 4%.

La inventiva sigue allí y hasta se ha fortalecido. A pesar del mantenimiento por tanto tiempo de un entorno de negocios tan hostil, es alentador ver que cerca del 50% de las empresas encuestadas invirtió en Investigación y Desarrollo (vs. 23% en 2010), cifra que compara con un 20% en países similares. Además, 76% de las firmas declaró haber introducido una innovación de proceso (vs. 41% en 2010), cifra sustancialmente mayor a sus comparadores (alrededor de 40%). Estos resultados sugieren que las empresas venezolanas muestran una gestión innovadora, algo esperado cuando se quiere sobrevivir en medio de tantas dificultades. Adicionalmente, cuando se observan indicadores de creación, como la introducción de un nuevo producto o servicio, vemos que un 51% de las firmas (vs. 33% en 2010) reporta haberlo hecho, cifra que contrasta marginalmente con un 56% en los países comparadores, lo que muestra también los esfuerzos de las empresas venezolanas por seguir compitiendo y profundizando mercados.

El daño ambiental provocado por el sector minero es sustantivo.

En el año 2016 el Ejecutivo nacional aprobó, mediante un decreto, la creación del Arco Minero del Orinoco (AMO) para la explotación minera. El proyecto abarca una superficie de 112.000 Km² que cubre parte de la Amazonia venezolana, así como 36 áreas protegidas incluyendo parques nacionales y monumentos. Para su explotación fue asignada la Compañía Anónima Militar para las Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), pero en la práctica ha proliferado la minería ilegal.

Aproximadamente 2.891 km² de selva amazónica han sido destruidos, de los cuales el 50% corresponde a áreas protegidas. Adicionalmente el mercurio utilizado en los proyectos de excavación ha contaminado las fuentes de agua dulce de la región. Esta situación ha afectado también a más de 30 comunidades indígenas autóctonas que nunca fueron consultadas.

Instituciones y gobernanza

El debilitamiento de las instituciones públicas en Venezuela ha sido sustantivo. Más allá de las deficiencias sectoriales que se mencionaron en las secciones anteriores, las instituciones públicas en Venezuela se han debilitado de manera sustantiva durante los últimos 20 años, lo cual abarca cuestiones relacionadas con gobernanza, contrataciones, instituciones fiscales, sistemas de registro de identidad entre otras.

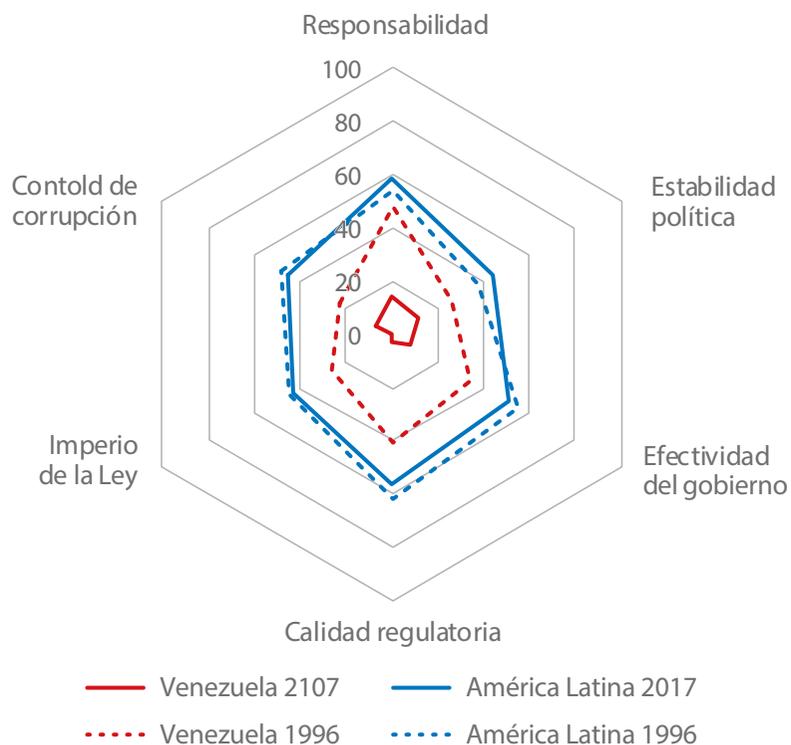
La efectividad de la administración pública venezolana se deterioró sustancialmente y se alejó del promedio regional, según los

indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. Este índice confirma el deterioro de la calidad de los servicios públicos, la baja capacidad técnica e independencia política de los funcionarios públicos –acrecentadas por la migración, que redujo el capital humano–, así como la reducida capacidad y credibilidad del gobierno para implementar políticas. Estas debilidades reflejan, además, la casi inexistente capacidad para promover políticas y regulación que impulsen el desarrollo del sector privado, detalles que identifica el índice mencionado.

El país está en el 10% inferior de los indicadores de transparencia. En los años ochenta y noventa, estas deficiencias institucionales se reflejaron no solo en la incapacidad de recuperación sino también en la imposibilidad de manejar los shocks adversos de los términos de intercambio, lo que impidió la reasignación de recursos en la economía ante estos shocks. Además, Venezuela tiene el peor indicador de calidad regulatoria de toda la región de ALC.

El sector de contratación pública conlleva un alto riesgo de corrupción. Existe la percepción de que los fondos públicos a menudo se desvían a individuos y empresas debido a la corrupción y el favoritismo. Se informa que la mayoría de los contratos públicos están sujetos a políticas de “emergencia” y por lo tanto están exentos de licitaciones abiertas. Venezuela ocupa uno de los últimos lugares del *ranking* del CPI de Transparencia Internacional (18/100, siendo 100 muy transparente y tomando en cuenta que el promedio de la región es 44/100), al igual que en la dimensión “Control de la Corrupción” del Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial (puntaje de 7/100).

Gráfico 16
Venezuela: Indicadores de Gobernabilidad Mundial
 [Percentil, 0 (más bajo) - 100 (más alto)]



Fuente: Base de datos de los Indicadores de Gobernabilidad Mundial (2017).

Las instituciones fiscales también se deterioraron en los últimos 20 años. Se ha observado una proliferación de entidades descentralizadas y la introducción de fondos extrapresupuestarios y misiones sociales, además del uso excesivo de los créditos adicionales, lo que contribuyó con la falta de transparencia y de control del gasto. La estructura y el manejo del presupuesto fueron fuertemente vulnerados y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) del año 2000 fue circunvalada en muchos aspectos. No hay presupuesto aprobado por la Asamblea, ni límites de endeudamiento público, ni Cuenta Única del Tesoro (CUT), ni sistemas de información financiera integrados y confiables.

La gestión financiera pública se ha deteriorado. Según un reporte de Transparencia Venezuela de 2016, la regulación contenida en la LOASF viene siendo desviada en su aplicación, producto de las 16 reformas que ha sufrido desde su promulgación en el año 2000 (mayormente por decretos), transgrediendo lo dispuesto en la Constitución de Venezuela y ampliando el manejo discrecional de los recursos públicos y su opacidad. No se vienen estableciendo ni cumpliendo límites de gasto y de endeudamiento público, ni un marco plurianual de presupuesto. Tampoco se envía una propuesta de Presupuesto Nacional para su aprobación en la Asamblea Nacional ni se cuenta con estadísticas fiscales.

La debilidad de los sistemas oficiales de registro de identidad y civiles afecta también la capacidad de prestación de servicios del Estado (al limitar la disponibilidad de información creíble sobre potenciales beneficiarios de programas públicos), lo que podría haberse agravado por el uso de nuevos documentos –no oficiales– de identificación, creados para el acceso a servicios públicos⁶⁸. De 28,4 millones de venezolanos, cerca de 125.000 niños menores de 5 años (5% de la población en ese rango de edad) no poseen acta de nacimiento y 1,2 millones de mayores de 8 años no (5% de la población) no cuenta con cédula de identidad, de acuerdo a estimaciones de ENCOVI (2019).

68 - Según Transparencia Venezuela el documento denominado "Carnet de la Patria" es utilizado para dar acceso a los ciudadanos a programas estatales de provisión de medicinas, alimentos, atención médica y otros beneficios sociales, así como para acreditar la identidad en el acceso a cargos de carrera en la administración pública, la inscripción a universidades del Estado, y para realizar trámites administrativos y en la banca pública. Véase <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2018/03/Carnet-de-la-patria-2018-TV.pdf>.

Cabe mencionar que no hay información respecto a la continuidad de los servicios de registro de nacimiento durante la pandemia, aunque en otros países se ha reportado un incremento en la tasa de subregistro producto de las restricciones de movimiento, principalmente en zonas con oficinas de registro muy lejanas.

Además del subregistro de nacimientos y de identificación, los sistemas de información de los sistemas de identificación son débiles. La interacción entre los registros de nacimiento municipales o parroquiales y los registros departamentales sigue siendo en muchos casos de manera física, lo cual puede generar vacíos en la información que se comparte con otros sectores. Por otro lado, la cédula de identidad venezolana no cuenta con niveles altos de seguridad. Esto, junto a las demoras en los procesos de renovación y gestión de pasaportes, ha contribuido a la vulneración de venezolanos migrantes que no cuentan con documentos de identificación vigentes.

Finalmente, no se pueden dejar de lado los problemas de seguridad que afectan el clima de negocios y la calidad de vida de la población. El nivel de crimen y violencia existente coloca a Venezuela entre los países más violentos del mundo. La cantidad de homicidios llegó a 28.479 casos en 2016, lo que representó una tasa de 91 homicidios cada 100.000 habitantes en ese año. En 2017 y 2018 se observó una disminución a 23.047 homicidios, equivalentes a una tasa de 81 por cada 100.000 habitantes. En 2018 este valor representó la tasa más alta de la región⁶⁹.

RECUADRO 5 Migración

Antes de la pandemia de la COVID-19, la migración venezolana ya representaba un reto sin precedentes para los países de la región. El flujo de migrantes, que mayoritariamente se ha establecido en la región, ascendió a 5,1 millones de personas a mediados de 2020, cifra que se compara con los 5,5 millones de refugiados sirios desde 2011, y constituye el mayor flujo en tiempos de paz⁷⁰. Dentro de las causales de la migración se encuentra el deterioro de los servicios públicos, la falta de oportunidades económicas y los niveles de violencia y persecución en el país de origen (Ucab, 2019). Este flujo migratorio tiene un impacto en el potencial de crecimiento de Venezuela, dada su escala y el alto nivel de capital humano relativo que ha migrado.

La distribución de la migración dentro de ALC muestra a Colombia como el principal destino, seguido por Perú, Chile, Ecuador, Brasil, Argentina, Panamá y demás países de la región.

El migrante venezolano es relativamente joven, soltero⁷¹ y en su mayoría tiene entre 18 y 40 años. El grado de educación de los migrantes es en general mayor que el de la población local en los países receptores. El 38% de los migrantes venezolanos en Perú tiene estudios universitarios, de acuerdo con el INEI (2019); el 55% de los migrantes en Chile y el 13% de los migrantes en Ecuador reporta tener educación universitaria completa.

70 - Véase https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.69496021.496245112.1581456570-122433343.1581456570.

71 - En el caso de Ecuador, el 61% de los migrantes reporta ser soltero (OIM, 2019) y, en el de Perú, dicho porcentaje alcanza el 40% (INEI, 2019). Por su parte, para los migrantes centroamericanos radicados en Estados Unidos, esta proporción desciende al 36% (Abuelafia et al., 2019).

RECUADRO 5 Migración (continuación)

La migración venezolana en la región es reciente, dado que la mayoría de los migrantes ha ingresado en los últimos años a los países de destino. En el caso de Colombia, el 74% de los migrantes llegó entre 2018 y 2019. En Perú, hasta 2018, el 76% de los migrantes había arribado ese mismo año. En comparación con otros flujos migratorios internacionales, esta característica limita la posibilidad de contar con redes de contención en el país de destino que faciliten ayuda a los migrantes para que puedan encontrar nuevas fuentes de ingresos.

Una proporción significativa de los migrantes no tiene acceso a vivienda apropiada, o se encuentra en situación de calle⁷². En la mayoría de los países, los migrantes están concentrados en las principales ciudades.

El trabajo en general en los países de destino es informal⁷³ y ya antes de la crisis económica provocada por la pandemia ofrecía un nivel de salarios inferior al de los residentes locales⁷⁴.

72 - En Colombia el 32% no tiene acceso a vivienda, en Ecuador el 16% está en situación de calle y en Perú el 57% vive en condición de hacinamiento.

73 - El 90% de los migrantes empleados en Colombia no cotiza al seguro social, al igual que el 18% de los migrantes en Chile. El 92% de los migrantes en Ecuador no tiene contrato laboral y el 88% de los migrantes en Perú se encuentra en igual situación.

74 - El 64% de los migrantes recientes en Colombia cobra menos del salario mínimo; en Costa Rica los migrantes cobran un 11% menos del salario mínimo. En Ecuador, el 86% recibe salarios menores al salario mínimo. En Panamá el 62% de los migrantes percibe cifras inferiores a US\$500 al mes. En Perú el 18% de la población migrante venezolana es pobre en comparación con el 12% de la población total.

El empleo en los países receptores se encuentra concentrado en sectores específicos. El 47% de los migrantes venezolanos en Colombia, el 57% de los migrantes en Costa Rica, el 55% de los migrantes en Panamá y el 57% de los migrantes en Perú trabajan en los sectores de servicios y comercio.

Si bien se han venido haciendo esfuerzos encomiables para la regularizar el flujo migratorio hacia la región, aun así hay alrededor de 1,5 millones de migrantes venezolanos en condiciones de migración irregular, lo que limita su posibilidad de acceso a servicios básicos para los migrantes y su familia. Uno de los temas que dificulta este proceso es la falta de instrumentos de identificación del migrante, ya que muchos migrantes llegan al país receptor con documentos vencidos o sin documentos.

Por otra parte, una proporción importante de migrantes reporta tener familiares aún en Venezuela y en muchos casos envían recursos por medio de remesas hacia el país. Según la información compilada por el BCV, las remesas alcanzaron los US\$3.000 millones en 2019.

Tal como se analiza más adelante, el proceso de recuperación de la calidad de vida de la población va a llevar varios años, dado el deterioro existente. Desde el punto de vista migratorio, existen factores de expulsión y de atracción: dentro del primer grupo, se ubican las oportunidades laborales del país de origen, la inseguridad, la calidad de los servicios públicos, etc., y dentro del segundo grupo, las condiciones económicas del país de destino y las presiones para la reunificación familiar. Abuelafia (2020) estima que aunque la transición política y el proceso de reconstrucción se iniciaran este año, se podría esperar que un millón más de ciudadanos venezolanos migraran hacia la región.

3. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA Y EL SURGIMIENTO DE NUEVOS RIESGOS

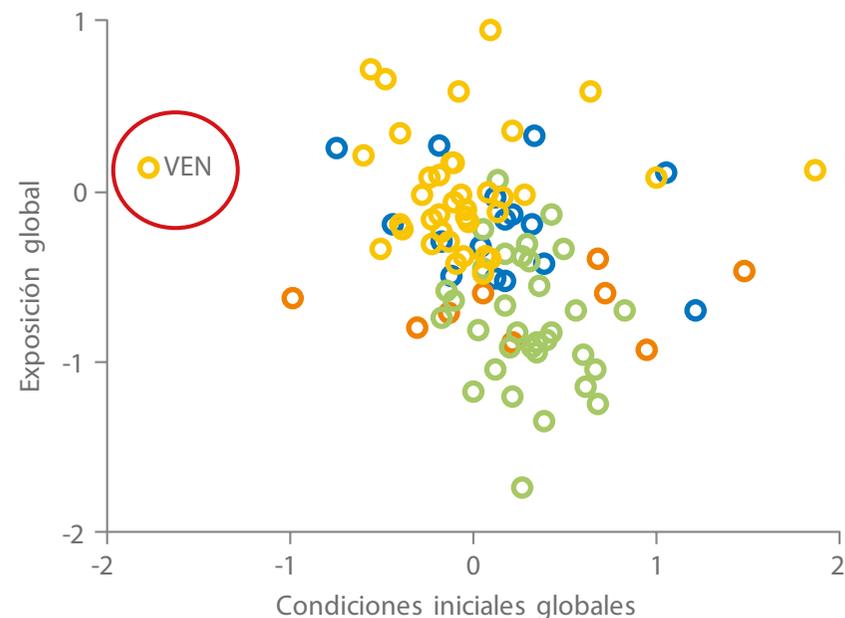
Tal como se mencionó con anterioridad, la **pandemia de la COVID-19 encuentra al país en medio de una crisis política, social y económica sin precedentes. La transición política se encuentra estancada, y la situación macroeconómica se verá sustancialmente afectada por los efectos de la pandemia a nivel internacional y local.**

Venezuela es el país más vulnerable a la crisis de la COVID-19.

Para una muestra de 96 países emergentes y en desarrollo, tomando en cuenta las vulnerabilidades externas (como integración al comercio internacional, los mercados de capitales, etc.), sanitarias (como cantidad de camas, personal sanitario, etc.) e internas (tales como el nivel de pobreza, informalidad, etc.) de cada país, Manzano y Saboin (2020) argumentan que Venezuela se encuentra en el grupo de países más vulnerables, junto a sus pares regionales de Bolivia y Ecuador, así como de otros países en desarrollo. Los países de este grupo, pese a su menor exposición al shock económico global, tienen elevada exposición sanitaria e interna. A su vez, reciben la pandemia de la COVID-19 en condiciones externas, sanitarias e internas bastante precarias. En el gráfico 17 se observa la situación de Venezuela, mucho más complicada que la de sus pares de la región andina: tiene mayor exposición al shock de la COVID-19 y, a su vez, posee las peores condiciones iniciales, en este caso no solo de la región, sino de una muestra de 96 economías emergentes. Por lo tanto, **Venezuela tiene retos en todos los frentes. No obstante, el énfasis de las políticas públicas debería estar centrado en atacar las vulnerabilidades internas y sanitarias, pues son las que exacerbaban la crisis económica.**

La pandemia tendrá tanto impactos macroeconómicos como en la calidad de vida de la población. Los canales de propagación

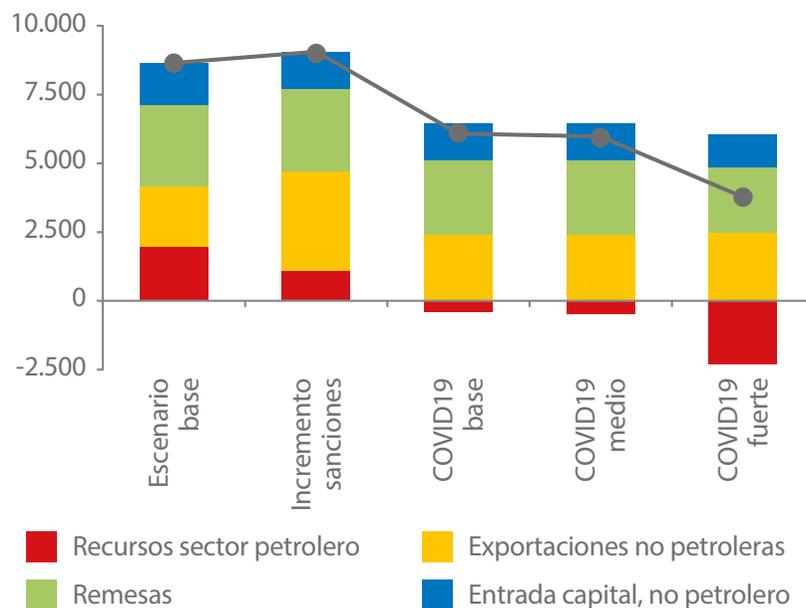
Gráfico 17
Economías emergentes: Relación entre la exposición a la COVID-19 y las condiciones iniciales



Fuente: Manzano y Saboin (2020).

del impacto de la crisis derivada de la pandemia en Venezuela sobre la situación macroeconómica abarcan el sector petrolero, por la disminución de la actividad económica y del ingreso de divisas, y su correlato en la situación fiscal del país. A eso se debe sumar el impacto sobre la actividad económica en general debido a la cuarentena impuesta en el país. Cabe, además, agregar el impacto en los hogares por falta de ingresos y la imposibilidad del gobierno de proveer alimentos o recursos para la compra de estos.

