ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LA CRISIS DE VENEZUELA

Mauricio Reina

Carlos Antonio Mesa

Tomás Ramírez Tobón

Bogotá, octubre 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LA CRISIS DE VENEZUELA

Mauricio Reina

Carlos Antonio Mesa

Tomás Ramírez Tobón

Octubre, 2018

Fedesarrollo

Tabla de contenido

RESÚMEN EJECUTIVO 4

INTRODUCCIÓN 11

DIAGNÓSTICO: VENEZUELA, LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO FALLIDO 12

1.1. Introducción 12

1.2. Situación Económica 14
1.2.1. Antecedentes: el legado de Chávez 14
1.2.2. Situación actual y perspectivas: el desplome del gigante petrolero 22
1.2.3. Las causas del éxodo: deterioro económico y social 29

1.3. Situación política 32
1.3.1. La era Chávez: la consolidación del chavismo y el debilitamiento institucional 32
1.3.2. Post-Chávez y gobierno Maduro: criminalización del Estado y ruptura del orden democrático 35

1.4. Diplomacia Internacional: el patronaje como política 41

Referencias 43

PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE VENEZUELA: ¿TRANSICIÓN, INSURRECCIÓN O TOTALITARISMO? 45

2.1. Introducción 45

2.2. ¿Es viable una solución negociada? 47

2.3. ¿Transición en el chavismo o prospectiva de golpe militar? 50

2.4. ¿Del estado de excepción a la dictadura antigolpe? 52

2.5. ¿Ahora qué? 53

IMPACTO DE LA CRISIS DE VENEZUELA SOBRE LA ECONOMÍA COLOMBIANA 55

3.1. ¿Por qué migran las personas? Efectos económicos y sociales de los fenómenos migratorios 55

3.2. Canales de transmisión de la crisis sobre Colombia 59
3.2.1. Migración 62

3.2.2. Desempeño Económico 75
3.2.3. Seguridad, comercio ilegal y política internacional 84

3.3. Estimación del impacto fiscal del fenómeno migratorio venezolano 89
3.3.1. Estimación del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios 91

3.4. Resumen del impacto sobre la economía colombiana 98

Referencias 101

Anexos 104

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 108

Referencias 114

RESÚMEN EJECUTIVO

La inmigración de ciudadanos venezolanos se ha convertido en uno de los retos más importantes que enfrenta la economía colombiana en el presente. La cantidad de inmigrantes del vecino país no sólo es grande, sino que se está acelerando. A fines de 2017 había en el territorio nacional alrededor de 415.000 venezolanos con vocación de permanencia, una cifra que dos años antes era de apenas 109.000. De hecho, hasta fines del año pasado la cantidad de venezolanos en Colombia se estaba duplicando anualmente; sin embargo, en 2018 el flujo migratorio se ha acelerado y tan solo en el primer semestre del año esa cantidad se multiplicó por dos para llegar a 865.000. De mantenerse esta tendencia, para fines de 2018 habría más de 1.200.000 ciudadanos venezolanos con vocación de permanencia en el país.

Lo más delicado es que este fonómeno no tiene perspectivas de mejorar sino, por el contrario, de empeorar. La salida de venezolanos de su tierra es prácticamente inevitable, con una contracción acumulada de su economía de alrededor de 50% en los últimos cinco años y una inflación proyectada por el Fondo Monetario Internacional de 1.000.000% en 2018. Ese caos económico sólo podría revertirse con un severo ajuste fiscal, una liberalización del mercado cambiario, una liberalización de los precios y una reactivación de la actividad productiva privada. Lamentablemente el régimen de Nicolás Maduro no tomará esas medidas, porque buena parte de su apoyo político está sustentado en el gasto público, y muchos de los funcionarios del gobierno derivan beneficios de la corrupción que genera el arbitraje desde y hacia los mercados controlados. Si a esto se suma que no parece haber una salida política a la crisis venezolana en el corto plazo, las perspectivas arrojan un panorama de profundización del deterioro social, con la consecuente intensificación de la migración hacia Colombia y hacia otros países.

Semejante flujo migratorio por supuesto tiene importantes efectos económicos. La teoría y la evidencia empírica sugieren que puede haber impactos en dimensiones tan relevantes como los salarios, el empleo, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y las finanzas públicas. El efecto neto en cada una de esas dimensiones depende de la magnitud del flujo migratorio y de sus condiciones de formación y aptitudes, que convierten al migrante en sustituto o complemento de la mano de obra nacional. Según sean esas características en cada caso, la evidencia empírica para distintos países que han vivido importantes procesos de inmigración muestra resultados positivos, negativos o nulos, en cada una de las dimensiones económicas mencionadas.