Gráfico 18
Venezuela: Disponibilidad de recursos externos
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Impactos macroeconómicos

El impacto se debe principalmente por a disminución de la demanda global y la consecuente caída del precio del petróleo en los mercados internacionales. A eso se debe sumar la dificultad para colocar la producción doméstica debido a las sanciones, y por consiguiente la disminución en la producción petrolera. Dependiendo de los escenarios sobre precios

y producción, los recursos disponibles para la economía disminuirían hasta casi un 50%. El total de divisas extranjeras, incluyendo remesas, de que podría disponer Venezuela disminuiría de US\$9.000 millones a casi US\$5.000 millones en el escenario de caída de precios más fuerte.

La actividad económica del sector no petrolero también se verá afectada por la pandemia de manera significativa. En sus estimaciones de abril de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) indica una disminución de la actividad económica en Venezuela del 15%, incluyendo tanto la reducción de la actividad del sector petrolero como del no petrolero. Según nuestras estimaciones, en 2020 la caída de la actividad no petrolera podría ser entre un 9% y un 42% debido al impacto de la cuarentena y las limitaciones de movilidad, especialmente sobre el sector de servicios y comercio.

La disminución de la actividad económica, especialmente de la actividad petrolera, tiene su correlato en los recursos fiscales. Los recursos del sector petrolero representan más del 80% del total de recursos fiscales del gobierno. La contribución al fisco del sector petrolero se verá disminuida notoriamente debido a la caída de los precios y de la producción. El valor de la producción petrolera disminuye de US\$11.000 millones en el escenario base a US\$2.900 millones en el escenario fuerte, lo que implica una caída de más del 70% en los recursos fiscales que podría recolectar el gobierno.

La presión para un mayor gasto público aumenta con la pandemia. El gobierno de Nicolás Maduro anunció desde los inicios de la cuarentena una serie de medidas orientadas a mitigar el impacto del aislamiento en los hogares y de la crisis económica derivada. Además, el ingreso de los hogares se supone que ha caído debido a la reducción de la actividad económica, así que se puede esperar una mayor presión para el gasto, especialmente en transferencias y/o alimentos.

La posición fiscal se debilita aún más dada la crisis. La combinación de menores ingresos fiscales y mayor presión para el gasto va a profundizar el debilitamiento de la posición fiscal. Venezuela carece de fuentes de financiamiento externas y el sistema bancario local no está en capacidad de brindar la escala de recursos necesaria. En años anteriores, el gobierno de Maduro ha financiado el déficit fiscal por medio de la emisión monetaria, lo que provocó el proceso hiperinflacionario que, bajo definiciones estándares, todavía continúa en el país.

La caída de la disponibilidad de divisas y de los recursos fiscales provoca riesgos sustantivos. A lo previamente detallado, se debe sumar el hecho de que la escasez de divisas limitará la capacidad del gobierno de importar bienes, especialmente alimentos y combustible, lo que podría generar mayores limitaciones para la actividad económica, y también en el alcance y contenido de las cajas CLAP que, como ya se describió, es el principal programa social que funciona en el país. Hace poco el gobierno anunció⁷⁵ un esquema múltiple de venta de gasolina que fue mayoritariamente obtenida por importaciones desde Irán. Este esquema se presta al arbitraje, pues los tenedores del Carnet de la Patria podrían acceder a gasolina a precios controlados, mientras que en otras estaciones de servicio el precio anunciado es de US\$0,50 por litro. Además de las dificultades para financiar importaciones de bienes de consumo, el bajo precio del petróleo coloca a la producción petrolera venezolana en los límites inferiores de rentabilidad y en algunos escenarios indica pérdida de recursos. Esto puede propiciar una mayor desinversión en el sector petrolero, reduciendo la producción actual e impactando sobre las posibilidades de recuperación del sector en el mediano plazo.

3.2. Impacto en la calidad de vida de la población

Dada la situación en la que se encuentra el país, se espera que la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica derivada de la misma tengan un impacto sustantivo sobre la calidad de vida de la población.

La vulnerabilidad de los hogares aumentó. Según la información recopilada del Programa Mundial de Alimentos, antes de la pandemia, el 32% de los hogares presentaba algún nivel de inseguridad alimentaria; además, ahora el 59% de los hogares indica no tener ingresos suficientes para comprar alimentos y seis de cada 10 familias han gastado sus ahorros para tal fin. Por otra parte, información periodística reporta la importancia del programa de alimentación escolar⁷⁶, pero con las escuelas cerradas por la pandemia, esta asistencia es muy limitada.

Si a esta situación previa a la cuarentena se le suman la imposibilidad de generar ingresos y la falta de capacidad del Estado para proveer recursos para la compra de alimentos, la situación de las familias es acuciante. El gasto de los hogares ya estaba enfocado de manera prioritaria en la compra de alimentos y, como la mayoría de las personas activas en el mercado laboral es cuentapropista, se ven afectadas en mayor medida por la imposibilidad de generar recursos debido a las medidas de cuarentena.

Las remesas no tienen la escala suficiente para cumplir con su rol de estabilizador del consumo. Según Robles (2020), en Venezuela el 9% de los hogares recibe remesas, siendo la proporción menor para los hogares pobres (2%) que los hogares más ricos (15%). En términos del ingreso del hogar, las remesas representan alrededor del 1,5% del ingreso, cifra menor que los promedios para países con alta migración en la región.

75 - Véase: <https://prodavinci.com/anuncian-aumento-de-la-gasolina-a-050-dolares-por-litro-en-200-estaciones-y-esquema-de-subsidios/>

76- Véase: <https://www.nytimes.com/2019/11/30/world/americas/venezuela-students-hunger.html>

Debido a la crisis en los países de la región, se espera que las remesas disminuyan. Las familias receptoras de remesas suelen usar dichos recursos para financiar el consumo de alimentos y bienes básicos. Según estimaciones de Abuelafia (2020), se podría esperar que las remesas provenientes de Colombia se reduzcan alrededor de un 30% debido a la crisis económica en ese país.

El sistema de salud no está preparado para combatir la pandemia. Se podría esperar que la pandemia tenga un alto impacto en la población debido a la inoperatividad del sistema de salud y a la falta de recursos para testeo y para el cuidado de infectados. Como lo demuestran el resurgimiento y la expansión de enfermedades contagiosas previamente erradicadas, el sistema no tiene la capacidad para combatir este tipo de problemas de salud. A esto hay que agregar la escasez de recursos para el testeo y la atención de los enfermos. Tal como se describió en la sección anterior, la infraestructura hospitalaria se encuentra diezmada, sin los recursos básicos como guantes, tapabocas y alcohol⁷⁷.

El proceso migratorio genera nuevos riesgos. No hay una respuesta clara sobre cuál sería el impacto de la crisis derivada de la pandemia en los flujos migratorios de corto y mediano plazo. Por un lado, de acuerdo con Abuelafia (2020), se espera que la condición de los migrantes en los países

receptores se deteriore debido al impacto de la crisis en dichos países, lo cual derivaría en una pérdida sustantiva de empleo y de ingresos, y aumentaría los incentivos para retornar al país de origen. Según las estimaciones de Abuelafia (2020), alrededor de 330.000 migrantes venezolanos que están viviendo en Colombia podrían retornar a Venezuela debido a la crisis en ese país. Según los datos informados por Migración Colombia, hasta el 20 de agosto, alrededor de 95.000 venezolanos habían retornado a su país desde Colombia, principalmente por el departamento del Norte de Santander⁷⁸. Esto genera un riesgo desde el punto de vista epidemiológico tanto para los países que han sido receptores, pues el movimiento de este número de personas puede transformarse en vectores de contagio durante la pandemia, como para Venezuela, que se ve en la necesidad de atender a esta población y de tratar de asegurar su testeo y tratamiento. Por otro lado, tal como ya se ha señalado, las condiciones de vida en Venezuela no se espera que mejoren en el corto plazo, así que los incentivos para migrar hacia la región por el momento al menos parecen mantenerse e incluso pueden intensificarse a raíz de la crisis. Al mismo tiempo, la situación ha llevado a recrudescer los controles en las fronteras de los países tanto de tránsito como receptores. Este endurecimiento podría generar redes de tráfico y trata de personas que faciliten los cruces irregulares.

77 - Véase el enlace <https://presidenciave.com/coronavirus/>.

78 - Véase el enlace <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/para-finales-del-mes-de-mayo-el-3-del-total-de-venezolanos-que-se-encontraban-en-colombia-al-comienzo-de-la-pandemia-habia-regresado-a-su-pais-y-un-2-mas-estaria-a-la-espera-de-poder-hacerlo>.

4. UNA MIRADA A FUTURO: ACCIONES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO PARA ATENDER LA EMERGENCIA Y RETOMAR EL CRECIMIENTO EN VENEZUELA

En esta sección se identifican las intervenciones claves orientadas tanto a atender la crisis así como a reencauzar al país en la senda de crecimiento económico sostenido e inclusivo en sectores críticos.

Las intervenciones propuestas son el resultado de un trabajo realizado en estrecha coordinación con los representantes del Gobierno Interino y en colaboración con otros organismos internacionales. Así mismo, se identifican los principales desafíos para su implementación. Las acciones incluyen intervenciones específicas para mejorar el ingreso y la nutrición de la población, el acceso a salud y educación y también la adopción de reformas que permitan el retorno de la inversión privada y la dinamización de la economía. Las intervenciones propuestas fueron conceptualizadas en coordinación con los representantes del Gobierno Interino y en colaboración con otros organismos internacionales. Las estimaciones de los costos asociados a las intervenciones están sujetas a gran incertidumbre y se las incluye de manera indicativa, sin implicancias sobre la fuente de financiamiento.

Un proceso de transición ordenada en Venezuela posibilitaría tomar las medidas necesarias para atacar de manera contundente los retos identificados. Esto permitirá la mejora de la calidad de vida de la población y la recuperación de la economía luego de años de mal manejo e inacción. Sin embargo, dada la magnitud de los retos, es necesario enfocarse en planificar la secuencia de intervenciones que permitan, en un primer momento, enfocarse en la emergencia y lograr reinstaurar el andamiaje institucional necesario para, luego de estabilizado el país, poder

avanzar con el proceso de reformas y consolidar el proceso de mejora de la calidad de vida de la población.

Se asume que las intervenciones propuestas son acompañadas por un programa macroeconómico de estabilización de amplio alcance. La factibilidad de implementar las medidas propuestas depende en gran parte de que se cuente con un programa de estabilización macroeconómica elaborado por el gobierno de Venezuela con apoyo de la comunidad internacional que introduzca las reformas necesarias para estabilizar la economía y brinde un marco para el proceso de reconstrucción del país⁷⁹, además de avanzar con el proceso de renegociación de la deuda pública

INTERVENCIONES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

El Banco ha avanzado, en coordinación con representantes del Gobierno Interino y en colaboración con organismos de la comunidad internacional, en la conceptualización, diseño y costeo de intervenciones de corto y mediano plazo orientadas a atender las necesidades urgentes de la población, el restablecimiento de los servicios básicos y las acciones que permitan reencauzar al país en la senda de crecimiento sostenible e inclusivo. Esta sección incluye un resumen de las acciones propuestas dentro de cada uno de los sectores, diferenciando las actividades orientadas, en una primera fase, a la atención de la emergencia en cada sector para luego hacer la transición hacia un enfoque de mediano plazo que sirva de base para la recuperación de largo plazo de Venezuela. Los detalles específicos de las intervenciones propuestas se encuentran en el anexo de este documento. Es importante resaltar nuevamente que los costos estimados de estas intervenciones tienen un alto grado de incertidumbre, por lo que están sujetos a cambios y no se asume una fuente de financiamiento explícita para los mismos.

79 - Algunos de los componentes de este programa están contemplados dentro de las intervenciones propuestas, mientras que otros van más allá del alcance de este documento. Dentro de las medidas de corto plazo se encuentran: i) adopción de medidas para la unificación del tipo de cambio con un marco consistente con los instrumentos de política monetaria a adoptar, ii) eliminar el financiamiento monetario del déficit con el objetivo de reducir la inflación, iii) restablecer los mecanismos de mercado y reducir las distorsiones existentes tales como el control de precios y dividendos, restricciones a la importación, etc., iv) racionalización y remoción gradual de los subsidios a los servicios públicos y v) estimular la inversión en el sector petrolero por medio de reformas al marco legal y regulatorio y contractual.

Atender las necesidades urgentes de la población

Dada la situación social, es prioritaria una intervención que asegure ingresos y el acceso a los alimentos de la población, en especial a los más vulnerables. Además, se deben restablecer las condiciones de salud mínimas de la población y trabajar en el sector educativo para tratar de mitigar el impacto de la crisis sobre el capital humano a futuro.

Ingresos y apoyo al consumo

La acuciante situación que están viviendo los hogares venezolanos hace necesarias intervenciones que permitan a los hogares acceder a alimentos y artículos de primera necesidad. Los hogares destinan casi todo su ingreso a la compra de alimentos, y estos no son suficientes para satisfacer las necesidades de los miembros. La tasa de desnutrición infantil es de las más altas de la región y existe un alto porcentaje de adultos que no han podido conseguir recursos necesarios para comprar comida.

En una primera instancia se sugiere la implementación de un programa de transferencias no condicionadas a nivel nacional de una cobertura cuasi universal. El objetivo de esta intervención es lograr cubrir a la mayor cantidad de la población en el menor tiempo posible. Por ello se propone aprovechar la alta bancarización de la población en Venezuela y realizar transferencias a cuentas bancarias cuyo titular sean mujeres de más de 18 años, lo que permitiría llegar a un mayor número de beneficiarios de manera rápida⁸⁰. Al mismo tiempo, se lanzarán campañas para extender la cobertura a beneficiarios potenciales que no están bancarizados. Dentro de las características del programa, que se explica en mayor detalle en el anexo, se destaca el hecho que los montos de los beneficios se ajustarán de acuerdo con la evolución de la situación macroeconómica, se prevé la

entrega directa de alimentos en áreas geográficas específicas donde no se cuenta con mercados suficientes para proveer alimentos a la población, y se considera fortalecer el esquema de alimentación escolar y así también realizar intervenciones específicas para pequeños productores agropecuarios.

Los retos para la implementación en esta primera etapa se vinculan con el acceso a la base de datos bancarios y la inclusión de personas no bancarizadas y hogares no elegibles. Para la implementación del programa es necesario acceder a la base de datos de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) para establecer el padrón inicial de beneficiarios. Un segundo reto es la inclusión de personas no bancarizadas y de hogares vulnerables sin mujeres elegibles. La tasa de bancarización de los quintiles más vulnerables es de alrededor del 85%, razón por la cual se planea implementar estrategias de búsqueda activa de nuevos beneficiarios. Esto incluiría jornadas de bancarización y mecanismos comunitarios para ubicar a esta población y mecanismos de postulación en línea, además de definir de mecanismos alternativos de pago digital no bancario y cómo se procesarán las nuevas incorporaciones.

En el mediano plazo se espera focalizar los esfuerzos para aliviar la pobreza y apoyar el consumo de la población más vulnerable⁸¹. Esto se llevará a cabo a través de la implementación de un Programa de Transferencias Focalizadas (PTF) inicialmente no condicionadas (con progresiva transición a una serie de condicionalidades que reflejen las prioridades de la política social). Este programa prevé transferencias por hogares. El monto de la transferencia dependerá de la estructura del hogar, y se basará en el valor de la brecha de pobreza o pobreza extrema, tomando en cuenta también restricciones fiscales. La población objetivo pasará a ser los hogares en situación de pobreza estructural. La estrategia prevé una serie de acciones orientadas a instalar el mecanismo de focalización.

80 - De acuerdo con estimaciones del BID, el 95% de las familias tiene una mujer de 18 años o más, y de ellas, aproximadamente un 70%-75% contaba con una cuenta bancaria para 2018. La focalización de género está justificada por la literatura sobre transferencias monetarias condicionadas, que muestra que las mujeres priorizan los gastos relacionados con alimentos y niños.

81 - El avance desde la primera etapa a la segunda estará signado por la estabilización de la economía, la implementación de un mecanismo de focalización y que la oferta de productos se regularice a nivel nacional.

El principal reto operativo en la segunda etapa es el acceso a la información de los hogares y la instalación del sistema de selección de beneficiarios.

La creación de este sistema requiere el diseño y levantamiento de fichas sociales para capturar información del hogar posiblemente mediante barrido censal. La falta de registro de menores genera un impedimento al esquema. La pandemia hace necesaria la elaboración de un sistema de postulación en línea, quedando pendiente el reto de verificación de las postulaciones en el hogar.

El costo estimado para el programa de transferencias cuasi universales y de transferencias en especie para el primer año alcanza los US\$2.800 millones. Para el segundo año, el monto total es de US\$2.954 millones, en cuyo caso las transferencias focalizadas representan más del 50% del total del gasto. Para el tercer año, el costo se ha estimado en US\$2.250 millones.

Salud

El deterioro en el sector salud está impactando en indicadores básicos de salud del país.

Los casos de malaria y tuberculosis han venido aumentando en los últimos años y la mortalidad materna se encuentra a niveles de la década de 1960. La infraestructura hospitalaria se halla colapsada y el impacto de la pandemia de la COVID-19 pone aún más de relieve la situación del sector. La presión sobre el sistema de salud público durante este periodo es sustantiva y el mismo no cuenta con insumos básicos para la protección de los profesionales de la salud y tiene un limitado número de plazas para la atención de los enfermos.

Las intervenciones planeadas en el corto plazo se enfocarían, en la etapa de emergencia,

en restablecer la provisión de intervenciones prioritarias y el tratamiento para enfermedades agudas, reinstaurar los servicios críticos en hospitales y su equipamiento, y contener y mitigar el impacto de la pandemia de la COVID-19. Dentro de las actividades se incluyen la compra y distribución de drogas e implementos médicos para restablecer la provisión de servicios básicos de salud a la población, además de equipos de protección personal, capacidad de seguimiento de la pandemia, y atención de enfermos. Así mismo, se buscaría mejorar la implementación de programas de salud para enfermedades no transmisibles, expandir los programas de vacunación y restaurar la capacidad de ciertos hospitales.

El principal reto de la implementación en esta primera etapa es el esquema logístico,

vinculado tanto con el proceso de adquisición como la distribución de los insumos a los establecimientos de salud priorizados. Dado el deterioro de la infraestructura en el país se debe trabajar sobre el fortalecimiento de las cadenas de frío a nivel nacional.

La segunda etapa busca consolidar las bases para restaurar el funcionamiento básico del sistema de salud y avanzar hacia el establecimiento de un sistema de salud de cobertura universal⁸²,

por medio de intervenciones y acciones para: i) ampliar la provisión de intervenciones esenciales de salud más allá de situaciones agudas y de urgencia vital; ii) restablecer la plena capacidad operativa de los hospitales públicos prioritarios y los centros de atención primaria de salud; iii) fortalecer la capacidad de los recursos humanos; y v) elaborar un plan de reformas necesarias para el financiamiento y la reorganización del sistema de prestación de servicios de salud para avanzar hacia la cobertura universal en salud.

El principal desafío en esta fase se relaciona con la capacidad institucional para llevar a término los procesos de contratación de las inversiones de infraestructura y equipamiento, así como con la disponibilidad de contratistas especializados que puedan responder de forma adecuada a los procesos de licitación, teniendo en cuenta la amplia cobertura geográfica. Otro de los aspectos que comportan una dificultad es la ausencia de información sobre la diáspora de profesionales de salud y la incertidumbre sobre la capacidad real de recuperación de esta en aquellas áreas de especialización prioritaria. Por otro lado, las políticas salariales y de incentivación están sujetas a las restricciones presupuestarias y se requerirán discusiones y consensos con otros sectores.

El costo fiscal de las intervenciones propuestas para el primer año alcanza los US\$1.925 millones, excluyendo acciones específicas para la pandemia de la COVID-19, lo que representa aproximadamente US\$ 170 millones. Los montos son similares para los años siguientes.