En este trabajo se hace un análisis del impacto económico del fenómeno migratorio venezolano hacia Colombia en el pasado reciente, analizando sus causas, su magnitud, sus características, y sus implicaciones económicas en el corto y el mediano plazo. Además de dimensionar los costos para el fisco nacional de atender las necesidades básicas de los migrantes, con base en la teoría y la experiencia internacional se identifican los efectos favorables que podría tener la migración en el mediano plazo, y se formulan recomendaciones de política para minimizar sus costos y potenciar sus beneficios. El análisis de los mercados laborales de las ciudades más afectadas indica que el desempeño económico en la región de frontera y las zonas de alta migración no ha sido homogéneo. Mientras se evidencia una presión importante sobre el mercado laboral en Cúcuta, Riohacha y Bogotá, casos como los de Barranquilla y Medellín muestran mayor resiliencia para asimilar el fenómeno migratorio.

En el corto plazo un flujo migratorio de grandes proporciones impone presiones sobre el gasto público, en la medida en que el gobierno receptor debe atender las necesidades básicas de la poblacion migrante. Sin embargo, esta población también tributa y paga distintas tasas al Estado, con lo cual el efecto neto para las finanzas públicas depende de las características socio económicas de los inmigrantes. De cualquier manera, la evidencia empírica muestra que ese efecto no es demasiado grande: los efectos fiscales de la inmigración en la Unión Europea y Estados Unidos han tenido un impacto que oscila entre -1% del PIB y 1% del PIB.

En este trabajo se ha hecho una estimación del costo fiscal de prestar la atención a las necesidades básicas de los migrantes venezolanos, tomando en cuenta su magnitud estimada y proyectada. Los ejercicios consideran los recursos necesarios para atender las necesidades de educación, urgencias en salud, atención a la primera infancia, ayuda humanitaria, y algunos apoyos en programas sociales, empleo y vivienda. Para efectos de los cálculos se ha tomado en cuenta un escenario conservador, que tiene en cuenta la proporción de la población venezolana en el país que según la Encuesta de Hogares afirma estar haciendo uso de cada uno de esos servicios; y uno más flexible, que tiene en cuenta todos aquellos venezolanos que según la misma encuesta reúnen las condiciones para acceder a esos servicios, ya sea que afirmen estar usándolos o no.

Los cálculos señalan que para fines de 2017, el costo fiscal de la inmigración venezolana habría ascendido a 0,7 billones de pesos en el escenario conservador y a 1,7 billones de pesos en el escenario flexible; para mediados de 2018 ese costos habrían sido de 1,4 billones de pesos (0,14% del PIB) en el escenario conservador y de 3,2 billones de pesos (0,32% del PIB) en el flexible; entre tanto, tomando en cuenta las proyecciones sobre la evolución esperada de la migración venezolana en lo que queda del año, esas cifras llegarían a 1,9 billones de pesos (0,19% del PIB) en el escenario conservador y a 4,2 billones de pesos (0,42% del PIB) en el flexible al final de 2018. Esos valores podrían ser menores en la práctica, teniendo en cuenta que algunos de esos servicios se pueden prestar con una misma capacidad instalada y que en algunos casos podrían ser cubiertos con capacidades locales subutilizadas.

Como se dijo, la inmigración no sólo conlleva costos fiscales sino que tanbien puede implicar ingresos. Para calcular el efecto fiscal neto de la inmigración, que no solo tiene en cuenta los costos sino también recaudos para el fisco por cuenta de las actividades económicas de los migrantes, se requiere un tipo de información fiscal que no está disponible en Colombia. Una de las recomendaciones de este trabajo consiste en que el gobierno genere las estadísticas necesarias para hacer estos estimativos, de manera que el país tenga una idea más precisa del impacto fiscal neto de la migración venezolana.