Educación

La asistencia escolar ha empeorado sustancialmente durante los últimos años, especialmente en los primeros y últimos años de escolaridad, teniendo un impacto sobre el potencial de crecimiento del país en el mediano plazo. El sistema escolar era una herramienta de protección social, dado que también brindaba cobertura de planes de alimentación. La crisis de la COVID-19 y el cierre prolongado de las escuelas tendrán como consecuencia un agravamiento de los bajos niveles de aprendizaje, e incidirán en la deserción y la promoción, así como en la nutrición, al limitar la distribución de alimentos en los centros escolares.

El reto de mantener la asistencia escolar durante la pandemia es muy elevado, especialmente en el ambiente reinante, donde los problemas de acceso a medios digitales y la falta generalizada de recursos hace muy complicada la posibilidad de educación a distancia, especialmente para los alumnos de escuelas públicas. Esto puede tener un impacto marcado sobre la ya decreciente tasa de escolaridad en la Venezuela post pandemia. La experiencia reciente de otros países de la región que no cuentan con las condiciones de garantizar la continuidad educativa por medios digitales muestra la importancia de desarrollar estrategias multicanal para la continuidad educativa que incluyan medios como radio, televisión y materiales impresos a ser distribuidos para alcanzar la mayor parte de la población (Álvarez et al., 2020). Es necesario buscar formas para mantener el alcance de los comedores escolares, pudiendo incluirse la distribución de alimentos básicos en los hogares de los estudiantes más vulnerables en reemplazo del servicio de comedor escolar⁸³.

Cuando sea posible reanudar la asistencia escolar, las intervenciones propuestas tienen por objetivo eliminar las barreras de acceso debido a la crisis para estudiantes y docentes y mejorar la calidad de los servicios educativos para garantizar que los alumnos adquieran habilidades y capacidades necesarias para el desarrollo individual y su inserción en el aparato productivo. Para ello, en el corto plazo se buscaría paliar la emergencia relacionada con la falta de comida, así como de materiales básicos de aprendizaje en los municipios de atención prioritaria⁸⁴, incluyendo la distribución de kits escolares que garanticen el acceso al centro educativo y las condiciones mínimas para el aprendizaje. En el área de calidad las acciones se concentran en implementar un programa de lecto-escritura y matemática, y programas de nivelación y reinserción en el sistema educativo para estudiantes que se hallen fuera del sistema o que adolezcan de grandes rezagos, además de esfuerzos de recolección de información relevante para la toma de decisiones.



83 - Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19 consultable aquí: <https://www.mep.gov.cr/sites/default/files/blog/ajduntos/protocolo-general-distribucion-alimentos-centros-educativos-publicos-suspension-lecciones-raiz-emerg.pdf>.

84 - Se propone en una primera instancia la focalización de las acciones en 80 municipios de atención prioritaria; en una primera instancia los programas de alimentación y materiales se concentrarían en las escuelas públicas situadas en zonas con los mayores índices de pobreza de forma de cubrir el 30% de los estudiantes de las escuelas públicas u otro criterio definido por el gobierno.

Durante la segunda etapa, de mediano plazo (entre los años 2 a 5), se buscará consolidar las bases para restaurar la calidad y la eficiencia de los servicios educativos⁸⁵, por medio de intervenciones y acciones para: i) diseñar e implementar un plan de recuperación de la infraestructura escolar; ii) revisar la oferta de programas para desarrollo infantil temprano para niños de 0 a 5 años y mejorar la calidad de los servicios infantiles; iii) mejorar la calidad de los aprendizajes en todos los niveles educativos a través de un plan para una reforma curricular basada en competencias; iv) fortalecer la formación inicial y en servicio de los docentes y reformar la carrera docente; y v) implementar un sistema de información y gestión educativa que permita contar con información sobre el sistema para reformar la ley de financiamiento escolar, de modo que garantice la equidad en la atribución de los recursos.

Los retos en esta segunda etapa se centran en la necesidad de generar consenso dentro de la comunidad educativa para armar un plan de reforma curricular y de la profesión docente. Es indispensable que los temas de la reforma se definan en los primeros dos años para evitar que ciertas medidas temporales se vuelvan permanentes. Así mismo, los datos sobre medición del aprendizaje e infraestructura escolar son cruciales para poder informar la toma de decisiones y sobre todo la focalización de las políticas de acceso.

Restablecer el acceso a servicios básicos

Los problemas de deterioro de la infraestructura demandarán acciones de largo plazo y sumas sustantivas de recursos, pero es imperioso asegurar un servicio mínimo de electricidad, agua y transporte que permita a los ciudadanos poder elaborar alimentos, trasladarse al trabajo y la escuela,

entre otros. Luego de que se haya logrado la provisión de servicios básicos a la población, se plantean intervenciones en el mediano plazo orientadas a mejorar la calidad y permitir el crecimiento económico del país.

Electricidad

Las fallas del sector eléctrico impactan directamente sobre la calidad de vida de las personas pero así también sobre la competitividad y el crecimiento del país. Las empresas venezolanas reportan que los cortes de energía les representan el 6% de sus ventas y alrededor del 50% de las firmas han tenido que comprar generadores propios para lograr solventar los problemas del sistema eléctrico nacional.

Las intervenciones para el primer año se enfocarían en el restablecimiento de la capacidad de generación térmica y la generación de respaldo crítico, con especial atención a la región de Zulia, donde la provisión se ha deteriorado en mayor medida, además de intervenciones para rehabilitar la red de distribución y transmisión y recuperar el Centro Nacional de Despacho (CND). Este trabajo incluye la realización de auditorías técnicas de las plantas térmicas, hidroeléctricas y las principales subestaciones de alto voltaje, la compra e instalación de repuestos y equipos para la rehabilitación de los activos críticos, el diagnóstico de la infraestructura para el suministro de combustibles líquidos y gas natural para la generación, la elaboración de un plan de suministro de combustibles, así como la preparación de planes de fortalecimiento de la infraestructura y de la capacidad institucional del ministerio y de CORPOLEC, siendo el CND una pieza fundamental del sistema. Dada la escala de las intervenciones, se propone instaurar una gerencia de proyectos que apoye la implementación y un Fondo de Financiamiento que administre los recursos destinados al sector, provenientes de diferentes fuentes.

85 - Los hitos para lograr la transición desde la primera hacia la segunda etapa están relacionado con la disponibilidad de datos que permita implementar las reformas de mediano y largo plazo, en particular, contar con información sobre docentes, nivel de aprendizajes e infraestructura escolar.

En el mediano plazo se buscará mejorar el marco institucional y la sostenibilidad del sistema. Dentro de las acciones orientadas a asegurar la sostenibilidad del servicio en el mediano y largo plazo se incluyen: i) fortalecer la capacidad institucional y gerencial de las entidades rectoras, ii) reformular el sector eléctrico para permitir la participación del sector privado, promover la competencia, reducir los costos del servicio y mejorar la eficiencia del sector, iii) crear los organismos de planeación, regulación y supervisión del sector, iv) recuperar la confiabilidad del sistema y reforzar la infraestructura existente, v) incrementar la eficiencia energética, incluido un plan de reducción de pérdidas del sector, para disminuir las necesidades de generación actuales y futuras, vi) mejorar la calidad del servicio, vii) iniciar un proceso gradual de transición tarifaria que refleje los costos eficientes de la prestación del servicio.

Dada la relevancia del sector y su grado de exposición, es importante que se realice un adecuado manejo de la comunicación y de las expectativas, informando claramente el estado de la infraestructura, y qué se espera en el corto y mediano plazo, indicando de manera transparente los objetivos para el corto plazo en materia de suministro de electricidad, indicando a la población de las metas específicas y el establecimiento de una clara gobernanza para la implementación del plan de recuperación.

El costo estimado para el periodo de 5 años es de aproximadamente US\$7.100 millones, incluyendo actividades de mejoramiento de la generación, transmisión y distribución. Los recursos mínimos requeridos para el primer año representan US\$217 millones⁸⁶.

Agua

El servicio de provisión de agua se ha deteriorado en los últimos años. Solo el 25% de los hogares de Venezuela recibe agua de manera continua todos los días, y la calidad del agua provista es muy pobre.

A esto se suman los problemas de infraestructura, la falta de químicos necesarios para el tratamiento y la falta de tratamiento de las aguas residuales.

Las intervenciones de emergencia en el sector de agua buscan garantizar la provisión a hospitales y otras instalaciones estratégicas, procurando garantizar la provisión de agua de 50 litros por día por persona y apoyar la reconversión de las empresas de agua en el país. Específicamente, dentro de las actividades de emergencia en este sector se espera: i) implementar un esquema de apoyo de emergencia a los operadores de los servicios de agua, ii) proporcionar suministro de agua de emergencia en instalaciones clave e instalar puntos de distribución de agua en zonas críticas y en hospitales por medio de la rehabilitación de pozos de emergencia, iii) garantizar el suministro de un mínimo de 50 litros de agua per cápita al día y iv) realizar diagnósticos detallados de infraestructura y desarrollar herramientas de planificación para el sector.

El objetivo de esta segunda etapa es asegurar una provisión de 200 litros por persona por día para una población estimada de 30 millones de personas. Las actividades que se llevarán a cabo durante esta etapa son una continuación de las actividades del primer año, además de: i) la rehabilitación de la infraestructura crítica de tratamiento de aguas residuales; y ii) la preparación de planes de manejo de cuencas para un adecuado uso de los recursos hídricos. Además de estos temas, se planea trabajar en un esquema de manejo de recursos humanos y en la formulación de un esquema tarifario que favorezca la sostenibilidad del sector.

El costo mínimo de las intervenciones en el sector se estimó en US\$675 millones para el primer año⁸⁷, mientras que para los siguientes 4 años se estima un costo total de US\$3.800 millones.

86 - Este valor refleja el monto mínimo que debería invertirse en el primer año, habiendo posibilidad de expandirlo hasta US\$1.000 millones de disponerse recursos para ello.

87 - Este valor refleja el monto mínimo que debería invertirse en el primer año, habiendo posibilidad de expandirlo hasta US\$1.400 millones de disponerse recursos para ello.

Transporte

El deterioro de la infraestructura de transporte en Venezuela afecta la competitividad y las posibilidades de recuperación, así como la calidad de vida de la población. El país se encuentra en los últimos lugares en los índices de calidad de la infraestructura de transporte, así como en los últimos lugares de los índices de desempeño logístico y con un costo creciente del transporte debido a cuestiones de seguridad. El transporte urbano también se encuentra colapsado.

Las intervenciones se centrarán en la recuperación de su operatividad y de su rol dentro de la estructura productiva del país. Estas incluyen la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura crítica de transporte interurbano, la renovación y reparación de la flota de transporte de carga y pasajeros y la recuperación de la operatividad de puertos y aeropuertos. Así mismo, dada la importancia en la emergencia del comercio con los países limítrofes, se buscará mejorar la eficiencia de los pasos fronterizos. En el ámbito urbano se busca el apoyo de empresas operadoras que permitan mejorar la capacidad operativa de los sistemas de transporte público.

En el mediano plazo se espera trabajar en el fortalecimiento de la capacidad institucional, incluyendo la separación de las funciones de planificación, construcción, operación, regulación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios, además del diseño de un plan de seguridad vial y mejoras en el marco legal, incluidas las leyes de concesiones.

Generar el andamiaje institucional que permita la reconstrucción

El deterioro institucional que ha sufrido el país hace necesarias intervenciones específicas de corto y mediano plazo que reinstauren las instituciones y permitan el funcionamiento de la economía de mercado y

la atracción de inversiones y el comercio. En esta sección se analizan las medidas de corto y largo plazo propuestas para restablecer una economía de mercado, reinstaurar el rol del sector financiero, facilitar del comercio y la inversión extranjera, reconstruir de la capacidad del Estado de formulación y ejecución de políticas públicas y lograr el desarrollo competitivo y sostenible del sector petrolero.

Restablecer una economía de mercado

El sector público ha asumido un rol preponderante en la economía de Venezuela, desincentivando la inversión privada y el crecimiento económico. En el corto plazo es necesaria la introducción de reformas (o el retorno a los marcos institucionales previos) que eliminen los controles excesivos o innecesarios a la actividad empresarial y que reinstauren un marco propicio para el resurgimiento de la actividad privada en el país, como la eliminación de la regulación de precios y del control al comercio internacional, así como a la producción y comercio en el sector alimentario y agrícola, y de las restricciones a la disponibilidad de divisas para el comercio internacional. Así mismo, se deben remover las rigideces del mercado laboral y reinstaurar un marco regulatorio para la competitividad. Se necesita establecer esquemas que permitan la protección de la inversión privada, y el funcionamiento de las agencias regulatorias, buscando el cierre de instancias gubernamentales que ejercen controles sobre la actividad económica. Por otro lado, es necesaria la creación y puesta en funcionamiento de un Consejo Nacional de Competitividad para facilitar el diálogo público-privado, así como una agencia de promoción del desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento.

Restablecer del rol del sector financiero

El sector financiero en Venezuela tiene un rol muy limitado en la economía. El crédito al sector privado es mínimo, las empresas usan sus propios recursos para financiar sus inversiones y el principal rol del sector es meramente transaccional. Así mismo, el sector no tiene capacidad de proveer financiamiento de la escala requerida para la reactivación del país, lo cual requiere una amplia recapitalización.

En una primera instancia es necesario fortalecer el funcionamiento del sector financiero doméstico tanto por su rol en el programa de transferencias monetarias previsto, así como por su rol para el financiamiento del comercio y de la inversión. El marco regulatorio a su vez tiene que ser reformado para restablecer las reglas prudenciales, la transparencia y la AML/CTF. Específicamente, dentro de las actividades propuestas cabe citar: i) promover acciones para expandir el sistema de pago para que pueda cumplir su rol dentro del sistema de transferencias, como ser apertura simplificada de cuentas, un diagnóstico de sus capacidades operativas y técnicas, etc.; ii) fomentar la provisión de financiamiento del comercio internacional, incluyendo un esquema que permita a entidades financieras solventar las limitaciones provocadas por las sanciones impuestas sobre el país y acceder al sistema de pagos internacional, así como un sistema de avales y garantías para asegurar a las cartas de crédito internacional emitidas por entidades locales; iii) mejorar la capacidad institucional y la coordinación entre las entidades de supervisión del sistema financiero venezolano; iv) introducir reformas (o retornar a leyes anteriores) para mejorar el funcionamiento del sistema financiero, entre otras.

Las medidas de mediano plazo profundizarían cada una las reformas apuntadas como inmediatas. Respecto del fortalecimiento del sistema financiero, sería necesario profundizar en medidas regulatorias e

institucionales que perfeccionen la gobernanza del sistema financiero. Dentro de las actividades contempladas en esta etapa se incluye el diseño de un plan de capitalización del sistema, particularmente para los bancos públicos, la introducción de medidas orientadas a la restauración del crédito mediante la revisión de la regulación, el desarrollo de un plan de financiamiento para pyme, el financiamiento a largo plazo y el establecimiento de un sistema de evaluación del riesgo de crédito, además de mejoras en el sistema de garantías de depósito, la bolsa de valores y el mercado de seguros.

Facilitar el comercio y la inversión

El esfuerzo de reconstrucción del país necesitará un sistema de comercio internacional ágil y seguro que permita el ingreso de la ayuda y de los insumos para encaminar este proceso. Por ello, se espera generar un esquema de facilitación comercial en el corto plazo para luego avanzar con la modernización de las aduanas y el restablecimiento de tratados comerciales y la actualización de los regímenes orientados a la atracción de inversión.

Específicamente, en el corto plazo, **se propone trabajar en un plan de contingencia para la emergencia** con el objetivo de garantizar que las importaciones y donaciones puedan ingresar al país de manera segura, incluyendo la emisión de regulaciones para el tratamiento de las importaciones y donaciones, la preparación de una lista de bienes elegibles y designación de puntos de entrada. En el corto plazo, se sugiere tomar medidas específicas para facilitar la recuperación del sector privado y la reactivación de la economía, como suspender el régimen aduanero actual y solicitar la restauración unilateral de las preferencias arancelarias con los principales socios comerciales, y recobrar el régimen de inversión, además de apoyar la recuperación del sector agrícola con medidas específicas para dicho sector.

En el mediano plazo se contemplan acciones orientadas a la facilitación del comercio, como ser la modernización de la autoridad aduanera, y mejoras dirigidas a reducir los costos comerciales y aumentar la seguridad en las operaciones comerciales; la gestión coordinada de fronteras y el desarrollo de una ventanilla única comercial, entre otras. Además, se sugiere modernizar el régimen de inversiones del país para otorgar protecciones legales a los posibles inversores, y diseñar esquemas de atracción de inversiones.

Reconstruir la capacidad del Estado

Para poder implementar los programas y proyectos se requiere de un sistema de gestión de las finanzas públicas transparente y eficiente, además de información que oriente la toma de decisiones y una instancia específica que apunte las limitadas capacidades institucionales con que contará el gobierno en sus inicios. En el corto plazo, es preciso restaurar la capacidad de recaudar ingresos, contar con un marco que permita la ejecución, incluyendo un presupuesto, fortalecer las capacidades del Ministerio de Finanzas, efectuar reformas al marco de compras y contrataciones públicas, entre otras actividades.

Para que las políticas se ejecuten con la urgencia que demandan la emergencia y la recuperación económica, se propone la creación de un Centro de Gobierno que posea las capacidades de priorización de los programas que contribuyen a las políticas prioritarias; de planificación y coordinación multisectorial de dichos programas para facilitar e impulsar su cumplimiento; de monitoreo de su implementación con datos confiables para la pronta corrección de obstáculos; y de comunicación para que el gobierno cuente con la capacidad de informar a los ciudadanos y gestionar sus expectativas.

El fortalecimiento de la capacidad de generar información administrativa y estadística es fundamental y de corto plazo, pues constituye un insumo esencial para la toma de decisiones sobre políticas y programas. Otro tema que es necesario trabajar en el corto plazo es el manejo de las empresas públicas, desde la recolección de la información básica hasta la protección de sus activos y su potencial enajenación.

Contar con un sistema de identificación y registro civil robusto y confiable es vital para la transición. En el corto plazo, un registro comprehensivo de la población permitirá realizar una asignación efectiva de programas sociales. En el mediano plazo, un sistema de identificación de calidad es un elemento clave en la implementación de mejoras a la prestación de servicios públicos y privados y en el aprovechamiento de la economía digital. Para esto, se requiere: (i) reformar y modernizar el registro civil para eliminar el subregistro y mejorar la integración de información a nivel nacional; (ii) modernizar el sistema de identificación nacional, incluyendo la implementación de una nueva cédula de identidad; y (iii) sentar las bases para la creación de un sistema de identificación digital.

En el mediano plazo se contemplan acciones que profundizan los procesos iniciados en la primera etapa, los cuales incluyen acciones para mejorar el manejo de las empresas públicas, mejorando también el marco regulatorio de las mismas. Durante este periodo, se propone avanzar con una reducción gradual y continua del esquema de subsidios existente en el país, además de elaborar un esquema que permita una mayor generación de ingresos tributarios. Desde el punto de vista del gasto, se contempla continuar con el fortalecimiento del Centro de Gobierno. Así mismo, se recomiendan acciones para el fortalecimiento del sistema estadístico nacional, de simplificación administrativa y orientadas a la creación de un sistema moderno, confiable y transparente de identidad ciudadana.

Desarrollar competitiva y sosteniblemente el sector extractivo

El sector petrolero continuará siendo el principal motor de la economía por un tiempo; por lo tanto, es importante generar la institucionalidad para atraer de nuevo capital y conocimiento al mismo.

En el sector minero, hay que generar la institucionalidad para ordenarlo y aprovechar su potencial de aportar a la economía. El declive de la industria petrolera descrito en las secciones anteriores hace evidente la necesidad de atraer la inversión privada para iniciar el proceso de recuperación de este sector. Durante el corto plazo, el rol del gobierno será reconstruir la capacidad institucional y crear las condiciones para estabilizar la producción y para atraer inversiones del sector privado, además de proveer al mercado doméstico de productos refinados. Dentro de las actividades específicas se encuentra la realización de un *rapid assessment* del estado de la infraestructura del sector, la realización de una auditoría de aspectos operativos y financieros de PDVSA, la conexión de pozos perforados pero no conectados para estabilizar la producción, normalizar la provisión de productos derivados del petróleo al mercado doméstico y la coordinación para un mejor uso de productos con el sector eléctrico. Así mismo, se debe trabajar en el fortalecimiento del marco institucional por medio del diseño y puesta en funcionamiento de la Agencia Venezolana de Hidrocarburos.