Como ya se dijo, la teoría y la evidencia empírica muestran que en algunos casos los flujos migratorios pueden tener un impacto positivo en el mercado laboral del país receptor y en el crecimiento económico. En el caso de la migración venezolana hacia Colombia, ese efecto se puede dar por dos motivos. El primero de ellos tiene que ver con con la edad promedio de los migrantes venezolanos respecto a la de la población colombiana. Aunque la proporción de la población migrante en edad de trabajar es similar a la colombiana, entre los venezolanos migrantes hay muchos más jóvenes que entre los colombianos. Además, la población migrante menor de 13 años asciende a 27%, cifra superior al 23% que representa en la población colombiana. Teniendo en cuenta que la economía colombiana está perdiendo su bono demográfico (cada vez hay menos jóvenes con capacidad de trabajo para sostener a población mayor en edad de retiro), Colombia tiene la posibilidad de prolongar ese bono demográfico si logra integrar a los migrantes al mercado laboral formal.

El segundo factor a tener en cuenta es el ímpetu emprendedor y la necesidad de generar ingresos que suelen tener los inmigrantes, que impacta de manera favorable la actividad económica general. Los datos de la Encuesta de Hogares indican que una mayor proporción de la población inmigrante venezolana (36%) afirma estar subempleada de acuerdo con sus capacidades que el porcentaje de colombianos que afirman lo mismo (13%). Este alto nivel de subempleo subjetivo entre los inmigrantes se puede deber principalmente a que su inserción en la economía, sobre todo en las etapas tempranas de su migración, se suele dar en segmentos informales del mercado laboral o incluso en la ilegalidad. Eso confirma que la economía colombiana tiene la posibilidad de elevar su potencial productivo si logra insertar a los migrantes en el mercado laboral formal lo más pronto posible. De manera análoga, es imperativo vincular a los inmigrantes menores de edad al sistema educativo lo más pronto posible, para asi poder formar de la mejor manera el capital humano del futuro.

En este contexto, el gobierno tiene el reto poder solventar los costos fiscales de la migración venezolana en el corto plazo, y adoptar las políticas públicas adecuadas para maximizar los beneficios que los migrantes pueden ofrecer en el mediano plazo. En ese sentido, es necesario que el gobierno tenga una idea precisa del número de venezolanos que hay que el país y la proyección futura de esa cifra, para poder hacer unas estimaciones sensatas de las necesidades de gasto. Tanto la administración Santos como la administración Duque en sus comienzos han adoptado políticas correctas al regularizar temporalmente a los migrantes irregulares, al llevar estadísticas de la población regular e irregular, y al haber hecho cálculos razonables sobre sus proyecciones futuras.

Una vez hechas las proyecciones de las necesidades de recursos y precisado el conjunto de servicios públicos y sociales que pueden recibir los migrantes hacia el futuro, es necesario asegurar las fuentes de recursos para financiarlos. En este frente, la fuente principal debería ser la cooperación internacional en dos modalidades: la bilateral y la multilateral. Es indispensable que el gobierno diseñe una estrategia de diplomacia de la cooperación para la atención de la migración venezolana más estructurada y efectiva que la que ha habido hasta el momento. En el primer caso, el gobierno debería buscar más decididamente la cooperación de algunos países que han tenido excelentes relaciones con Colombia. Ese es el caso de Estados Unidos y la Unión Europea, cuyos aportes en este frente han sido minúsculos comparados con las necesidades del país y sobre todo con la retórica política con que han encarado el problema de Venezuela.

En el segundo caso, las entidades multilaterales tienen mucho por hacer. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha obrado en el sentido correcto al crear un fondo para apoyar a Colombia en este frente, pero es necesario avanzar de manera mucho más decidida con la comunidad internacional en el fortalecimiento y la financiación de ese fondo. El Banco Mundial también puede dar apoyos significativos a iniciativas generales y proyectos específicos, sobre todo teniendo en cuenta que ya ha hecho un diagnóstico del impacto que tiene la migración venezolana para Colombia. Algo parecido deberia hacer la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Otra fuente para financiar la atención de estas necesidades son los recursos fiscales de la nación y de los entes territoriales, especialmente teniendo en cuenta que muchos de estos gastos se volverán permanentes y su ejecución se realiza a nivel local. Es esencial que el gobierno y el legislativo no caigan en la tentación de buscar una flexibilización de la Regla Fiscal, que ha servido para anclar a la economía colombiana en tiempos de turbulencia global y desconfianza de los inversionistas internacionales. Cualquier discusión sobre un

potencial ajuste de la Regla debe darse en el marco de un debate técnico y sosegado, y no al calor de necesidades presupuestales de corto plazo.