En el mediano plazo se propone avanzar con cambios sustantivos al marco regulatorio, reformas claves en el rol de PDVSA en el sector, además de iniciar un proceso de reestructuración de la empresa, y mejorar el desempeño ambiental. Específicamente, se proponen cambios al marco regulatorio para atraer inversiones nacionales e internacionales al sector, además de permitir reestructurar PDVSA como una empresa pública competitiva.

Políticas sectoriales

Además de las políticas generales descritas en el documento, hay sectores que permitirán insertar dinamismo a la economía y que permitirán la generación de empleo y de divisas más allá del sector petrolero. Como hemos visto en las secciones anteriores, este sector continuará siendo el motor del crecimiento del país en el mediano plazo, pero su crecimiento solo permite recuperar el espacio perdido en más de una década.

Sector turismo

Dado el potencial del turismo para el desarrollo económico del país, especial atención se brinda al proceso de reactivación del sector. En el corto plazo, se busca activar el movimiento turístico internacional lo antes posible, por lo que se propone el relanzamiento de Isla Margarita, con una imagen renovada y ligada a un producto de sol y playa experiencial, así como un producto de ecoturismo y naturaleza. Debido a la situación generada por la COVID-19, la insularidad de este destino es un activo a la hora de posicionar Isla Margarita como un destino seguro y con ventajas para controlar el volumen de llegadas turísticas, apuntando a una baja densidad turística, sin aglomeraciones ni desarrollos turísticos masivos. Será importante trabajar la imagen turística de Isla Margarita como un destino insular preservado, auténtico y basado en una actividad turística baja en carbono, respetuosa con el medio ambiente e inclusiva socialmente.

Sector agrícola

Además de las medidas de corto plazo identificadas dentro del sector alimentario y de comercio internacional, en el mediano plazo se espera trabajar en la priorización de inversiones en bienes públicos agrícolas, lo cual abarca: (i) la generación de información agrícola actualizada; (ii) la reconstrucción y modernización de la infraestructura rural (principalmente caminos rurales y sistemas de riego), (iii) la restitución, saneamiento y titulación de tierras, a través de la creación de un catastro multipropósito; y (iv) el fortalecimiento de la sanidad agropecuaria incluyendo campañas de vacunación y acciones para el manejo integrado de cultivos.

Sinergias

La elaboración de una estrategia comprensiva para la recuperación del país, como es el proceso cuyos resultados están plasmados en el documento, tiene la ventaja de permitir la identificación de sinergias y áreas de colaboración fundamentales para el éxito de las intervenciones planeadas. A continuación, se detallan algunos sectores donde se necesitan la coordinación y la sinergia de esfuerzos para la efectividad de las intervenciones.

Sistema de pagos y transferencias condicionadas. El programa de transferencias monetarias se basa en la hipótesis de trabajo de que el sistema de pagos en Venezuela es capaz de encauzar las transferencias hacia los beneficiarios y que los mismos tienen la capacidad de utilizar las transferencias para la compra de bienes. Para ello, el sistema de pagos debe funcionar de manera que permita un elevado número de transacciones.

Comercio internacional, transporte y disponibilidad de alimentos.

Las transferencias monetarias aliviarán en parte el problema de falta de recursos por parte de los hogares para acceder a productos básicos. Sin embargo, dado el bajo nivel de importaciones, y de disponibilidad de bienes en el mercado doméstico, es muy importante contar con un plan de facilitación del comercio que permita la importación rápida de bienes terminados e insumos para satisfacer esta demanda generada por las transferencias. Además, debido al deterioro de la flota de transporte, para que las medidas de facilitación de comercio sean efectivas, se debe trabajar en esquemas que permitan el uso de transporte de otros países para realizar la logística necesaria.

Identidad y programas de protección social. Muchas de las iniciativas incluidas en el sector social, tanto de corto (respuesta a COVID) como de mediano plazo requieren un sistema de identificación para una implementación efectiva y eficiente. En particular, asignaciones diferenciadas y/o programas que requieran un seguimiento en el tiempo se beneficiarían de un sistema de identificación robusto y confiable.

Hidrocarburos y el sector eléctrico. Dadas las cuantiosas reservas de gas, este combustible podría desempeñar un papel crucial en el restablecimiento del suministro confiable de electricidad, reemplazando los combustibles líquidos más contaminantes. Para reducir la quema de gas y mejorar el suministro de gas a las centrales eléctricas, se necesitan inversiones de entre US\$4.000 y US\$6.000 millones para recolección, procesamiento y transporte de gas. Al igual que con los combustibles líquidos, establecer un régimen racional de fijación de precios del gas es un paso esencial hacia la reforma del sector.

Retos y riesgos

Escala de las intervenciones y fuentes de financiamiento. Los estimados preliminares de las necesidades de financiamiento superan la capacidad de generar recursos propios para solventar dicho gasto, además de la necesidad imperiosa de limitar el financiamiento monetario del déficit como forma de disminuir las presiones inflacionarias. Esto implica que será menester recurrir al apoyo financiero de la comunidad internacional para poder implementar las medidas identificadas. La magnitud de este involucramiento todavía está por definirse dada la incertidumbre sobre la transición en el país. A esto se debe sumar el impacto de la pandemia de la COVID-19, que ha generado demandas adicionales de apoyo internacional, además de haber reducido potencialmente los recursos disponibles para este tipo de ayuda. Esto hace imperativo un alto grado de coordinación entre los diferentes actores interesados en apoyar el proceso de reconstrucción del país.

Necesidad de mantener el apoyo de la población en el proceso. En el corto plazo se deben buscar cambios sustantivos en la calidad de vida de la población e instaurar el andamiaje necesario para la recuperación y reconstrucción del país. Luego que se hayan alcanzado hitos específicos en los sectores respectivos, se espera seguir profundizando el trabajo en cada uno de los sectores. Las reformas propuestas no están exentas de infligir costos para grupos específicos o la población en general, así como también es cierto que puede llevar tiempo el hecho de que la población perciba las mejoras en la calidad de vida gracias a las reformas, por lo que es necesario montar una campaña de comunicación que permita entender las dificultades del proceso y manejar las expectativas de la gente. Así mismo, el apoyo de la población al programa de recuperación dependerá

del éxito del programa de estabilización y de la escala de los programas sociales para mitigar los impactos negativos en la población.

Las intervenciones fueron diseñadas en un ambiente de alta incertidumbre. Aunque el BID ha venido trabajando para la generación de información crítica para el diseño de las intervenciones, el grado de incertidumbre sobre el ambiente donde finalmente se implementarán es muy alto, por lo que las mismas pueden sufrir cambios sustantivos en términos de montos o de cobertura para adaptarlas a la realidad del momento. La situación en el país empeora a cada instante, tanto en el ámbito económico como en el social. La producción petrolera ha presentado un deterioro sustantivo en los meses recientes y el impacto de la pandemia de la COVID-19 todavía es incierto sobre la calidad de vida de la población.

La transición política afectará las posibilidades de avanzar con las reformas necesarias. La transición en Venezuela es indudablemente incierta, y uno de los temas que afectará la dinámica a mediano plazo es la habilidad por parte del nuevo gobierno de introducir reformas sustantivas al inicio de este. La posibilidad de que el nuevo gobierno sea un gobierno de transición y que se realice un llamado a elecciones en un plazo determinado limitaría sustancialmente la capacidad de realizar reformas, salvo que se encuadren dentro de un acuerdo nacional donde se identifique de antemano las políticas que se buscarían implementar en el corto plazo. Es necesario prestar atención al fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por la integridad y transparencia de los actos electorales, así como implementar acciones que permitan la participación amplia de la sociedad en los procesos electorales, incluyendo el sistema de identificación nacional.

El éxito del programa se basa en un esquema de implementación

efectivo. La capacidad institucional dentro del sector público en Venezuela se ha deteriorado sustancialmente, a lo que hay que sumar la migración de capital humano especializado debido a la crisis política y económica. La posibilidad de ejecutar los programas y proyectos aquí enunciados depende de contar con equipos técnicos capaces de llevar adelante estas actividades de manera eficiente y transparente. Por ello, es importante trabajar desde ya en la creación de cuadros técnicos y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para que permitan canalizar parte de los proyectos.

Secuenciamiento. El orden y la ocasión en la que se realicen las reformas de política y se implementen los programas propuestos son muy importantes. Hay casos, como ser el caso de una política de remoción de subsidios, que pueden tener impactos negativos sobre el apoyo al proceso de transición si no se implementan en coordinación con un esquema de mitigación de su impacto sobre las familias. Así mismo, es importante tener en cuenta el impacto de las decisiones que se toman en un inicio del proceso sobre las condiciones a futuro.

Seguridad. La presencia de grupos armados irregulares en Venezuela representa un riesgo significativo para la implantación y supervisión de las actividades previstas. El ambiente de seguridad será de riesgo moderado a alto, dado que es de esperar que organizaciones delictivas intentarán resistir los esfuerzos del Estado para recuperar el control sobre el territorio. Esto representa un riesgo sustantivo para la implementación.

Medio ambiente. Detener los daños al medio ambiente causados por la falta de manejo de riesgos y la actividad minera irregular es una acción imperativa en la transición y se encuentra altamente relacionada con la recuperación del control sobre el territorio.

Migración. Se espera que el proceso migratorio continúe en el mediano plazo. Aunque las condiciones de vida mejoren en el corto plazo, los incentivos económicos y familiares seguirán haciendo de la migración una alternativa viable, con su consiguiente impacto en el capital humano del país y el potencial de recuperación.

5. INSTANCIAS DE DIÁLOGO SOBRE VENEZUELA

La situación imperante en Venezuela hace necesario actuar de manera mancomunada para estar listos cuando las condiciones permitan el involucramiento de las instituciones multilaterales de crédito en los esfuerzos de reconstrucción del país. Durante 2019 y 2020, el BID ha venido llevando a cabo instancias de diálogo interno con las contrapartes del Gobierno Interino de Venezuela, así como también con representantes del sector privado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional interesados en apoyar el proceso de reconstrucción, para avanzar en la elaboración de un diagnóstico de la situación, y determinar la naturaleza y la escala de las intervenciones necesarias para atender la emergencia y reencauzar al país en una senda de crecimiento de mediano plazo.

La presente sección incluye un resumen de las actividades realizadas por el BID en varios frentes, cuyos resultados nutrieron tanto el diagnóstico como las propuestas de intervenciones que fueron presentadas en la sección anterior.

Reuniones con contrapartes del Gobierno Interino

Uno de los principales retos que se ha enfrentado el Banco para delinear las acciones para la reconstrucción de Venezuela es la falta de información que permita la realización de diagnósticos sectoriales y el restablecimiento del diálogo de políticas con las autoridades de Venezuela. Dada la complejidad de los temas a tratar, se organizaron reuniones de trabajo con las contrapartes asignadas por el Gobierno Interino para acordar el diagnóstico sectorial conjunto e iniciar el proceso de identificación de las potenciales intervenciones requeridas para mejorar la calidad de vida de la población y reactivar el crecimiento en el país.

Las áreas temáticas alrededor de las cuales se organizaron las reuniones fueron: protección social, salud, infraestructura básica (energía, agua y transporte), sector agropecuario, sector productivo y financiero, reforma del Estado, política macroeconómica y fiscal e industrias extractivas. Las agendas de las reuniones fueron acordadas entre los especialistas del Banco y los representantes del gobierno de Venezuela. En general, la dinámica de las reuniones consistió en la exposición del diagnóstico sectorial por parte de un experto sobre el tema para luego avanzar sobre el análisis de las posibles intervenciones orientadas a solventar los problemas identificados. Las principales conclusiones de estas reuniones de trabajo fueron utilizadas como insumos para la conceptualización y el diseño de las intervenciones propuestas.

Reuniones con socios cooperantes

En vista de que numerosos países miembros del BID expresaron interés en aunar esfuerzos para ayudar a Venezuela a superar la crisis social y económica, el Banco aprovechó la oportunidad de crear una plataforma

para ayudar a establecer y esbozar ámbitos de colaboración. A tal efecto, como una primera aproximación al tema, el BID invitó a las agencias correspondientes de sus 48 países miembros con el fin de compartir el diagnóstico de la situación de Venezuela y definir ámbitos comunes de colaboración en la senda de la recuperación⁸⁸.

Durante este evento el BID realizó una presentación sobre el diagnóstico macroeconómico y los desafíos de desarrollo. Posteriormente, la audiencia se dividió en dos sesiones paralelas para profundizar en los temas sectoriales, sociales y de infraestructura, donde los especialistas del BID presentaron los diagnósticos sectoriales que sirvieron para enmarcar la temática de las reuniones. Durante el evento se destacó la importancia de la sesión para compartir la información que tiene el BID, por ser un bien público, y dimensionar la problemática que es de una gravedad nunca vista en la región. La jornada fue un primer acercamiento para identificar con miras al futuro quiénes son los socios en este desafío, mapear el estado de situación, determinar ventajas comparativas, ahondar conocimientos, y compartir experiencias que se puedan replicar durante la implementación.

Además de esta reunión plenaria, la Alta Administración del Banco, con el apoyo de los especialistas del Banco, ha mantenido reuniones con representantes de países miembros y de la comunidad internacional con el objetivo de ahondar la discusión sobre el diagnóstico, las intervenciones, y las necesidades de recursos y las potenciales sinergias de las intervenciones orientadas a atender la emergencia y la reconstrucción del país. Estas reuniones han brindado la oportunidad de analizar en mayor detalle el diagnóstico, las intervenciones propuestas y las posibilidades de colaboración.

Reuniones con el sector privado

El BID realizó un esfuerzo para la incorporar al sector privado local e internacional dentro de las iniciativas de disseminación de los diagnósticos y de las necesidades para la recuperación. La Alta Administración del BID mantuvo reuniones con diferentes representantes del sector privado venezolano y de grupos económicos interesados en la reconstrucción del país. El involucramiento de estos actores es fundamental para incrementar la posibilidad de recuperación del país.

Reuniones con el *staff* venezolano que trabaja en el Grupo BID

Con el objetivo de crear un espacio de trabajo participativo para explorar y orientar el apoyo del Grupo BID en la reconstrucción de Venezuela, se convocó a los miembros del *staff* del Banco de nacionalidad venezolana a participar en una serie de mesas temáticas para conocer, compartir y aportar ideas para la reconstrucción.

Se organizaron nueve mesas sectoriales, con una metodología participativa que permitió profundizar sobre los desafíos, proponer, debatir ideas y aportar abiertamente sobre potenciales soluciones. Se contó con un total de **238** participantes provenientes de todo el Grupo BID en la sede y las representaciones. La estructura de las sesiones (2,5 horas por sesión) contó con cuatro instancias: i) diagnóstico de la situación actual del sector por parte del jefe de división (ver presentaciones sectoriales en el siguiente [link](#)); ii) reflexiones y preguntas por parte de los participantes; iii) intercambio de ideas y propuesta de soluciones; y se finalizó iv) compartiendo las ideas y escuchando la reacción de los jefes de división y especialistas. En todos los casos, los jefes de división y especialistas sectoriales participaron de las mesas de trabajo brindando asesoramiento técnico en la discusión de cada mesa. Cada mesa sectorial contó con un reporte con las acciones planteadas de acuerdo con

las fases que se establecieron con el Plan País de corto, mediano y largo plazo. El detalle de todas las mesas se encuentra en el siguiente [link](#)^{89,90}.

Día país de Venezuela

La Vicepresidencia de Países (VPC) llevó a cabo el “Día País de Venezuela”, el primer hito del proceso de elaboración de la Estrategia de País. Durante esta jornada de trabajo, VPC realizó una presentación que resume el marco macroeconómico y fiscal que brinda el encuadre para la implementación de la Estrategia. A continuación, los especialistas sectoriales de VPS efectuaron una exposición del diagnóstico sectorial y de las intervenciones necesarias. Dada la situación del país, se puso énfasis sobre las potenciales sinergias entre sectores y en el análisis de los mecanismos de ejecución.

Lanzamiento de Challenge: Juntos es Mejor

El éxodo de los venezolanos ha tenido un creciente impacto social y económico en los países de la región, incluyendo la tensión de los servicios urbanos y sociales, de los mercados laborales y de las relaciones comunitarias. Los países receptores, con generosidad y solidaridad, han hecho un importante esfuerzo para recibir e integrar a los venezolanos, pero **la magnitud del problema requiere de la búsqueda de nuevas soluciones**, esas que pueden aportar innovadores y emprendedores del mundo entero para convertir el gran desafío de la migración en una oportunidad de desarrollo inclusivo. Con esta visión, desde el Grupo BID, bajo el liderazgo del BID Lab y en alianza con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lanzamos en octubre de 2019 la iniciativa [JuntosEsMejor](#): un desafío global que busca identificar, financiar y escalar soluciones innovadoras, provenientes de cualquier parte del mundo, que puedan apoyar y mejorar la vida de los venezolanos, dentro y fuera del país, y sus comunidades receptoras en América Latina y el Caribe.

89 - Las mesas organizadas cubrieron los siguientes temas: educación, energía, protección social y salud, gestión fiscal, agua y saneamiento, transporte, vivienda y desarrollo urbano, innovación y servicios al ciudadano, conectividad, mercados y finanzas.

90 - Cada mesa sectorial contó con un reporte con las acciones planteadas de acuerdo con las fases que se establecieron con el Plan País de corto, mediano y largo plazo. El detalle de todas las mesas se puede encontrar en el siguiente [link](#).



Esta iniciativa, de convocatoria abierta, está dirigida a emprendedores/as, *start-ups*, empresas privadas, OSC o fundaciones legalmente registradas en cualquier parte del mundo que promuevan soluciones innovadoras y sostenibles enfocadas en las personas y sus relaciones con la comunidad, el acceso a servicios (urbanos o sociales), la mejora de la productividad, la promoción del emprendimiento, el acceso al empleo y soluciones de inclusión financiera para facilitar el acceso a capital o remesas. Los premios pueden ser subvenciones, préstamos y/o capital emprendedor. Además del apoyo financiero, los ganadores pueden calificar a otros beneficios, incluyendo asistencia técnica, acceso a redes de apoyo y exposición pública.

Al mes de julio de 2020 la iniciativa había recibido más de 2.000 notas conceptuales en preparación a través de su plataforma en línea, de las cuales cerca de 600 han sido completadas y enviadas para la evaluación de un grupo multisectorial que ha incluido a más de 160 evaluadoras/es de todo el Grupo BID y profesionales de USAID.

Desde sus inicios la iniciativa JuntosEsMejor ha involucrado de manera muy activa a la sociedad civil, habiendo organizado, hasta la fecha, 9 actividades y sesiones informativas: 2 reuniones presenciales (una en Washington, D.C. y otra en Ciudad de Panamá) y 7 sesiones virtuales (*webinars*): 4 sesiones ofreciendo información general del Challenge a OSC de toda la región, 2 sesiones con la sociedad civil específicamente de Colombia (con apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC) y finalmente 1 sesión en portugués, para la sociedad civil de Brasil, organizada en alianza con USAID Brasil, BID Brasil y Fundación AVINA.

Actualmente el Challenge viene realizando sus anuncios de adjudicación de premios para proyectos innovadores a ser implementados en alguno de los 10 países focales de la convocatoria (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y dentro de Venezuela (sólo con fondos de USAID). Además, y debido al gran volumen y a la calidad de las propuestas recibidas, la iniciativa JuntosEsMejor ha generado el interés de socios externos y donantes que han expresado el deseo de apalancar recursos adicionales, como lo son Global Affairs Canadá, la APC y la Fundación Simón Bolívar de CITGO, así como otros tipos de apoyo por parte de los 27 socios iniciales del Challenge.

Apoyo al diálogo por medio de cooperaciones técnicas y trabajo analítico

En el marco de los esfuerzos para conceptualizar y diseñar las intervenciones en Venezuela, el Banco ha destinado recursos de cooperación técnica no reembolsable⁹¹ para avanzar en este proceso. Dentro de los principales productos financiados con estos recursos y con recursos administrativos, se pueden destacar los siguientes:

- i. *Encuesta de Condiciones de Vida*. El BID incrementó en 2019 el apoyo brindado para llevar a cabo la Encuesta de Condiciones de Vida para alcanzar a casi 10.000 hogares con representatividad a nivel subnacional. Esta encuesta permite recopilar información socioeconómica y demográfica fundamental para el diseño de las intervenciones, incluyendo por primera vez información detallada del gasto de los hogares y sobre el proceso migratorio en el país.

- 
- ii. *Encuesta a Empresas.* En colaboración con las gremiales empresariales y con centros de investigación de prestigio internacional, el BID ha financiado la recopilación de información sobre empresas de diverso tamaño que se encuentran operando en Venezuela. Esta información, comparable con otras encuestas disponibles a nivel regional, incluye datos sobre los obstáculos para su desarrollo, las fuentes de financiamiento, el grado de innovación y las prácticas gerenciales de los empresarios. Esto permite tener un diagnóstico sobre los principales problemas que enfrentan las empresas locales, además de brindar importante información sobre las acciones que se deben priorizar en el mediano plazo.
 - iii. *Observatorio COVID-19.* Con el objetivo de tener un conocimiento de la incidencia y prevalencia de la COVID-19 en el país, se ha financiado un observatorio epidemiológico desde el 16 de marzo que ha recogido información sobre el número de casos reportados (casos confirmados con PCR y casos sospechosos), lo cual permite conocer la evolución epidemiológica de la enfermedad y realizar proyecciones de estimaciones. Así mismo, se ha recogido información sobre la capacidad de respuesta del sector ante la enfermedad (camas UTI y respiradores disponibles, porcentaje de ocupación de UTI, disponibilidad de elementos de protección del personal de salud, etc.).
 - iv. *Iniciativa de Empresas Hermanas.* El restablecimiento de la provisión de servicios de agua y saneamiento en el país es una tarea que además de los requerimientos financieros tiene un alto componente de conocimiento específico tanto para la rehabilitación de los

sistemas de producción y distribución del agua como para la puesta en marcha de la capacidad de gestión de los prestadores del servicio. El BID estructuró una red de empresas hermanas cuyo objetivo es acercar a operadores de agua de la región a firmas individuales dentro de Venezuela para que estas apoyen el proceso de recuperación del sector.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Venezuela se encuentra en el medio de una tormenta perfecta. La crisis institucional y económica del país ya ha provocado una caída del PIB del 86% desde el inicio de la crisis hasta el primer trimestre de 2020. A esto se debe sumar el impacto de la pandemia de la COVID-19. La cantidad de infectados ha venido en aumento sostenido, y el impacto sobre la actividad económica y las condiciones de vida de la población se espera que sea significativo. Para este año se espera que la economía del país se contraiga entre un 15% y un 30%.

La crisis económica tiene su correlato en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Por un lado, la tasa de desnutrición de los menores de 5 años está entre las más altas de la región, además los hogares no tienen recursos suficientes para comprar alimentos. Los indicadores de salud han retrocedido más de 40 años y más de 5 millones de venezolanos han decidido migrar, llevándose consigo un acervo de capital humano que sería fundamental para la reconstrucción del país.



El Grupo BID ha venido trabajando en estrecha colaboración con el Gobierno Interino para conceptualizar, diseñar y costear las intervenciones necesarias para atender la emergencia humanitaria que azota al país, así como también para realizar las inversiones necesarias reencauzar al país por una senda de crecimiento inclusivo y sostenido. Como parte de este esfuerzo, se realizaron numerosas reuniones de trabajo, además de reuniones con potenciales socios cooperantes y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado interesado en apoyar el proceso de reconstrucción.

La reconstrucción de Venezuela va a ser un trabajo arduo y que va a llevar mucho tiempo. Las necesidades de financiamiento para los primeros años sobrepasan las capacidades de las instituciones individuales, lo que requiere la coordinación entre todos los socios cooperantes interesados en este proceso. Así mismo, la recuperación del país va a demorar más de una década, con lo que el compromiso de largo plazo para ello es fundamental.

El proceso de reconstrucción del país representa también una oportunidad para que Venezuela realice un salto transformacional hacia un modelo de crecimiento moderno y sostenible. Es la oportunidad para Venezuela no solo de recuperar el bienestar perdido sino para adaptar su modelo de crecimiento a un entorno mundial futuro diferente al que le permitió al país ubicarse entre los más desarrollados de la región.

El Grupo BID está listo para trabajar con el pueblo venezolano en la reconstrucción cuando la situación político-institucional así lo permita.

REFERENCIAS

Abadí, A. y C. García. 2016. El control de precios en Venezuela (1939-2015): de la Segunda Guerra Mundial a la Guerra Económica. Caracas: Eds. Cedice, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Monteávila.

Abuelafia, E. 2020. Migración en la región Andina: Impacto de la crisis del COVID-19 y expectativas a mediano plazo. Documento de discusión No. IDB-DP-0777. Washington, D.C.: BID.

Abuelafia, E., G. Del Carmen y M. C. Deza. 2019. Tras los pasos del migrante: Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0002072>.

Abuelafia, E., L. Andrián, J. Beverinotti, F. Castellani, L. Castilleja-Vargas, M. Deza, J. Díaz-Cassou y O. Manzano. 2020. El impacto del COVID-19 en las economías de la región (Región Andina). Documentos de discusión del Banco Interamericano de Desarrollo, por publicarse. Washington, D.C.: BID.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2019. Portal de datos sobre situación de refugiados a nivel mundial. Ginebra: ACNUR. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#ga=2.69496021.496245112.1581456570-122433343.1581456570>.

Anova. 2019. Venezuela: Clase Media. Definición, características y evolución reciente. Caracas, Venezuela.

Banco Mundial. 2020a. Indicadores del desarrollo mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

----- . 2020b. *Doing Business*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://espanol.doingbusiness.org/>.

----- . 2020c. Indicadores de Gobernanza. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-wide-governance-indicators>.

Bello, O. y A. Bermúdez. 2014. The Incidence of Labor Market Reforms on Employment in the Venezuelan Manufacturing Sector 1995-2001, in Venezuela before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse. Ed. Hausmann, R. y F. Rodríguez. The Pennsylvania University Press.

Bloomberg L.P. 2020. Sanctions-Free Rosneft Affiliate Boosts Venezuela Oil Exports. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/sanctions-free-rosneft-affiliate-boosting-venezuela-oil-exports>.

CONINDUSTRIA. 2020. Encuesta de Coyuntura Industrial. Caracas: CONINDUSTRIA. Disponible en <https://www.conindustria.org/?wpdmpro=en-cuesta-de-coyuntura-industria-i-2020>.

Ecoanalítica. 2019. Informe Semanal No. 39. Caracas, Venezuela.

----- . 2020. Informe Semanal No. 7. Caracas, Venezuela.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Varios años. Caracas, Venezuela.

Espinasa, R. y C. Sucre. 2017. The Fall and Collapse of the Venezuelan Oil Sector. (Documento inédito.)

FEM (Foro Económico Mundial). 2019. *Informe de Competitividad Global*. Ginebra: FEM.

FMI (Fondo Monetario internacional). 2019. *Perspectivas de la economía mundial*. Octubre. Washington, D.C.: FMI.

Freitez, A. 2017. Encuesta de Condiciones de Vida Venezuela 2017: Educación. Presentación. Resultados Encuesta ENCOVI 2016. Caracas, Venezuela.

Grupo Orinoco. 2018. Hoja de ruta para recuperar los servicios de agua potable y saneamiento en Venezuela.

Hausmann, R. 1992. Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico. Caracas: Ediciones IESA/Banco Central de Venezuela.

Hausmann, R. y F. Rodríguez. 2014. Venezuela before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse. The Pennsylvania University Press.

Human Rights Watch. 2019. Venezuela's Humanitarian Emergency. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health>.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2019. Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú. Lima: INEI. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/libro.pdf.

Krivoy, R. y T. Herrera. 2019. 2019 Outlook: Suppose Maduro Survives. Global Source Partners.

Kurmanaev, A. e I. Herrera. 2019. Students Fainting from Hunger in Venezuela's Failing School System. *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/11/30/world/americas/venezuela-students-hunger.html>.

Manzano, O. y J. L. Saboin. 2020. Vulnerabilidades de la región andina ante la crisis derivada de la pandemia del COVID-19. Documento de discusión No. IDB-DP-0775. Washington, D.C.: BID.

Médicos por la Salud. 2019. Encuesta Nacional de Hospitales 2019. Disponible en: <https://www.encuestanacionaldehospitales.com/2019>.

Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. 2020. Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19. San José: Ministerio de Educación. Disponible en: <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/blog/ajduntos/protocolo-general-distribucion-alimentos-centros-educativos-publicos-suspension-lecciones-raiz-emerg.pdf>.

Observatorio Venezolano de la Salud. 2016. Boletín Epidemiológico 2016. Caracas: Observatorio Venezolano de la Salud. Disponible en: <https://www.ovsalud.org/descargas/publicaciones/documentos-oficiales/Boletin-Epidemiologico-2016.pdf>.

Observatorio Venezolano de la Violencia. 2018. Informe Anual 2018. Caracas: Observatorio Venezolano de la Violencia.

Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. 2019. Mediciones del Servicio de Aseo Urbano, Junio 2019. Caracas: Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. Disponible en: <http://www.observatoriovsp.org/aseo-urbano/>.

Obuchi, R., A. Abadí y B. Lira. 2011. Gestión en rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista. Ediciones IESA.

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Programa Mundial de Comida. 2020. Venezuela Food Security Assessment Main Findings. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/wfp-venezuela-food-security-assessment-main-findings-data>.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2019. *World Malaria Report*. Ginebra: OMS. Disponible en: <https://www.who.int/publications-detail/world-malaria-report-2019>.

OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). Reporte Mensual del Mercado Petrolero. Varios meses. Viena: OPEP.

PDVSA (Petróleos de Venezuela). s/f. Informe Anual. Varios años. Caracas, Venezuela.

Prodavinci. 2020. Monitor Prodavinci: "Anuncian aumento de la gasolina a 0,50 dólares por litro en 200 estaciones y esquema de subsidios". Disponible en: <https://prodavinci.com/anuncian-aumento-de-la-gasolina-a-050-dolares-por-litro-en-200-estaciones-y-esquema-de-subsidios/>.

Reinhart, C. M. y M. A. Santos. 2016. From Financial Repression to External Distress: The Case of Venezuela. *Emerging Markets Finance and Trade*, 52(2): 255-284.

Robles. 2020. Presentación de resultados ENCOVI. Washington, D.C.: BID.

Saboin, J. L. 2018. Seigniorage, (Hyper)Inflation and Money Demand in Venezuela in the XXI Century: A First Estimation Attempt. GMU Working Paper in Economics No. 18-39.

------. 2020a. Growth Recoveries. Documentos de Discusión del Banco Interamericano de Desarrollo, por publicarse. Washington, D.C.: BID.

------. 2020b. Las empresas venezolanas: socios en la recuperación. Documentos de Discusión del Banco Interamericano de Desarrollo, por publicarse. Washington, D.C.: BID.

Sáez, F., L. Vera y L. Zambrano Sequín. 2018. Estabilización, crecimiento y política cambiaria en Venezuela. 10.13140/RG.2.2.25638.01605.

SUDEBAN (Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario). 2020. Boletín de Prensa Abril 2020. Caracas, Venezuela.

Transparencia Venezuela. 2018a. Empresas propiedad del Estado. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/empresas-propiedad-del-estado/>.

------. 2018b. Presentación sobre el Carnet de la Patria. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/wfp-venezuela-food-security-assessment-main-findings-data>.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2019. Informe de conectividad del transporte marítimo. Ginebra: UNCTAD. Disponible en: https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2019_es.pdf.

Zambrano, Hernández y Traettino. 2018. Estimación computacional de pobreza en áreas pequeñas en Venezuela. Caracas, Venezuela. (Documento mimeografiado.)

ANEXO



**UNA MIRADA A
FUTURO PARA
VENEZUELA**

Ingresos y alimentación: programa de transferencias

Las principales características del programa de transferencias no condicionadas son las siguientes:

Cobertura. Transferencia bancaria a cuentas cuyos titulares sean mujeres mayores de 18 años sin un esquema de contraprestación específica.

Monto.

- Los montos de los beneficios se ajustarán de acuerdo con la evolución de la situación macroeconómica.
- Se establecerá un comité técnico para definir y actualizar el monto y la frecuencia de la transferencia, con base en la evolución de las variables fiscales e inflación.
- La transferencia propuesta de US\$5 semanales para las mujeres mayores de 18 años equivaldría aproximadamente a US\$30 mensuales por hogar, lo que casi cubre el 20% del costo de una canasta mínima para una familia de cuatro integrantes.
- Se plantea una reducción en el valor real de las transferencias universales, de modo que perderán relevancia progresivamente, a medida que aumenten otras fuentes de ingresos.

Actividades adicionales para extender la cobertura.

- **Entrega de alimentos en áreas geográficas específicas donde no se cuenta con mercados suficientes para proveer de alimentos a la población.** Este programa cubriría alrededor de 60 comunidades vulnerables, donde vive el 12% de la población, históricamente sufren

de limitada oferta asequible de productos básicos y baja capilaridad de penetración de cuentas bancarias y acceso a mecanismos de pago electrónicos. Dentro del análisis de alternativas, se contempló la posibilidad de realizar la entrega masiva de alimentos a toda la población en una primera etapa, dada la gravedad de la situación alimentaria en el país. Sin embargo, debido a la pandemia y a criterios de eficiencia, esta opción se descartó, pues las aglomeraciones de personas podrían convertirse en un foco de contagio.

- **Comedores escolares.** Además de las transferencias monetarias y de alimentos, se espera trabajar en el fortalecimiento del esquema de alimentación escolar para la provisión de micronutrientes, con foco enfocados en las escuelas pobres en áreas urbanas del país.
- **Subsidio directo a pequeños productores agrícolas.** Existe una necesidad de orientar los esfuerzos para apoyar a los pequeños productores agropecuarios, de manera que se incremente la disponibilidad y el acceso a los alimentos restaurando la producción nacional. Para esto, se propone implementar un subsidio directo, temporal, para la adquisición de insumos y tecnologías básicas. Este mecanismo funcionaría a través de la entrega de *vouchers* o bonos canjeables por insumos o tecnologías directamente con los proveedores, de manera que se mantenga la dinámica de mercado⁹². Estas medidas se deben acompañar con asistencia técnica y la promoción de acciones que fomenten la asociatividad para impulsar la productividad y la comercialización. A su vez, estas medidas deben considerar los impactos del cambio climático en la aptitud de las tierras para cultivos específicos y la promoción de acciones de agricultura sensible a la nutrición⁹³.

92 - Este mecanismo tiene las siguientes ventajas: i) permite reactivar el sistema productivo rápidamente, ii) no genera distorsiones en los mercados e integra a los proveedores de insumos y tecnologías, iii) empodera a los agricultores para que decidan los insumos y tecnologías requeridos y el momento apropiado, ajustándose al ciclo agrícola del cultivo, y iv) genera condiciones para una transición gradual para que las familias rurales no dependan de transferencias en efectivo en el largo plazo.

93 - Huertas caseras, identificación de cultivos biofortificados que tienen el doble propósito de restaurar la producción y mejorar la nutrición.

Para el caso de las transferencias focalizadas, a continuación se describen las principales características.

Población objetivo: Hogares en situación de pobreza estructural.

Monto: El monto de las transferencias dependerá de la estructura del hogar y se basará en el valor de la brecha de pobreza o pobreza extrema, dependiendo de las restricciones fiscales.

Mecanismo de focalización: El sistema de focalización incluirá el establecimiento de cuotas geográficas (con un tamaño del padrón a partir de la incidencia de la pobreza en cada región), y un mecanismo de focalización individual (ordenamiento prueba de aproximación de medios con aprendizaje automático). También se establecerán criterios de exclusión basados en cruces de información con bases de datos administrativos.

Hitos de transición: Las acciones necesarias para la instalación de un programa de transferencias focalizadas se iniciarán a partir del segundo semestre del primer año y se consolidarán a partir del segundo año.

- **Mecanismo de focalización:** Se necesita establecer un mecanismo de focalización que permita orientar el apoyo hacia los hogares que más lo necesitan, incluyendo la generación de información a nivel de hogares.
- **Estabilización económica:** Esto permitirá una disminución en la frecuencia de los pagos.
- **Oferta de productos:** Para poder desmontar las transferencias en especie, es necesario que la oferta de productos se regularice, de modo de discontinuar el apoyo a las actividades de abastecimiento de alimentos.

Actividades previas.

- Elaboración de un plan de abastecimiento.
- Desarrollo del reglamento operativo para el programa de transferencias y de los procedimientos para la ejecución de los pagos de las transferencias a los beneficiarios a través del sistema financiero nacional.
- Identificación de opciones adecuadas de pago digital para los no bancarizados.
- Evaluación de la capacidad del sistema de pagos para procesar las transacciones originadas por las transferencias, tanto a las procesadoras de pagos como a la Cámara de Compensación Electrónica del BCV.

Salud

Las actividades específicas contempladas para el corto plazo en esta área son las siguientes:

Contención y mitigación del impacto de la COVID-19. El foco de las intervenciones se orientará hacia: i) la prevención y el control de infecciones por medio de la garantía de disponibilidad de equipamiento de protección personal, desinfectantes, acceso a agua, campañas de comunicación; ii) el fortalecimiento de las capacidades de supervisión y de los laboratorios para asegurar el testeo de la infección, y iii) el manejo de pacientes, con el objetivo de proveer y monitorear niveles de oxígeno y además proveer los requerimientos de inversión para incrementar en cinco veces las unidades de cuidado intensivo.

Restablecimiento del suministro de medicamentos, insumos básicos y vacunas, tanto a nivel primario como en hospitales y centros primarios de salud.

Atendiendo a cálculos preliminares de necesidades, se emplearán diferentes mecanismos de adquisición y distribución tanto de medicamentos individuales como de paquetes o kits "pre-empacados" por diferentes agencias internacionales, los cuales incluyen medicamentos, insumos, dispositivos médicos y guías de manejo para atender diferentes necesidades de salud en situaciones de emergencia. Cada kit está diseñado para ser prestado en un nivel de atención específico (comunitario, ambulatorio, hospital básico o especializado), y para un número determinado de personas.

Salud reproductiva y materno-infantil. Se estima que el número de partos anuales es de 600.000, la mayoría de los cuales ocurre a nivel hospitalario, donde la falta de insumos tanto para la atención prenatal como durante y después del parto ha determinado un incremento muy importante de las razones de mortalidad materna y neonatal. Por otro lado, en el nivel de la comunidad es necesario mantener la disponibilidad de anticonceptivos y tratamientos para enfermedades de transmisión sexual. Se adquirirán y distribuirán los Interagency Reproductive Health Kits o IARHK provistos por UNFPA para atender estas necesidades.

Atenciones de emergencia y malaria. El desabastecimiento del sistema de salud ha determinado que no puedan atenderse de forma adecuada las urgencias médicas vitales. Para paliar esta situación se adquirirán y distribuirán 255 Interagency Emergency Health Kits (IEHK2017) a 66 hospitales priorizados a fin de cubrir las emergencias vitales (analgesia; infecciones; situaciones agudas por enfermedades cardiovasculares, endócrinas, neurológicas, respiratorias, trastornos hidroelectrolíticos; y profilaxis del VIH). Específicamente para malaria se adquirirá un módulo de tratamiento que trae el IEHK2017, además de antipalúdicos adicionales,

disponibles en IDA International y otras agencias de Naciones Unidas, y el fondo rotatorio OPS.