En este contexto, el Gobierno Nacional deberá recurrir al menos a las siguientes fuentes: recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para la atención a la primera infancia, el acceso a la educación superior y a los programas sociales, la cofinanciación de la alimentación escolar, la asistencia humanitaria y, en menor medida, el apoyo a soluciones de vivienda; recursos del Sistema a General de Participaciones para la atención de la educación prescolar, básica y media, así como parte para atender el programa de alimentación escolar, y el acceso a los servicios de salud; los recursos de las Entidades Territoriales para garantizar la cuota de cofinanciación del programa de alimentación escolar y para garantizar el acceso a soluciones de vivienda digna; y recursos del Sistema General de Regalías destinados a fortalecer la capacidad productiva de las zonas más afectadas para fomentar la generación de empleo formal, así como cubrir los faltantes para garantizar el acceso a los servicios de salud y educación.

Buena parte de los esfuerzos oficiales en el presente deben estra orientados a lograr la regularización de la mayor proporción posible de los migrantes venezolanos, su inserción en el mercado laboral formal y su vinculación al sistema educativo y a los programas de formación de capital humano. Como ya se mencionó, la posibilidad de capitalizar los beneficios económicos que ofrece la migración en el mediano plazo depende de manera crítica de adoptar políticas exitosas en estos frentes. Este estudio indica que en junio de 2018 habían ingresado al país más de 230.000 migrantes venezolanos menores de 13 años. Si se insertan adecuadamente en el sistema escolar, en el futuro serán 230.000 personas bien formadas que engrosarán el capital humano del país. Si no se logra ese propósito, serán 230.000 personas mal formadas que seguramente habrán recorrido los caminos de la informalidad y, probablemente, de la ilegalidad.

* * *

Introducción

La crisis política, económica y social de Venezuela se profundiza cada día más. La expansión desmedida del gasto público, financiado con recursos petroleros, con emisión monetaria, y con la liquidación de reservas internacionales, se ha traducido en un aumento sostenido del déficit fiscal, la deuda pública y la inflación. En línea con eso, el PIB acumula una contracción de 35% en los últimos cuatro años, la inflación ya se acerca a 1.000.000% anual según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, y los 'intentos' por contener la crisis por parte del gobierno de Nicolás Maduro no han dado resultado por la falta de medias estructurales que permitan estabilizar la economía. Este pobre desempeño económico se tradujo en una crisis social y humanitaria. Las mediciones de pobreza muestran que este flagelo se ha trepado a niveles del 87% en el último año, empujada por el crecimiento de la pobreza extrema. Por su parte, las decisiones políticas, particularmente, el establecimiento en el segundo semestre de 2017 de la Asamblea Nacional Constituyente y la convocatoria en el mes de mayo a unas elecciones presidenciales extemporáneas, han generado una erosión de la legitimidad del Gobierno, una tendencia hacia la concentración del poder, y un escalamiento en las sanciones internacionales.

Ahora bien, los efectos de la crisis venezolana se han manifestado de diversas maneras en Colombia. Al derrumbe del comercio binacional registrado a fines de la década pasada, que golpeó especialmente a la industria nacional, se ha sumado un notable deterioro de las zonas fronterizas, ya sea por los efectos económicos y sociales de los arbitrarios cierres de la frontera, o por las incursiones de fuerzas venezolanas al territorio nacional. A ello se agrega la creciente inmigración, tanto regular como irregular, de venezolanos al país. De acuerdo con cifras de Migración Colombia y del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, para mediados del 2018 el número de migrantes venezolanos en el país ascendía a 820.000, entre regulares e irregulares. Aparte de esta migración, las autoridades estiman que un poco más de 300.000 colombianos habrían retornado al país desde Venezuela en ese mismo periodo. Estas cifras constituyen un reto formidable para la economía nacional, teniendo en cuenta que entre julio del 2017 y junio de 2018 se generaron menos de 100 mil nuevos empleos año a año en promedio.

En este contexto, la crisis venezolana supone serios problemas para el país en las dimensiones económica, fronteriza, migratoria, de seguridad y del manejo de las relaciones internacionales. Aunque el gobierno colombiano ha dado respuesta a esta situación de manera ordenada, el país no ha diseñado una estrategia integral para hacer frente a uno de los retos más significativos que enfrenta el nuevo gobierno. En esa media, el objetivo de este trabajo consiste en evaluar los efectos de la crisis venezolana sobre Colombia, y formular elementos para el diseño de una estrategia que permita maximizar los beneficios y minimizar los costos en el mediano plazo.