Inmunizaciones (vacunas). Para esta área se propone: i) inversiones y actividades de apoyo logístico para implementar una campaña para contención del sarampión y de la difteria, que abarcará a 22 millones de personas y ii) apoyo para el restablecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)⁹⁴ para vacunar durante el primer año a 600.000 niños. Ello implica también garantizar una adecuada cadena de frío por medio de la compra de refrigeradores y generadores de respaldo para hospitales y centros de salud.

Atención de la desnutrición aguda. Para el manejo de la desnutrición aguda severa no complicada en niños de 6 a 59 meses de edad está disponible el Ready-to-use Therapeutic Food (RUTF), empleado tanto para el tratamiento ambulatorio, así como durante la fase de rehabilitación del tratamiento hospitalario. Para la prevención y el tratamiento de la desnutrición aguda moderada en niños mayores de 6 meses se cuenta con el Ready-to-Use Supplementary Food (RUSF). Actualmente, no hay información actualizada representativa a nivel nacional sobre el estado nutricional en Venezuela. Por lo tanto, mientras esta se actualiza, se proveerá RUTF, y se evaluará la necesidad de uso de RUSF. Ambos los provee UNICEF.

Atención de salud a las enfermedades crónicas prevalentes. Así como ocurre con la atención de emergencias, el desabastecimiento general de medicamentos en el sistema impide a los enfermos crónicos tratar y controlar sus patologías. Dada la prevalencia de enfermedad cardiovascular⁹⁵, diabetes⁹⁶ y asma/EPOC⁹⁷, la cobertura de estas se hará a través de la adquisición directa al Fondo Estratégico de la OPS/OMS de los medicamentos contemplados en los protocolos venezolanos de atención. Además, se adquirirán 600 Non-Communicable Disease Kits (NCDK)⁹⁸.

94 - Incluye inmunizaciones contra Neumococo 13V, Rotavirus (dos dosis), PENTA (tres dosis), MMR (dos dosis), BCG, Hepatitis B, Polio (tres dosis) y DT.

95 - Medicamentos a adquirir: Lisinopril, Losartan, HCT, Amlodipina, Carvedilol y Espironolactona.

96 - Medicamentos a adquirir: Insulina NPH y análogos.

97 - Medicamentos a adquirir: Salbutamol.

98 - La adquisición se realizará a IDA International u otra agencia internacional.

Restauración de servicios críticos en hospitales y centros de atención primaria priorizados.

A fin de asegurar la funcionalidad de los establecimientos de salud se realizarán cinco tipos de intervenciones: i) inversiones para garantizar el suministro de agua y electricidad a través de la puesta en operación de 65 pozos de agua existentes en los propios centros y la adquisición de 24 generadores eléctricos de alto calibre para los hospitales priorizados, así como trabajos adicionales para garantizar la disponibilidad y la calidad de dichos servicios básicos; ii) inversiones de adecuación de infraestructura y equipamiento en 20 hospitales priorizados y sus redes de salud (hospitales de tipo IV); iii) actualización del equipamiento de los 391 centros ambulatorios urbanos (10 centros policlínicos, 37 centros ambulatorios de nivel III y 344 centros ambulatorios de tipo II); iv) provisión de equipamiento básico para aproximadamente 4.000 establecimientos de atención primaria a través del IEHK Supplementary Kit; y v) puesta en marcha de equipos móviles para la reparación y el mantenimiento de equipos médicos y no médicos.

La segunda fase de las intervenciones dentro del sector salud se enfocarán en:

Ampliar la provisión de intervenciones esenciales de salud. Una vez estabilizada la disponibilidad de suministros y la operación de las instalaciones de salud, a la vez que se cuente con mejor información sobre las necesidades de salud y las brechas, se dará apoyo para el diseño de una estrategia para definir una cartera de servicios y/o su respectivo costo (por ejemplo, similar al paquete de servicios de salud prioritario diseñado por la estrategia Disease Control Priorities o DCP). Para responder al desafío global que representa la malaria, se incorporarán las intervenciones que buscan interrumpir la transmisión del parásito de humano a humano, mediante la secuencia de Diagnóstico, Tratamiento, Investigación y Respuesta (DTI-R) en áreas endémicas, utilizando el abordaje de identificación y caracterización de

focos de la enfermedad.⁹⁹ Este abordaje se complementará con actividades de control vectorial focalizadas en áreas endémicas. Así mismo, dentro del contexto de la pandemia de la COVID-19, se deberá reforzar el sistema de vigilancia epidemiológica y financiar el correspondiente programa de vacunación, en particular de las poblaciones más vulnerables.

Inversión en infraestructura y equipamiento. A nivel hospitalario, se intervendrá en los restantes hospitales tipo IV y en 40 hospitales tipo III, realizando tanto inversiones en las instalaciones como en el equipamiento médico-asistencial. Además, se continuará con la actualización del equipamiento en los centros ambulatorios urbanos y rurales de sus respectivas redes.

Recuperación de la fuerza de los recursos humanos para la salud (RHS). A partir de los resultados del estudio de brechas de RHS, se implementarán nuevas políticas de contratación y retribución que permitan, por un lado, la retención del RHS existente en el sistema y, por otro, el retorno de profesionales emigrados.

Reforma del sector. Se implementará un plan de reforma del sector que abarque, entre otras, las siguientes áreas: definición de cobertura, modelo de financiamiento, mecanismos de pago, RHS, modelo de prestación de servicios de salud dirigido al fortalecimiento de la atención primaria, estructuras de gobernanza, sistemas de información y rendición de cuentas y mecanismos de establecimiento de prioridades. Ello culminaría en la elaboración de una propuesta de Ley de Salud para discusión y aprobación. La propuesta además se apalancará en la experiencia operativa en varios de estos ámbitos de reforma, incluyendo múltiples proyectos que apoyan la configuración de redes de atención integradas, el desarrollo de mecanismos de financiamiento basado en resultados (SM2015), y productos de conocimiento en el ámbito de sistemas de priorización (Red Criterios) y eficiencia del gasto público (DIA 2018).

99 - Estas son las recomendaciones de la Estrategia Técnica Mundial Contra la Malaria 2016-2030 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Tradicionalmente, el abordaje contra la malaria se ha centrado primordialmente en el control de vectores, es decir los mosquitos. Con este enfoque, si bien se ha logrado disminuir significativamente la incidencia de la enfermedad en la región, no se ha logrado la eliminación.

Acciones previas:

- Reforzar la capacidad del equipo del Ministerio de Salud para elaborar los planes de acción en las cinco áreas prioritarias y para la recuperación de la operatividad de las instalaciones de salud, y los correspondientes planes de adquisiciones y distribución requeridos para su ejecución.
- Desarrollo de estrategias para: i) implementar programas esenciales de salud sobre enfermedades no transmisibles (ENT) para proporcionar servicios regulares y estandarizados y medicamentos para pacientes con ENT (inicialmente hipertensión arterial y diabetes), ii) restablecer la capacidad del Programa Extendido de Inmunización para pasar de las campañas a la vacunación regular, y iii) restablecer el sistema de vigilancia y control epidemiológico.

Educación

En el corto plazo, cuando se permita el acceso a los centros escolares, habrá que considerar:

Atención prioritaria. Se espera enfocarse en la emergencia relacionada con la falta de alimentos y materiales didácticos en ciertos municipios priorizados sobre la base de indicadores de pobreza.

Calidad. Implementación de un programa de lecto-escritura y matemática, y programas de nivelación y reinscripción en el sistema educativo para estudiantes fuera del sistema o con grandes rezagos.

Generación de información. Dentro de las áreas donde se espera generar información para la toma de decisiones de política se espera avanzar en:

- La implementación de un censo de infraestructura escolar, materiales educativos básicos, servicios básicos en las escuelas y equipamiento.
- La puesta en marcha de un censo nacional de docentes que capture su perfil, experiencia y formación y posición.
- La medición y el desarrollo de habilidades por medio de una línea de base en matemática y lectura para niños de 1ro, 3er y 6to grado de primaria y tres años de escuela media en una muestra de estudiantes.

Mejora de la gestión. Es necesario elaborar un diagnóstico de la gestión educativa y de los sistemas de información actuales y diseñar un plan de mejora.

En el mediano plazo, se planea intervenciones en las siguientes áreas:

Infraestructura escolar. Plan de inversión para recuperar la infraestructura escolar actualmente deteriorada (incluyendo cocinas) con focos en primaria y expansión de la infraestructura escolar, priorizando preescolar y secundaria, los dos niveles educativos en los que se requiere ampliar las tasas de participación.

Primera infancia. Revisión de programas para el desarrollo infantil temprano de niños de 0 a 5 años y creación de un sistema de aseguramiento de la calidad en la provisión de servicios infantiles en base al análisis de brechas de calidad y acceso realizado al inicio de la fase II.

Política docente. Para la formación en servicio, se apoyará el diseño y la implementación de un plan de actualización docente, comenzando con la lectura y las matemáticas en los grados tempranos (mentoría, entrenamiento y participación en redes profesionales), focalizado en docentes que hayan accedido a la profesión sin las calificaciones necesarias. También se diseñará un plan para una nueva carrera docente, que permita atraer y capacitar a los mejores candidatos y promover a profesionales con mayor mérito académico, que incluya mecanismos para atraer docentes que hayan migrado. Para la formación inicial, se trabajará en un plan de fortalecimiento y mejora de los institutos pedagógicos y escuelas de educación de las universidades.

Desarrollo de habilidades. Se diseñará un plan para la reforma integral del currículo en habilidades básicas y habilidades socioemocionales, valores ciudadanos y cívicos, y se impulsará la creación de un nuevo sistema de aprendizaje estudiantil para el sistema educativo, que permita monitorear las competencias desarrolladas por los estudiantes.

Financiamiento y gestión del sistema educativo. El sistema educativo venezolano es altamente centralizado, como lo estipula la Ley Orgánica de Educación de 2009¹⁰⁰, y no existen criterios de asignación presupuestaria en función de beneficiarios o índices de calidad o eficiencia. Por lo tanto, se recomienda apoyar acciones que conduzcan hacia la reforma del sistema de financiamiento educativo y mejoren la gestión escolar, como la implementación de un plan de mejora de los sistemas de gestión educativa que genere suficiente información para elaborar una reforma de la ley de financiamiento escolar y garantice la equidad en la atribución de los recursos.

Actividades previas a la transición:

- Definición de un manual operativo de las acciones prioritarias que enfrenten desafíos operativos importantes, como la distribución de

alimentos procesados y materiales en zonas vulnerables, así como también la distribución de kits escolares.

- Diseño de la evaluación de habilidades para la recolección de información o la identificación de pruebas o instrumentos existentes para las edades objetivo.
- Diseño de base para el programa de lecto-escritura y matemáticas.

Sector eléctrico

En el corto plazo se propone avanzar en las siguientes áreas:

Realización de un diagnóstico técnico. Para llevar a cabo las intervenciones planteadas, se propone la creación de varios grupos de trabajo que tendrán la responsabilidad de hacer auditorías del estado actual de cada planta, además de elaborar los listados con especificaciones técnicas de los equipos y repuestos a comprar. Así mismo, a medida que la situación del país lo permita, se deberán iniciar auditorías de las principales líneas y subestaciones de alta tensión, con prioridad en el patio de transformadores de la central del Guri y las subestaciones Malena y San Gerónimo.

Regularización del suministro de combustibles. Para complementar el plan de rehabilitación del parque térmico, se propone hacer, desde el primer día, un diagnóstico del estado de la infraestructura para el suministro de combustibles líquidos y gas natural para generación. El plan para suministro de dichos combustibles tendrá que ser preparado con el apoyo de PDVSA, y deberá considerar los volúmenes requeridos, las cantidades a ser importadas o de producción nacional, las instalaciones para transporte y entrega, y los costos. Dicho plan servirá de base para priorizar la reparación de las principales plantas térmicas.



Estimación de la demanda. La disponibilidad de estudios que permitan estimar la demanda de electricidad de corto y mediano plazo es fundamental para el diseño y la priorización de intervenciones específicas. Dada la incertidumbre que existe sobre el estado actual de la demanda nacional (por sectores y regiones), se hace indispensable, desde el primer día, iniciar una evaluación del balance de oferta y demanda, y preparar escenarios para el muy corto plazo (primeros seis meses), corto plazo (primer año), mediano plazo (tres años) y largo plazo (siete años). Estas proyecciones de oferta y demanda permitirán evaluar, cada semana, si los estimativos de la recuperación del parque generador, frente al crecimiento de la demanda, son suficientes para asegurar la prestación del servicio, o si es necesario planificar la adquisición de plantas de generación térmica nuevas en el corto plazo.

Creación de una gerencia de proyectos. Los retos de implementación en este sector son varios, debido a la cuantía de los recursos que se requieren para reacondicionar el sector y por el alto grado de especificidad técnica. Para enfrentar estos retos se propone la creación de: i) un fondo de financiamiento que administre todos los recursos asignados a la recuperación del sector, para facilitar la adquisición de bienes y servicios, y de ii) una gerencia de proyectos, la que deberá contar con una firma de ingeniería especializada para apoyar la preparación de las especificaciones técnicas de los equipos y herramientas a ser adquiridos, elaborar los órdenes de compra, etc. A ello hay que sumar un grupo de procura que se dedique exclusivamente a la adquisición de bienes y servicios, lo que permitirá acelerar los trámites para las compras y contrataciones.

En el mediano plazo, es necesario avanzar con el proceso de reforma estructural en el sector, que incluye:

- *Desintegración vertical de CORPOELEC.* Se recomienda separar las actividades de generación, transmisión y distribución en empresas autónomas, manteniendo en una primera fase a CORPOELEC como un *holding*. En esta fase las empresas creadas con los activos de CORPOELEC serían dotadas con cuerpos directivos independientes, y con una clara asignación de responsabilidades, metas e indicadores de gestión. En una segunda fase se podría reorganizar la distribución mediante la partición del mercado en varias empresas, cuya demanda asegure su sostenibilidad financiera. En una tercera fase, y dependiendo de los avances regulatorios y tarifarios, se podrá vincular al sector privado en la prestación del servicio de transmisión, generación y distribución.
- *Participación del sector privado.* Si bien puede ser conveniente que en la primera fase el Estado conserve la propiedad en activos existentes estratégicos, la inversión privada puede acelerar la expansión de los sistemas de generación y transmisión, así como la recuperación de los sistemas de distribución. Posteriormente, se podría avanzar en la participación del sector privado en las empresas creadas.
- *Generación de un marco competitivo del mercado.* En el nuevo modelo se debe permitir la participación de múltiples agentes en la generación de energía, y para ello se debe crear el mercado de contratos de largo y corto plazo, así como transacciones diarias, entre generadores y distribuidores.
- *Independencia del CND.* La operación del nuevo mercado requiere un CND autónomo e independiente, moderno y con gran capacidad profesional.

- *Creación de la Comisión de Regulación.* La creación de una comisión reguladora de electricidad será necesaria para establecer tarifas técnicas que aseguren la sostenibilidad del sistema, y definir reglamentaciones técnicas que permitan la diversificación de las fuentes de generación, promuevan la eficiencia y motiven la participación privada.

Así mismo, se debe avanzar en la implementación de medidas para garantizar la sostenibilidad financiera del sector:

- *Diseñar e implementar un Plan de Reducción de Pérdidas Técnicas y No Técnicas.* Se hace necesario definir una estrategia que le permita a CORPOELEC tomar decisiones en cuanto a las inversiones a realizar frente a la recuperación de la mayor cantidad de energía en el menor tiempo posible. Por lo anterior, en el corto plazo, se recomienda adelantar el diseño del plan de pérdidas, considerando aspectos como el esquema de gestión más adecuado, la tipificación de las pérdidas, la focalización y priorización de las acciones por áreas geográficas o por tipo de usuario, la estimación de costos indicativos de las inversiones necesarias y la cuantificación de los beneficios en energía recuperada. La implementación del plan debe ser una de las mayores prioridades, dados los beneficios en materia de mayores ingresos y el aplazamiento de inversiones en la expansión de la generación.
- *Realizar la transición tarifaria.* Un esquema tarifario que reconozca los costos eficientes de la prestación del servicio es esencial

para el adecuado funcionamiento de las empresas del mercado de electricidad. Por lo tanto, es urgente iniciar un proceso de actualización y aplicación de tarifas que incorpore las inversiones actuales y previstas para los siguientes cinco años, los gastos de administración, operación y mantenimiento, la tasa de rentabilidad en concordancia con la asignación de riesgos, factores que reconozcan la productividad del sector, índices de actualización por variaciones en la inflación, e incluso un esquema de subsidios focalizados. Dado el nivel tarifario actual, se hace indispensable definir un periodo de transición tarifaria para alcanzar las tarifas que reflejen los costos eficientes, dando claras señales de desmonte de los subsidios actuales, priorizando su aplicación en los sectores industrial y comercial, y en los usuarios residenciales de mayor poder adquisitivo.

Agua

Las actividades de corto plazo en este sector son:

Implementación de un esquema de apoyo de emergencia a los operadores de los servicios de agua. Se prestará apoyo a los operadores para cubrir los costos de: i) personal local; ii) energía; iii) importación de productos químicos para el tratamiento de agua, mientras se inician actividades para el restablecimiento de la producción doméstica de dichos insumos; iv) la conformación de un grupo de trabajo internacional que proporcionará apoyo técnico y gerencial para el programa de inversión propuesto.

Inversiones de emergencia para la provisión de agua en instalaciones clave e instalación de puntos de distribución de agua en zonas críticas.

Esta acción tiene como objetivo asegurar una provisión de 20 litros de agua per cápita al día a aproximadamente 5 millones de habitantes en las zonas más críticas (sin acceso a las redes o en áreas con servicio interrumpido de manera permanente). Los servicios de emergencia se proporcionarán a través de pozos de emergencia y plantas compactas de tratamiento ubicadas en lugares estratégicos a lo largo de las fuentes de agua y rutas de distribución, utilizando instalaciones críticas (escuelas y edificios gubernamentales) como puntos de distribución de agua. También se dará prioridad a aproximadamente 100 hospitales que actualmente carecen de servicios de agua, para los que se rehabilitarán pozos de emergencia.

Inversiones en infraestructura hidráulica para suministrar un mínimo de 50 litros de agua per cápita al día.

Este conjunto de acciones tiene como objetivo asegurar una provisión de 50 litros per cápita por día para una población estimada de 25 millones de personas. Incluirá: i) la compra de herramientas y maquinaria; ii) la rehabilitación de instalaciones de almacenamiento de agua clave (presas), tuberías de conducción e infraestructura de bombeo; iii) la rehabilitación de plantas de tratamiento de agua; y iv) los trabajos de rehabilitación de redes secundarias de suministro de agua.

Elaboración de diagnósticos detallados de infraestructura y desarrollo de herramientas de planificación para el sector.

Estas acciones estarán orientadas a apoyar el diseño de un plan de recuperación del financiamiento de los servicios de agua (esquemas de tarifas y subsidios) y la formulación de planes maestros de agua para las ciudades más pobladas. Además, se prestará apoyo para la modernización y el fortalecimiento de las áreas administrativas y comerciales de los servicios de abastecimiento de agua.

El objetivo de las intervenciones en la segunda etapa es asegurar una provisión de 200 litros por persona por día para una población estimada de 30 millones de personas. Además de las acciones descritas en la etapa anterior, se espera avanzar en: i) la rehabilitación de la infraestructura crítica de tratamiento de aguas residuales y ii) la preparación de planes de manejo de cuencas para un adecuado uso de los recursos hídricos.

Dentro de las reformas institucionales que deberían introducirse en la segunda etapa se pueden destacar:

Efectuar un cambio en la gestión de los recursos humanos. Un cambio de servicio implica varias acciones, como el diseño de un plan de dotación de trabajadores con la composición, el tamaño y la estructura del personal calificado para el servicio de agua. Además, el plan de dotación de personal debe considerar la introducción de nuevas tecnologías. Se recomienda que las empresas de servicios de agua implementen programas de compensación para que puedan atraer y retener a los empleados sobresalientes.