El trabajo consta de cuatro capítulos, además de esta introducción. En el primero se hace un recuento del proceso político y econonómico que llevó a Venezuela a la crisis que vive actualmente y que es la causa de su cuantiosa emigración. En el segundo capítulo se analizan posibles escenarios de evolución de la situación actual, concluyendo que no hay salida favorable a la crisis en el corto plazo. En el tercer capítulo se hace la evaluación del impacto de la inmigración venezolana sobre la economía colombiana, y en el cuarto se proponen algunas conclusiones y recomendaciones para minimizar los costos del fenómeno y maximizar sus potenciales beneficios.

CAPÍTULO UNO

Diagnóstico: Venezuela, la configuración de un Estado fallido

1.1. Introducción

Desde 2014 se ha registrado una acelerada migración de venezolanos hacia Colombia, producto de la caída del precio internacional del petróleo que desnudó las inconsistencias del manejo macroeconómico del vecino país. Sin embargo, las semillas del deterioro de Venezuela se habían sembrado varios años atrás.

La crisis económica actual es el resultado de la aplicación de unas políticas económicas insostenibles. Por un lado, la expansión desmedida del gasto público, financiado inicialmente con recursos petroleros y después con emisión monetaria, se tradujo en un aumento sostenido del déficit fiscal, la deuda pública y la inflación. Por otro lado, la persecución sistemática del sector privado, a través de acciones hostiles como expropiaciones y controles de precios, derivó en una reducción paulatina de la producción doméstica de sectores distintos del petróleo y una dependencia de las importaciones para procurar el abastecimiento de los bienes básicos.

La caída del precio del petróleo y la producción petrolera terminaron profundizando los problemas fiscales y cambiarios hasta los niveles críticos que se describen a continuación, y propiciando una contracción del PIB. Con la caída del crecimiento económico y el estallido de la hiperinflación, era de esperar que el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo derivaran en una crisis social.

En el campo político, el régimen Bolivariano fue cerrando poco a poco espacios a la libertad de expresión y al ejercicio de los derechos democráticos, mientras el Estado perdía el imperio de la fuerza ante grupos privados y se veía crecientemente atravesado por la corrupción y la criminalidad. Tras la muerte de Hugo Chávez se fue dando una fragmentación del poder político entre distintas facciones del antiguo chavismo, así como los militares, lo que impide identificar un único actor que tenga el control dentro de la revolución Bolivariana. Entre tanto, la oposición fracasó en su propósito de alcanzar una posición unificada contra los abusos del régimen, y se ha visto doblegada por la represión en medio de divisiones y personalismos.

Como se verá en este capítulo, así como el deterioro económico y político de Venezuela se inició hace varios años, tardará otros tantos en revertirse. La coyuntura política y económica reciente puede ser explicada, utilizando las palabras de Corrales y Penfold (2015), como el resultado de la "maldición de recursos institucionales", es decir, la combinación de una serie de arreglos institucionales provenientes de la administración de Hugo Chávez, apoyados en los crecientes recursos públicos como consecuencia del *boom* petrolero. Estos elementos

permitieron la transición de un sistema político de tipo híbrido[1] hacia un régimen autocrático, bajo el poder de Nicolás Maduro, en el que se elimina la competencia política, existe un control del Estado a través de la distribución de rentas a la población por consideraciones políticas y un debilitamiento de la estructura de propiedad privada.

El desplome del precio internacional del petróleo desnudó las nefastas consecuencias de esas políticas económicas que arrojan un panorama desolador. El pobre desempeño económico y la crisis social del país se han traducido en una crisis humanitaria. Es de tal magnitud la crisis que atraviesa Venezuela que su producto interno bruto se contrajo 35% en los últimos cuatro años, su producción de petróleo está en los niveles que presentaba en los años 1940s, pero con tres veces la población de ese entonces y una pobreza que se ha trepado a niveles del 87% en el último año, empujada por el crecimiento de la pobreza extrema. Esta situación ha derivado en un aumento de los índices de criminalidad, que de la mano de la presencia de los 'colectivos', grupos de corte paramilitar armados por el Gobierno, han generado un ambiente de inseguridad en las ciudades.