Establecer tarifas sostenibles. A medida que el servicio de provisión de agua mejore, se debe establecer un esquema de tarifas sostenible. Es imperativo que los servicios de agua aumenten la eficiencia de su funcionamiento al tiempo que elevan gradualmente sus tarifas. Los operadores deben empezar a cubrir al menos una parte de los gastos de operación y mantenimiento a través de la tarifa, con el objetivo de recuperar el costo total a largo plazo. Es importante asegurar que las tarifas se basen en criterios de racionalidad económica y eficiencia, fomentando el uso racional del agua, y que se combinen con mecanismos transparentes de subsidios para garantizar el acceso y la asequibilidad a todos los habitantes. Para su implementación, será necesario modernizar las áreas comerciales de los operadores en aspectos tales como catastro, micro medición, sistemas comerciales y de gestión, atención de reclamos de clientes, etc. Un aspecto clave es la aceptación por parte de los usuarios, por lo que será necesario implementar un plan de comunicación para la concientización sobre el pago y el uso del servicio, que permita el restablecimiento de la cultura de pago.

Acciones previas a la transición:

- Realización de diagnósticos detallados de las principales infraestructuras del sector.
- Elaboración de un plan de recuperación de la gestión y dotación de personal de los servicios de abastecimiento de agua.
- Elaboración de una estrategia de adquisiciones y ejecución de las obras.
- Definición de una estrategia para el establecimiento de la cadena de suministro con proveedores (del sector público o privado) y de importación de materiales y equipos.

Transporte

Dentro de las acciones de corto plazo en el sector transporte, se propone:

Mejorar la infraestructura crítica. Se requiere identificar las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de transporte interurbano del país con prioridad en puertos marítimos y aéreos principales, corredores de comercio interior y exterior, pasos de frontera, puntos críticos y cadenas logísticas estratégicas. Para esto, es importante el diagnóstico oportuno y la elaboración de diseños de ingeniería, seguidos de la contratación y el inicio de ejecución de obras prioritarias. Así mismo, se recomienda la creación de un sistema de información del sector transporte que centralice la información de todas las entidades adscritas y vinculadas, así como de las empresas operadoras, y que sea un elemento clave para la planificación y la toma de decisiones. Se recomienda analizar la posibilidad de utilizar mecanismos de contratación de emergencia para atender puntos críticos.

Mejorar el transporte de carga y de pasajeros. Es necesario implementar un programa de renovación y reparación de flota que incluya incentivos para su financiamiento, tales como garantías, compensación de tasas y acuerdos de mecanismos de redescuentos con el sector financiero, entre otros. Se puede evaluar la posibilidad de operar con la flota de carga de países vecinos de manera transitoria, mientras se recuperan las unidades existentes en el país.

Apoyar la reactivación portuaria y logística. Es necesario identificar las inversiones mínimas requeridas en cuanto a equipos, infraestructura, almacenamiento, calados, entre otros. Se recomienda desarrollar acuerdos de cooperación binacional con operadores portuarios internacionales con el fin de mantener y mejorar la infraestructura portuaria existente, así como adquirir equipos nuevos y establecer estándares para la adecuada inspección y operación portuaria. En el corto plazo, se recomienda priorizar acciones en los dos principales puertos del país: Puerto Cabello y Puerto La Guaira.

Garantizar la operatividad y seguridad aeroportuaria. Se deberá hacer un análisis relacionado con las condiciones de seguridad y de operación de los principales aeropuertos del país, principalmente el aeropuerto de Maiquetía, con el fin de determinar estándares para la adecuada operación aeroportuaria y aeronáutica, así como las necesidades de inversión en la compra de equipos y en mantenimiento.

Fortalecer la integración con los países limítrofes, especialmente con Colombia. Es necesario mejorar la eficiencia de los procesos fronterizos. Además, es menester la simplificación y unificación de trámites, la adecuación de infraestructura física y la sistematización de procedimientos de manera simultánea por parte de las autoridades homólogas de los dos países que convergen en el paso de frontera. Es de suma importancia regular el transporte interfronterizo, como una modalidad diferente del transporte internacional, y buscar un mayor beneficio para todos los actores que intervienen en la cadena productiva de transporte.

Asegurar la operatividad del transporte público. Para asegurar su operatividad, es importante que, en el corto plazo, se definan las intervenciones e inversiones en los principales centros de población del país: Caracas, Valencia y Maracaibo. Se recomienda buscar apoyo, por

medio de acuerdos binacionales, con empresas públicas operadoras de subterráneos, que puedan fortalecer en el corto plazo al ministerio correspondiente con la identificación de necesidades de los sistemas de metro de estas ciudades, así como con su operación. Además, y con el fin de lograr la adecuada movilidad de las personas, el ministerio correspondiente deberá hacer un análisis para la reorganización del transporte público con visión de Desarrollo Orientado por el Transporte (DOT), donde el metro sea la columna principal y los demás modos de transporte público operen en forma complementaria, pero con mayor cobertura y calidad¹⁰¹.

En el mediano plazo, además de las medidas sugeridas para intervenciones de corto plazo, se espera trabajar en las siguientes dimensiones:

Fortalecimiento de la capacidad institucional. Se recomienda revisar la institucionalidad del sector y realizar los ajustes necesarios relacionados con la creación o fusión de agencias gubernamentales, identificando claramente las competencias del orden nacional, estadual y municipal,¹⁰² y separando las funciones de planificación, construcción, operación, regulación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios. Por otra parte, se recomienda generar políticas y estrategias para incrementar la participación de las mujeres en el sector transporte e incorporar el enfoque de género en la planificación y operación del transporte. Asimismo, la recuperación del talento es muy relevante, pues genera ganancias en cuanto a la implementación de buenas prácticas y beneficios asociados a la innovación.

Promoción de medios no motorizados. Es necesario promover el uso de medios de transporte no motorizados. Este elemento es fundamental dentro de la visión del transporte urbano sostenible, e implica el desarrollo de infraestructura, como aceras, calles exclusivas para peatones y corredores exclusivos para bicicletas que promuevan la sustitución a modos no motorizados.

101 - Este análisis deberá incluir estudios de demanda, estructuración de rutas de transporte y sistemas de pago, para lo cual se podrá apoyar en información provista por compañías de telefonía celular y de otras fuentes. Este análisis debe incorporar los diferentes modos de transporte, incluyendo trenes de cercanías, así como transporte informal, posibilidad de alianzas o acuerdos con Compañías de Redes de Transporte (TNC, por sus siglas en inglés) y deberá incluir la formalización empresarial, teniendo en cuenta la situación de los prestadores del servicio de transporte público. Será necesario diseñar un esquema de transición para la prestación del servicio mientras se consolida un esquema a largo plazo.

102 - Nota Sectorial de Transporte en Venezuela (BID, 2013). Considérese, por ejemplo, el caso de la Región Metropolitana de Caracas, donde no existe una autoridad única de transporte. La autoridad de transporte está ejercida por los poderes nacional, estadual y municipal.

Diseño e implementación de un plan nacional de seguridad vial. Existe la oportunidad de acompañar al gobierno en la concepción y el diseño de una estrategia general que responda a políticas y medidas internacionales, para reducir el nivel de siniestralidad que ocurre en las principales vías interurbanas y urbanas.

Mejoras al marco legal. Es necesario el desarrollo de un marco legal (que abarque, entre otras, la Ley de Puertos y la Ley de Concesiones), y regulatorio, que actualmente es inexistente. Esto deberá combinarse con mejoras en los procedimientos de comercio exterior (incluyendo la creación y consolidación de una ventanilla única de comercio exterior), y la optimización de los procedimientos aduaneros para reducir los tiempos de espera y aumentar la eficiencia en el tránsito de las mercancías, lo cual contribuiría a la recuperación económica del país.

Restablecer una economía de mercado

Esta línea de acción busca, en primer lugar, la *eliminación de regulaciones excesivas o innecesarias a la actividad empresarial* por medio de la remoción de las siguientes políticas:

- a) controles generalizados de precios y de los márgenes de utilidades,
- b) reservas o monopolios estatales en diversos sectores de la actividad económica,
- c) trabas e impedimentos a la inversión privada en diversos sectores,
- d) permisos para el movimiento de mercancías entre estados,

- e) rigideces extremas en los mercados laborales¹⁰³,
- f) cuotas de producción predestinadas al gobierno por mandato,
- g) limitaciones a la contratación de personal extranjero,
- h) subsidios o impuestos distorsionantes a empresas o sectores y a la nómina salarial.

En segundo lugar, se busca *mejorar el ambiente regulatorio* por medio de:

- a) la simplificación de trámites para la producción, comercialización y distribución de bienes, incluyendo la eliminación de una serie de controles previos;
- b) la mejora de las instituciones y procesos para el registro, la apertura y el cierre de empresas;
- c) el fomento de la libre competencia en los mercados de bienes, servicios y factores productivos, retornando en una primera instancia a la Ley de Competencia de 1992;
- d) regulaciones ambientales y sociales;
- e) derechos de propiedad intelectual y derechos de autor;
- f) un Sistema Nacional de Calidad (con particular referencia a la calidad de los alimentos y las medicinas);
- g) procesos y facilidades para la importación y exportación;
- h) la reducción y simplificación de trámites para la operación y el funcionamiento de las empresas privadas.

103 - Es necesario remover las protecciones ilimitadas de los trabajos. Se deben eliminar todas las prohibiciones a los despidos, y se debe reformar las legislaciones relacionadas con la seguridad social y el salario mínimo, entre otros temas. Para ello, se plantea derogar la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, restableciendo la vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, que es menos restrictiva e impone menos costos para la contratación de trabajadores.

Desde el punto de vista institucional, es recomendable el cierre de instancias gubernamentales que ejercen controles innecesarios sobre la actividad económica, y la creación y puesta en funcionamiento de un Consejo Nacional de Competitividad para institucionalizar una instancia de diálogo entre el gobierno y el sector productivo, y hacer un seguimiento de las medidas adoptadas. También se sugiere la instauración de una agencia de promoción del desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento, para implementar las políticas de recuperación y diversificación de la actividad económica privada.

Sector financiero

Dentro de las acciones de corto plazo para restituir el rol del sector financiero en la economía venezolana se incluyen las siguientes actividades:

Emprender acciones que permitan la expansión del sistema de pagos. Como parte de su rol dentro del sistema de transferencias, es importante realizar reformas que faciliten la expansión del sistema así como la robustez del mismo para manejar el flujo de nuevas transacciones en el corto plazo. Como parte de estas acciones, se debería implementar una regulación que permita la apertura simplificada de cuentas, revisar la regulación aplicable a proveedores de pagos no bancarios, y además realizar un análisis de la capacidad operativa y tecnológica de la infraestructura del sistema de pagos, a fin de determinar acciones a ejecutar en el mediano plazo. También es necesaria la participación del sector privado en la renovación de la infraestructura tecnológica crítica existente y la expansión de la oferta por medio de nuevas soluciones tecnológicas.

Facilitar el financiamiento productivo y el comercio exterior. Desde el punto de vista de su rol como proveedor de financiamiento del comercio y de la inversión, se debe dar prioridad a dos tipos de intervenciones del sector financiero: para el financiamiento de las importaciones y exportaciones, y para la canalización de remesas. Con respecto al sistema de pagos internacionales, será fundamental resolver desde un primer momento las sanciones al BCV, de manera que se restablezca la seguridad jurídica, y que las instituciones financieras que no han sido sancionadas puedan acceder al sistema de pagos internacionales. Se deberá establecer un programa que permita que las entidades financieras y los importadores puedan acceder a reservas y hacer negocios con el exterior. Ante la falta de seguridad jurídica, será necesario un programa complementario que establezca un sistema de avales o re-garantías para asegurar las cartas de crédito internacionales emitidas por instituciones financieras e importadores venezolanos, y que aporte confianza y seguridad a las transacciones comerciales realizadas por entidades venezolanas. Así mismo, se contempla apoyar a los bancos para que cumplan con los requisitos de integridad, especialmente en las áreas de Lucha contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo, para asegurar el cumplimiento de los requisitos internacionales y las mejores prácticas, además de los requerimientos de los bancos corresponsales.

Fortalecer el marco institucional. Dentro de las medidas orientadas a mejorar la regulación y las reglas prudenciales, se puede destacar la coordinación del sistema. El marco regulatorio y de supervisión se podría beneficiar de la constitución de una entidad de carácter coordinador del sistema financiero para llevar a cabo la agenda marco de acciones regulatorias y de reestructuración del sector financiero, así como para analizar y monitorear la estabilidad financiera. El Consejo de Coordinación Financiera podría estar integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central, SUDEBAN y FOGAPE.

Restablecer el marco regulatorio y de supervisión. Será necesario revisar todo el marco regulatorio y de supervisión actual y proponer reformas que sean más prioritarias para el funcionamiento del sistema. La reforma se podrá realizar mediante la restitución de leyes previas o la transformación puntual de normas legales y de menor rango¹⁰⁴. Dentro de las áreas de acción se encuentran la regulación excesiva o la normativa dispersa y en ocasiones contradictoria, y las anomalías en el cumplimiento del rol de vigilancia de las entidades financieras. También será necesario racionalizar la multiplicidad de impuestos, contribuciones y aportes que caen sobre las instituciones financieras y permitir la libre participación de los bancos en el mercado de cambio. Respecto de la regulación prudencial, sería necesario revisar la metodología de medición de indicadores y la política de provisiones, de manera que esté de acuerdo con los estándares internacionales y sirva en su función de alertar de forma preventiva, permitiendo contar con un sistema de información de riesgos objetivo, confiable y periódicamente actualizado.

Fortalecer las entidades regulatorias y de supervisión del sistema financiero. Entre las medidas a tomar se debe incluir un plan de fortalecimiento institucional de las capacidades del Banco Central, SUDEBAN y otras entidades regulatorias y de supervisión, que abarque una revisión de los cuadros organizativos, sistemas informáticos y planes de contratación y capacitación del personal.

Potenciar los instrumentos de política monetaria. También sería necesario revisar y ampliar los instrumentos de política monetaria con los que cuenta el Banco Central para mejorar la gestión de la Tesorería en el sistema financiero y crear las condiciones para el funcionamiento ágil y estable del mercado interbancario, asegurando la estabilidad del sistema de pagos en un entorno competitivo, donde la banca pública no cuente

con privilegios en el acceso a recursos financieros¹⁰⁵. También habría que rever la regulación de las tasas de interés, comisiones y tarifas, que pueden funcionar como incentivos para fomentar el crédito y reducir la situación actual de descalce de tasas y plazos.

Realizar un diagnóstico del estado de situación financiera del sistema bancario y del mercado de capitales. Estos estudios y auditorías incluirían el análisis de la situación patrimonial del sistema bancario y de entidades sistémicas, especificando la existencia de activos tóxicos y el detalle de las necesidades de reestructuración en el sector. Este análisis deberá evaluar la regulación existente respecto de las normas de capitalización y acceso a financiamiento de las instituciones financieras, ya que el patrimonio actual de la banca no será suficiente para atender la demanda de crédito en la recuperación, y será necesario contar con vías alternativas de financiamiento y capitalización.

Realizar la evaluación de la situación patrimonial y la capacidad institucional de la banca pública y otros agentes financieros del Estado. Esta evaluación deberá comprender una auditoría detallada de la situación de la banca pública, que incluya la valoración de activos y las necesidades de recapitalización y saneamiento de estas entidades; asimismo, habrá que proponer un plan para la reestructuración y consolidación de estas entidades, que tenga en cuenta las necesidades de reestructuración y recolocación de los empleados públicos. El plan de reordenamiento de la banca pública debería fortalecer las entidades viables, delimitando sus funciones (banca de desarrollo o especializada) para centrarse en aquellas fallas de mercado que la banca privada no consiga atender eficientemente, como el financiamiento de mipyme, la inclusión financiera y/o el crédito de largo plazo para inversión e infraestructura.

104 - Por ejemplo, existe consenso entre los especialistas acerca de que la Ley del Banco Central de Venezuela del año 2002 presentaba un marco institucional adecuado para el desarrollo apropiado de la organización y del sistema financiero.

105 - Algunas medidas recomendadas incluirían desarrollar un marco para las Operaciones de Mercado Abierto (OMA), ventanillas de descuento, profundizar el funcionamiento del mercado interbancario (superando la escasez de títulos públicos usados como garantía) y reducir el uso del encaje legal como instrumento de control monetario. Sería necesario también revisar la regulación de tasas de interés, comisiones y tarifas que pueden funcionar como incentivos para fomentar el crédito y reducir la situación actual de descalce de tasas y plazos.

En el mediano plazo se contemplan acciones destinadas a:

Recapitalizar el sistema. Se debería contemplar un plan que evalúe fuentes de fondeo para la recapitalización del sistema financiero, particularmente de los bancos públicos. La recapitalización del sistema financiero, ya se haga con recursos privados o con apoyo de recursos públicos, tendrá el desafío adicional de encontrar un propósito rentable para las fuentes de capital, ya sea en deuda pública, instrumentos del Banco Central o en términos de atender las necesidades de crédito de la economía, que podría producirse de una forma más lenta de lo esperado.

Restaurar el crédito. Se contemplan acciones para:

- i) Restablecer el crédito productivo, lo cual será una prioridad en el mediano plazo para reestructurar el sector productivo y de servicios. Sería importante revisar los programas de fomento al crédito en el contexto y en complementariedad con los planes de reestructuración de la banca pública.
- ii) Realizar una revisión del programa de gavetas obligatorias.
- iii) Considerar el acceso a financiamiento de las pyme. El desarrollo de esquemas de financiación en condiciones de mercado que incluya líneas de fondeo a través de mecanismos de segundo piso y garantías será un elemento clave para la recuperación del sector.
- iv) Poner en marcha financiamiento de largo plazo para infraestructura, por lo que será importante dedicar a ello fuentes de fondeo y desarrollar instrumentos específicos (garantías, seguros y financiación especializada) que permitan el financiamiento de infraestructura y proyectos de inversión de largo plazo.

- v) Realizar una evaluación del riesgo de crédito, dado que en el país no existen sistemas de evaluación de riesgo públicos ni privados.

Fortalecer el Fondo de Aval y Protección de Depósitos (FOGADE). Habría que reevaluar el sistema de garantías de depósitos actual y el papel de prestamista de última instancia del BCV. Como parte de esa reforma, sería recomendable convertir al FOGADE en un organismo autónomo e independiente.

Apoyar el desarrollo de mercados de capitales. Se debe crear un mercado de deuda pública local que permita ir desarrollando *benchmarks* de plazo y rentabilidad para la construcción de una curva de rendimientos y que permita crear referencias iniciales para el desarrollo posterior del mercado de capitales privado. También sería recomendable que se permitiese a las bolsas de valores operar deuda pública para aumentar la profundidad, la liquidez y el alcance de las medidas.

Introducir reformas en el sector seguros. Será preciso evaluar un plan de fortalecimiento para modernizar la capacidad de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), que es el órgano administrativo que tiene la capacidad regulatoria para el control y la fiscalización de la actividad aseguradora. Sería necesario actualizar la Ley de la Actividad Aseguradora y su regulación subsiguiente, restableciendo la figura del Contrato de Seguro, actualizando la reglamentación sobre pólizas y tarifas, y eliminando el carácter general y uniforme de los productos actuales, salvo en el caso de seguros obligatorios. También será primordial actualizar la reglamentación de márgenes y reservas técnicas, y metodologías de medición de indicadores de solvencia y patrimoniales.

Facilitación del comercio y de la inversión

Plan de contingencia para la emergencia

Objetivo: Garantizar que las importaciones y las donaciones internacionales de bienes de emergencia puedan ingresar al país de manera rápida y segura, y distribuirse de manera eficiente.

Acciones requeridas:

- Emitir regulaciones para el tratamiento de importaciones y donaciones bajo una declaración de estado de emergencia, utilizando modelos desarrollados por Naciones Unidas y el Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés).
- Designar un actor responsable del diseño, de la implementación y del monitoreo de la respuesta a emergencias y de la coordinación de actores nacionales e internacionales.
- Preparar una lista de bienes elegibles y productos de emergencia que estarán sujetos a un tratamiento especial exento de impuestos.
- Designar puntos de entrada marítima, aérea y terrestre, centros de recolección y rutas de distribución, teniendo en cuenta la necesidad de priorizar a las poblaciones más necesitadas y garantizar la seguridad.