Hoy, Venezuela presenta la inflación más alta del mundo y se ha ganado un puesto en la lista negra de países que han experimentado hiperinflación (Hanke y Bushnell, 2017), ocasionado un deterioro consistente de los salarios mínimos reales. Por otra parte, las finanzas públicas presentan un déficit cercano al 30%, financiado a través de la emisión de dinero, lo que acentúa el cuadro inflacionario. En el frente externo, el control de tipo de cambio vigente que ha caracterizado la historia de la revolución bolivariana ha incentivado actividades ilegales como el arbitraje y el contrabando ante la presencia de un mercado paralelo o 'negro'. Entre tanto, la fuerte caída en las exportaciones petroleras ante el descenso de los precios y la persistente caída en la producción—que representaban para 2016 cerca del 97% de las exportaciones totales—junto con los controles cambiarios y el servicio de la deuda externa, han generado un agotamiento de las reservas internacionales, especialmente de los activos líquidos.

Las recientes decisiones políticas en Venezuela, particularmente, el establecimiento en el segundo semestre de 2017 de la Asamblea Nacional Constituyente y la convocatoria en el mes de mayo a unas elecciones presidenciales extemporáneas donde se reeligió Nicolás Maduro, generan una erosión de la legitimidad del Gobierno. No obstante, una opción de cambio en el corto plazo es altamente improbable, especialmente porque la oposición política al Gobierno, que al coincidir en poco más que en el rechazo al régimen de Maduro, ve cómo los caminos legítimos para hacerse con el poder dejan de ser una opción, tanto por la falta de garantías electorales como por su alta heterogeneidad, apelando más por una intervención diplomática—y en algunos casos militar—de la comunidad internacional.

Por todo lo anterior, la coyuntura actual de Venezuela puede resumirse como la configuración de un Estado fallido,[2] derivado de un fracaso social, político y económico. Para solucionar el problema son necesarias reformas estructurales que devuelvan las instituciones de libre mercado y estimulen la recuperación del aparato productivo, con

[1] Como veremos más adelante, un sistema político híbrido contempla elementos democráticos y autocráticos en el ejercicio del poder.

[2] Según el centro de estudios *Fund for Peace,* se configura un Estado fallido cuando se presentan, a grandes rasgos, las siguientes condiciones: i) la pérdida de control físico del territorio o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza, ii) la erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones, iii) la incapacidad para suministrar servicios básicos a la población, y iv) la incapacidad para interactuar con otros Estados como miembro pleno de la comunidad internacional.

cooperación internacional y arreglos institucionales, proceso que en cualquier escenario tomaría varios años.

1.2. Situación Económica

1.2.1. Antecedentes: el legado de Chávez

Cuando Hugo Chávez llegó a la presidencia de Venezuela en 1999, lo hizo incluyendo en su plan de gobierno, y como bandera fundamental de campaña, la creación de un nuevo modelo económico: el desarrollo de una "economía social" que privilegiara la propiedad en cabeza de cooperativas, empresas comunitarias y empresas campesinas. Aunque en estadios tempranos de su gobierno este nuevo modelo actuó como un complemento de las estructuras de mercado tradicionales, con el tiempo se convirtió en un esquema económico enfocado en el control directo del Estado sobre las actividades económicas—expandiendo las empresas propias del Estado—(Obuchi *et al.*, 2017).

Esta transición se dio de manera paulatina y estratégica, a lo largo del mandato de Chávez. En este sentido, la política económica bajo su gobierno puede dividirse en tres periodos: (i) política de continuidad y estabilización macroeconómica (1999-2003), (ii) *boom* petrolero y expansión del Estado (2003-2008), y (iii) crisis y reforzamiento de controles a la actividad económica (2008-2012).

1.2.1.1. Política de continuidad y estabilización macroeconómica (1999-2003)

Al llegar al poder, en 1999, los objetivos políticos de Hugo Chávez fueron más ambiciosos y radicales que sus planes económicos. Por esta razón, las decisiones tempranas en materia económica propendieron más por dar continuidad a políticas pasadas, para mantener la estabilidad macroeconómica, que por instaurar cambios estructurales. Tan pronto como asumió la presidencia, Chávez mantuvo en el cargo a la Ministra de Finanzas del presidente saliente, Rafael Caldera. El nombramiento de Maritza Izaguirre permitía continuar sin mayores alteraciones con el programa de ajuste del FMI que se firmó en 1996, destinado a reducir el déficit fiscal, controlar la inflación, liberar los precios de los combustibles, mejorar los indicadores de pobreza y retomar una senda de crecimiento económico para el país.

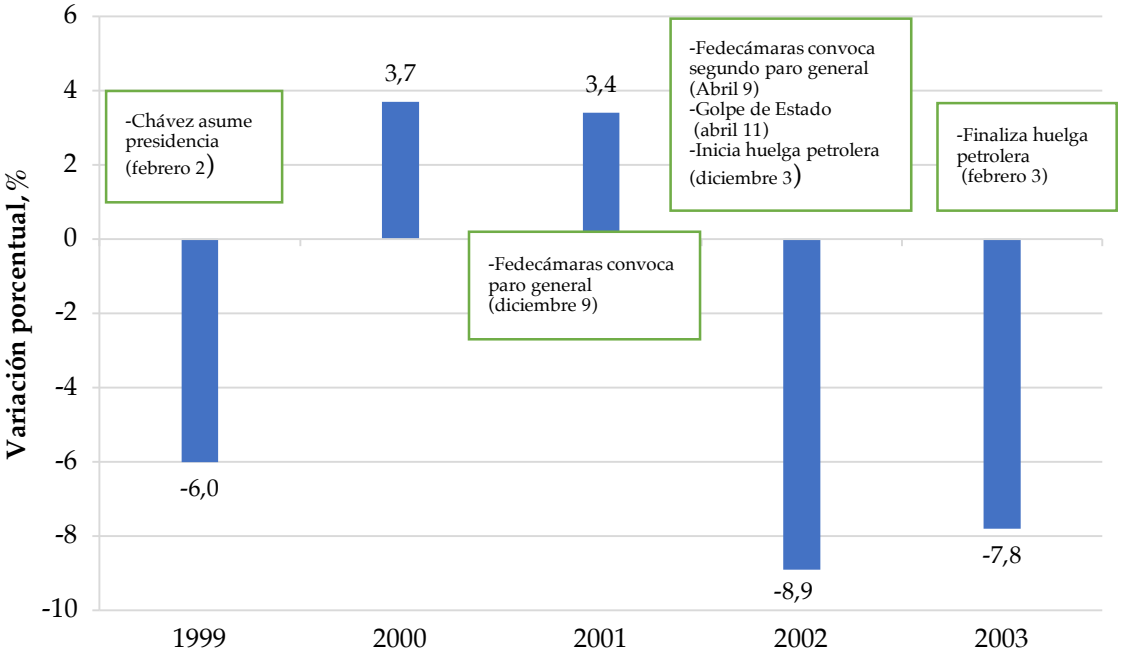
Adicionalmente, y a pesar de que en términos políticos Chávez ya mostraba indicios de concentración del poder con la promulgación de la nueva Constitución Política, las instituciones y reglas de juego de la economía venezolana durante los primeros años de este periodo mantuvieron una orientación de mercado, conservando los incentivos a la libre competencia y la iniciativa privada. A manera de ejemplo, en el año 1999 Chávez promulgó el Decreto-Ley 356 de 1999 que expresamente tenía por objeto promover y proteger las inversiones nacionales y extranjeras en un marco jurídico estable.

No obstante, el desempeño de la economía durante estos primeros años de gobierno fue bastante pobre. Aunque el país experimentó un crecimiento del PIB durante 2000 y 2001, se contrajo 6.0% en 1999, 8.9% en 2002 y 7.8% en 2003 (Gráfico 1.1.). Varias circunstancias explicaron ese comportamiento. Por un lado, se registró un debilitamiento de la demanda de los principales socios comerciales de Venezuela y el contagio de la crisis financiera de los países asiáticos a finales de siglo; en segundo lugar, el precio del crudo de la canasta

venezolana cuando Chávez asumió el poder el 2 de febrero de 1999, se encontraba en el punto más bajo de los últimos 22 años (Weisbrot y Sandoval, 2007); en tercer lugar, pese a que las políticas en materia económica del gobierno Chávez propendían por la continuidad, las decisiones de la administración comenzaron a generar presiones de gasto —por ejemplo, la política fiscal pro-cíclica aplicada transitoriamente por el gobierno a comienzos del 2002— (Weisbrot y Sandoval, 2007).