Medidas de política de corto plazo

Objetivo: Facilitar la recuperación del sector privado y la reactivación de la actividad económica.

Acciones requeridas:

- Suspender el régimen aduanero actual y reemplazarlo con procedimientos simples y una tasa arancelaria fija a un nivel dentro de los compromisos vinculantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contraídos por Venezuela.
- Solicitar la restauración unilateral de las preferencias arancelarias de la región andina, el G3, el Mercosur, Estados Unidos y Canadá.
- Revocar el actual régimen de inversión (de 2017) y restablecer el régimen de promoción de la inversión de 1997, con revisiones tales como eliminar la preferencia de los nacionales por la inversión.

Objetivo: Apoyar el proceso de recuperación del sector agroalimentario.

Acciones requeridas:

- Avanzar en la identificación, revisión e implementación de mecanismos rápidos de importación de material genético, insumos y maquinarias.
- Identificar convenios fitosanitarios y técnicos, y realizar los arreglos logísticos necesarios.

Facilitación del comercio

Objetivo: Mejorar la institucionalidad del comercio, aprovechar los tratados internacionales y reducir las fricciones relacionadas con el comercio, además de apoyar los esfuerzos para atraer inversiones.

Acciones requeridas:

- Fortalecer y modernizar la autoridad aduanera y el Ministerio de Comercio Exterior y sus dependencias (Pro-Venezuela), lo que permitirá a Venezuela reubicarse en el comercio mundial; cobrar aranceles apropiados y contribuir a la percepción de seguridad jurídica en el país.
- Implementar una política de facilitación del comercio para aumentar la competitividad de la economía venezolana, a través de acciones dirigidas a reducir los costos comerciales y aumentar la seguridad en las operaciones comerciales, lo cual incluye:
 - gestión coordinada de fronteras
 - desarrollo de una ventanilla única comercial
 - programas de operadores económicos autorizados (OEA)
 - sistemas integrados de gestión de riesgos
 - mejora de la infraestructura de gestión de puertos y aeropuertos
 - creación de un Comité Nacional para la Facilitación del Comercio
- Restablecer y profundizar las relaciones comerciales a través de acuerdos de libre comercio con socios estratégicos.
- Fortalecer el conocimiento técnico de los funcionarios públicos para llevar a cabo negociaciones comerciales.

Atracción de inversiones

Objetivo: incrementar la inversión extranjera en el país en sectores no petroleros.

Acciones requeridas:

- Modernizar el régimen de inversiones del país para otorgar protecciones legales a los posibles inversionistas.
- Revisar, actualizar y celebrar nuevos tratados bilaterales de inversión y acuerdos de doble imposición.
- Diseñar una estrategia para zonas económicas especiales y otros regímenes para alentar la inversión, teniendo en cuenta el potencial de externalidades positivas de la inversión extranjera directa (IED).
- Fortalecer la agencia de atracción de inversiones y desarrollar una estrategia sectorial y una marca país que comunique la visión de una nueva Venezuela.

Reconstrucción de la capacidad del Estado

Las medidas específicas para el corto plazo dentro de esta área son:

Restablecer un marco legal de gestión financiera pública y un presupuesto. En el corto plazo se debe restablecer el marco legal de gestión financiera pública, bajo los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal; de conformidad con el artículo 311 de la Constitución de Venezuela; restableciendo la LOAFSP del año 2000 y suprimiendo por decreto presidencial los fondos separados que fueron creados en violación de la Constitución y de la LOAFSP, a los fines de reinstaurar el principio de Unidad del Tesoro. Asimismo, se debe aprobar en la Asamblea un Presupuesto Nacional de Emergencia.

Restaurar la capacidad de recaudar impuestos. Existe la necesidad de fortalecer la autoridad tributaria y de aduanas (SENIAT), incluyendo la capacidad para estimar recursos y el diseño de estrategias para incrementar los ingresos en el corto plazo.

Avanzar con la preparación de las estadísticas fiscales. En el corto plazo, se debe realizar una evaluación de la situación fiscal del país que incluya el gobierno general, PDVSA, el IVSS, BANDES y las empresas públicas no petroleras más importantes para constituir un aproximado significativo de las estadísticas fiscales del Sector Público Consolidado Restringido No Financiero (SPCRNF) del país.

Modernizar los procesos de compras y contrataciones públicas. En el corto plazo, se debe realizar una evaluación del marco regulatorio, institucional, operativo y de rendición de cuentas del sistema de compras y contrataciones públicas.

Mejorar el manejo de las empresas públicas. En primera instancia, se debe imponer una prohibición temporaria a la venta de activos, seguida por un inventario de las empresas, incluyendo sus empleados, activos, pasivos y necesidades de financiamiento, y tomar medidas para proteger los activos y garantizar la continuidad de operación de aquellas firmas que sean esenciales para la provisión de servicios públicos. Se debe preparar una estrategia y un plan de acción para las privatizaciones u otras modalidades de optimización de la presencia del Estado, incluyendo un modelo de gobernanza del proceso, de privatizaciones, estrategias y criterios generales y específicos, y una narrativa de comunicación para aumentar el apoyo e interés de los inversionistas, con plazos para las privatizaciones de las empresas seleccionadas y la eliminación gradual de las empresas económicamente inviables¹⁰⁶.

Desarrollar un esquema de gestión de activos y pasivos del sector público. Más allá del proceso de privatización, se requiere realizar un inventario y una evaluación de los activos y pasivos del Estado, y establecer una estrategia para evaluar su situación legal, física, económica y financiera. Además, habría que determinar las modalidades para su recuperación, enajenación, devolución, entre otras posibilidades¹⁰⁷. Así mismo, el sistema debe permitir dar la señal de la voluntad del Estado para restablecer las reglas de juego de mercado.

Establecer un Centro de Gobierno. El objetivo es sentar las bases del Centro de Gobierno (CG) en la Presidencia de la República para instaurar los fundamentos preliminares para la mejora progresiva de sus funciones de priorización, planificación, coordinación y comunicación de políticas públicas, a fin de facilitar la implementación de prioridades gubernamentales clave (PGC). En cuanto a las acciones del Centro de Gobierno, este hará lo siguiente:

- i) Pondrá en primer plano la ejecución de los programas públicos que contribuyen a las prioridades gubernamentales y coordinará las acciones necesarias con las autoridades hacendarias para garantizar su financiamiento y promover la revisión y reasignación de programas no prioritarios.
- ii) Establecerá mecanismos de cumplimiento y rutinas de coordinación multisectorial que faciliten y garanticen la implementación de los programas que requieren la intervención de diversos sectores.
- iii) Implementará mecanismos de seguimiento de los programas, basados en datos administrativos y estadísticos confiables, con el fin de detectar y corregir obstáculos que afecten su ejecución.
- iv) Establecerá mecanismos de comunicación para mantener informada a la ciudadanía sobre las políticas públicas prioritarias y sus avances.

106 - La estrategia y el plan de acción deben incluir: un modelo de gobernanza para las privatizaciones, las estrategias y criterios para las privatizaciones, la participación laboral, la cooperación entre actores, la narrativa de comunicación y auditar externamente los estados financieros.

107 - La estrategia debería proponer al menos la implementación de los siguientes aspectos de política: i) inventario de activos, ii) modelos de valoración, iii) inclusión en la contabilidad nacional, y iv) propuestas de puesta en valor de dichos activos para optimizar su rendimiento fiscal.

Por las características especiales del proceso de reconstrucción de la Administración Pública en Venezuela, el Centro de Gobierno, además:

- v) Establecerá un programa para la revisión y asignación de funciones de los ministerios y entidades responsables de la ejecución de las PGC¹⁰⁸.
- vi) Impulsará el establecimiento de una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) que estandarice la gestión de los procesos de adquisiciones, finanzas y monitoreo para los proyectos prioritarios del gobierno.
- vii) Establecerá las estrategias para el control de activos estratégicos, control de abusos de poder y la corrupción.
- viii) Pondrá en marcha un mecanismo de gestión y coordinación de los recursos de ayuda internacional.

Fortalecer las instituciones estadísticas y la gestión de datos. A corto plazo, las acciones clave incluyen: i) la creación de un perfil demográfico básico (sexo y edad) en el área geográfica más pequeña posible con datos disponibles; ii) la revisión funcional del Instituto Nacional de Estadística (INE) y iii) la generación de un Sistema Territorial de Información Georeferenciada para la planificación y gestión de inversiones en infraestructura que combine variables espaciales y realice análisis por medio de mapas, tablas y gráficos de la información de diagnóstico.

Generar un sistema de identidad ciudadana. Las acciones clave incluyen: i) auditorías de los sistemas de información de identidad y de las bases de datos para cerrar brechas de calidad y seguridad de la información; ii) implementación de protocolos destinados a proteger datos personales; iii) diagnóstico y fortalecimiento de la organización y operación de las

agencias responsables SAIME y Comisión de Registro Civil e Identidad, y iv) estrategia para cerrar la brecha de bajo registro de nacimientos.

Aumentar la transparencia del gasto y de las empresas públicas.

Se deben restablecer los principios de economía, eficiencia, transparencia, competencia e integridad en las contrataciones públicas en la legislación de emergencia, lo cual requiere de una agenda de reformas. La reforma del marco de contrataciones públicas debe facilitar la reconstrucción del país para las compras masivas e importaciones de suministros de primera necesidad, como alimentos y medicinas. Estas reformas deben ser acompañadas de tecnología que centralice los llamados a licitación de las distintas entidades, que permita una mejor administración y un control del registro de proveedores (en términos, por ejemplo, de conflicto de intereses o sanciones por incumplimiento), y que facilite la trazabilidad de los procesos al menos en una primera etapa de reformas.

En el mediano plazo, se propone avanzar en las siguientes áreas:

Mejorar el manejo de las empresas públicas. Es menester preparar un inventario más detallado y especificar otras medidas. Deberían adoptarse medidas paralelas para: i) compilar un inventario más detallado de las empresas públicas y de sus activos y pasivos; ii) designar una entidad centralizada para supervisar las empresas de propiedad estatal estratégicas que puedan seguir siendo de propiedad estatal; y iii) designar un organismo para liderar las privatizaciones u otras modalidades de puesta en valor, tales como *joint venture*, corporatización, contratos de gestión u operación o entrega en concesión a empresas operadoras (incluyendo programas de inversión y mantenimiento, conversión en sociedad anónima, entre otras). Los nuevos consejos y directivos deben nombrarse sobre la base de criterios de selección profesional y transparente, bajo normas que regulen los conflictos de intereses y desincentiven su captura.

Diseñar e implantar marcos regulatorios por sector. Más allá de los procesos de privatización mismos, en el mediano y largo plazo deberían emitirse marcos reglamentarios que incluyan la creación de agencias reguladoras independientes para fomentar el funcionamiento eficiente de las empresas públicas y privadas. Además, hay que promover la competencia y la implementación de políticas antimonopolio con varias acciones institucionales, tales como considerar restablecer la Agencia de Competencia (Procompetencia), el Regulador de Telecomunicaciones (Conatel), o mismo crear otras agencias o fortalecer algunas tales como el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI).

Reformar el esquema de subsidios. La propuesta implicaría una remoción gradual de los subsidios, con prioridad en los combustibles fósiles y el sector transporte, y considerando además un portafolio de medidas compensatorias.

Reconstruir gradualmente los ingresos tributarios. Se recomienda simplificar el sistema tributario eliminando impuestos distorsivos como el Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras o el Impuesto a los Grandes Patrimonios, y reduciendo temporalmente las contribuciones parafiscales; también se deben eliminar varias de las provisiones introducidas durante el periodo de hiperinflación para mantener el recaudo, como numerosas sanciones pecuniarias y el régimen de anticipos del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta.

Simplificar el sistema tributario. La simplificación tributaria también implica revisar el régimen del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta para hacerlos consistentes con la realidad económica por la que atraviesa el país. Para el mediano plazo, se propone preparar un plan de modernización del SENIAT y la depuración y el fortalecimiento del Registro de Información Fiscal (RIF).

Fortalecer el Centro de Gobierno. En el mediano plazo, las acciones tendientes a este fin incluirán: i) la identificación de PGC y agencias responsables; ii) la creación de la Unidad de Entrega CG que liderará la implementación del Modelo de Gestión de Entrega (estrategias de entrega, trayectorias y rutinas de coordinación que las agencias públicas deben seguir para asegurar la implementación de programas y proyectos que contribuyan a PGC); iii) la implementación de protocolos para asegurar que los ministerios/agencias responsables de PGC produzcan y brinden información para alimentar los indicadores de desempeño de PGC, y iv) el diseño y la implementación piloto de un tablero para monitorear indicadores de rendimiento de PGC, considerando las recomendaciones de las revisiones funcionales realizadas en la primera etapa, incluidas las medidas para mejorar las organizaciones, los procesos y la composición de los recursos humanos en estos ministerios/agencias.

Modernizar el servicio civil. Esta reforma comprende la preparación de una estrategia para fortalecer la gestión de recursos humanos para facilitar la atracción, retención y movilidad del personal con las habilidades y destrezas requeridas para cubrir los puestos públicos priorizados para cada ministerio/agencia en las revisiones funcionales. Además, incluirá el diseño y la implementación progresiva del Régimen de Servicio Ejecutivo Superior para garantizar la profesionalización del cuadro directivo de los servidores públicos.

Lograr la simplificación administrativa. Esta prioridad a mediano plazo abarca el diseño y la implementación de planes de simplificación administrativa, incluyendo una potencial digitalización, que abarcaría oficinas de ventanilla única para procedimientos administrativos clave, como protección social, salud, educación, identidad y negocios, entre otros.

Fortalecer las instituciones estadísticas. En el mediano plazo, el objetivo es impulsar el fortalecimiento institucional del INE y realizar un censo de población y vivienda.

Construir un sistema moderno, confiable y transparente de identidad ciudadana. El objetivo es cerrar el conjunto de brechas de identidad y registro, y crear la base para un sistema de identidad para el gobierno digital, incluidos los modelos de madurez de identidad, el marco legal y la gobernanza, el ecosistema de identidad, la contraseña única y la firma digital.

Desarrollar competitiva y sosteniblemente el sector extractivo

Dentro de las acciones de corto plazo en el sector se propone:

Realizar una evaluación rápida (*rapid assessment*). Dada la altísima opacidad con la que ha operado el sector desde hace décadas, resulta fundamental llevar adelante un *rapid assessment* del estado de la infraestructura de producción, transporte, refinación y distribución de hidrocarburos. Esto permitirá definir acciones de intervención inmediatas que ayudarán a paliar ambos retos secuencialmente.

Tomar medidas para estabilizar la producción. Es posible incorporar a la producción volúmenes de petróleo a partir de pozos perforados pero no conectados, principalmente en la Franja Petrolera del Orinoco (FPO), y así elevar la producción en aproximadamente 100.000 b/d durante el primer año. Esto ayudará a enfrentar el reto de proveer derivados al mercado doméstico, porque entrarían mayores volúmenes a los complejos de refinación y así se supliría mejor el mercado interno.

Regularizar la provisión en el mercado doméstico. Para lograr asegurar el suministro de productos derivados (gasolina, diésel, propano,

entre otros) al mercado doméstico, en lo inmediato, resultará fundamental tener acuerdos de importación de corto plazo de derivados con socios comerciales y ejecutar un proceso de readaptación de las refinerías para producir más productos livianos, como gasolinas, y menos productos pesados, como *heavy fuel oil* (HFO).

Mejorar la coordinación con el sector eléctrico. Existe un fuerte lazo entre el sector de hidrocarburos y el sector eléctrico, que en estos momentos está desaprovechado. Las plantas de generación térmica dependen del suministro de productos derivados y gas natural de PDVSA. A su vez, la industria petrolera consume altísimas cantidades de electricidad para sus propios procesos de extracción, transporte y refinación. Sin embargo, hoy por hoy no se está aprovechando el gas producido para la generación eléctrica, intervención que está contemplada dentro del sector eléctrico.

Realizar una auditoría de PDVSA. Al *rapid assessment* le debe seguir una auditoría de los aspectos financieros y operativos de PDVSA, utilizando datos de la empresa, revisados por auditores y técnicos contables; además, debe hacerse una auditoría profunda del *stock* de infraestructura de producción, transporte y refinación. Estas auditorías implicarían recolectar información para efectuar un diagnóstico de la circunstancia del sector de modo de tener una línea base que permita una planificación a más largo plazo.

Fortalecer el marco institucional. Se debe diseñar y poner en funcionamiento la Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH). Esta labor de diseñar e iniciar el trabajo de la AVH implica desarrollar las bases de la entidad, garantizar su financiamiento independiente, y asegurar la capacidad humana apropiada de la entidad, así como los recursos capitales para su operatividad¹⁰⁹.



Evaluar el manejo fiscal. Bajo un contexto de emergencia, es necesario realizar la evaluación del manejo fiscal de recursos petroleros. Se debe crear un ambiente fiscal que maximice los beneficios de la producción petrolera, no solo para las empresas sino también para el Estado y los ciudadanos. Además, se llevaría adelante una evaluación de estrategias óptimas del manejo de ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera.

Dentro de las medidas de mediano plazo propuestas se pueden destacar las siguientes:

Reformar el marco regulatorio. En el mediano plazo, es necesario realizar cambios sustantivos al marco regulatorio. Se necesita avanzar con una nueva ley de hidrocarburos, en reemplazo de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en vigor desde 2006. Con respecto al *upstream*, los pilares clave del programa son: i) mantener la propiedad estatal sobre las reservas de hidrocarburos, ii) atraer inversiones nacionales e internacionales al sector, iii) reestructurar PDVSA como una empresa petrolera pública competitiva, y iv) crear un regulador del sector que sea independiente (Agencia Venezolana de Hidrocarburos, AVH).

Será fundamental permitir un rol más amplio para la participación del sector privado en la exploración y producción de hidrocarburos, debido a la masiva inversión que será requerida para resucitar al sector. Según las estimaciones de la Junta Administrativa Ad Hoc de PDVSA, la inversión de capital necesaria para aumentar la producción de petróleo a 3 millones b/d es de US\$120.000 millones durante los primeros ocho años, con unos gastos operativos estimados en US\$68.000 millones durante el periodo.

Reformular el rol de PDVSA en el sector. PDVSA ya no tiene la capacidad financiera, técnica y administrativa para implementar un programa de inversión de esta magnitud. Para atraer la inversión privada al sector de

petróleo y gas, las reformas clave necesarias son: i) eliminar el requisito legal de que PDVSA tenga una participación mayoritaria en todos los campos; ii) transferir el control de adquisiciones y gestión financiera a socios privados; iii) otorgar a los socios el derecho de comercializar su porción de petróleo; iv) introducir suficiente flexibilidad a los términos fiscales –regalías e impuestos– cuando sea necesario para alcanzar umbrales económicos; y v) adoptar disposiciones de protección al inversionista, tales como el arbitraje internacional y la limitación de responsabilidad por daños ambientales previos.

Iniciar el proceso de reestructuración de PDVSA. Aunque PDVSA continuara siendo una empresa estatal, le debería dejar su rol regulatorio a la AVH y pasaría a operar en igualdad de condiciones con las demás empresas del sector. PDVSA se reestructuraría como una entidad comercial, saliendo de líneas de negocios no sectoriales, descontinuando su papel cuasi gubernamental en la prestación de servicios sociales y terminando los acuerdos de suministro preferencial de petróleo. Se debe mejorar el gobierno corporativo de PDVSA, con la administración y los miembros de la junta seleccionados por mérito y medidos con indicadores clave de desempeño.

Mejorar el desempeño ambiental y de seguridad del sector petrolero es crítico para la sostenibilidad a largo plazo del sector. El historial ambiental y de seguridad de PDVSA es muy pobre y una reforma profunda del sector debe incluir el establecimiento de una regulación ambiental y de seguridad efectiva, así como el financiamiento de tareas de remediación ambiental que la Junta Ad Hoc de PDVSA ha estimado que costará alrededor de US\$400 millones por año. A este tema se debe sumar el de la quema y el venteo de gas. Se estima que Venezuela actualmente quema casi 8,2 mil millones de metros cúbicos de gas.