Sumado a lo anterior, esos primeros años de gobierno se vieron permeados por una fuerte inestabilidad política que derivaría tanto en un intento de golpe de Estado como en una huelga petrolera. La principal asociación empresarial de la época, Fedecámaras, secundada por las directivas y funcionarios de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), algunos partidos de la oposición y otras organizaciones y medios de comunicación, convocaron paros generales en diciembre 9 de 2001 y abril 9 de 2002. Esta segunda convocatoria empalmaría dos días después con el golpe de Estado militar que derrocaría transitoriamente al gobierno. Al fracaso de este proceso lo sucedería la huelga petrolera, que se extendió desde diciembre del 2002 hasta febrero del 2003, y trajo consecuencias devastadoras sobre el crecimiento de la economía que profundizaron la recesión.

Gráfico 1.1. Variación anual del PIB de Venezuela durante el primer periodo Chávez



Fuente: World Economic Outlook—FMI, Center for Economic and Policy Research.

La huelga petrolera consistió en un llamado generalizado e indefinido a la parálisis de actividades laborales y económicas, como protesta contra algunas decisiones políticas y reformas legislativas, tendientes a facilitar el control del Estado sobre la actividad económica. Entre estas decisiones, que constituyeron los preparativos políticos e institucionales que permitieron la posterior implementación del "nuevo" modelo económico en el año 2000, la Asamblea Nacional, de mayoría oficialista, promulgó la Ley Habilitante que dotaba con poderes especiales al jefe de Estado, permitiéndole gobernar por decreto con mayor flexibilidad y de acuerdo con la Constitución de 1999, instaurada por Referendo Popular.

Consecuentemente, en 2001 se expidieron diferentes leyes, a través de la Ley Habilitante, que facilitarían el posterior control del Estado sobre la actividad económica. Por un lado, la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, declarando todas las tierras agrícolas como de utilidad pública, lo que facilitaría cualquier proceso de expropiación; y, por el otro lado, la promulgación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que no solo elevó la carga fiscal a las transnacionales del sector sino que también elevó la participación mínima del estado en empresas de propiedad público-privada, también conocidas como mixtas, por encima del 50%, garantizando el control del ejecutivo con el fin de lograr la soberanía petrolera de Venezuela.

El carácter general de esta movilización incrementó su impacto negativo sobre la economía venezolana, ya que al sector petrolero se unieron firmas de otros sectores claves como el industrial y de transporte. Así, sumado al pobre desempeño de la economía durante los primeros años de gobierno y al intento de golpe de Estado, la huelga general fue el detonante para la perfilación de las políticas económicas del chavismo. En particular, la huelga petrolera se convirtió en la excusa para culpar a la oposición y a la dirigencia de PDVSA por los malos rendimientos que en realidad habían sido causados, en su mayor parte, por la mala administración económica desde el momento en que Chávez asumió el cargo (Corrales y Penfold, 2011). De esa manera, el gobierno legitimó la implementación de las primeras medidas económicas e institucionales que derivarían en la transición a un modelo económico comandado por el gobierno.

Como primera medida, Chávez decidió reducir el poder de PDVSA y reforzar el control sobre la economía de mercado. Para el Gobierno, PDVSA era vista como una "caja negra" aludiendo a la evasiva de sus directivas a revelar información o acatar direcciones administrativas provenientes del Estado. Ante esto, para el Gobierno era prioritario asumir el control administrativo de la empresa y tomar una serie de decisiones que redujeran su poder de oposición a las políticas del Ejecutivo. entre las primeras medidas tomadas al finalizar la huelga, más de 15 mil trabajadores que participaron en los paros fueron despedidos; así mismo, la empresa pasó a estar bajo el control del Ministerio de Energía y Petróleo de Venezuela, que reestructuró completamente la organización administrativa para atender las necesidades estatales; por último, argumentando la necesidad de reducir costos, el Estado recortó considerablemente la infraestructura de la empresa, cediendo las sedes a diferentes instituciones educativas públicas y al Ministerio a cargo.

Por otra parte, a comienzos del 2003 el gobierno introdujo controles cambiarios para enfrentar el colapso de las exportaciones y proteger las reservas internacionales, ante el declive económico generado por el paro petrolero. Como se explica más adelante, el gobierno también implementó a comienzos de 2003 controles de precios a ciertos productos, cuya duración excesiva en el tiempo se convertiría en instrumento para monitorear de cerca al sector privado (Corrales y Penfold, 2011).

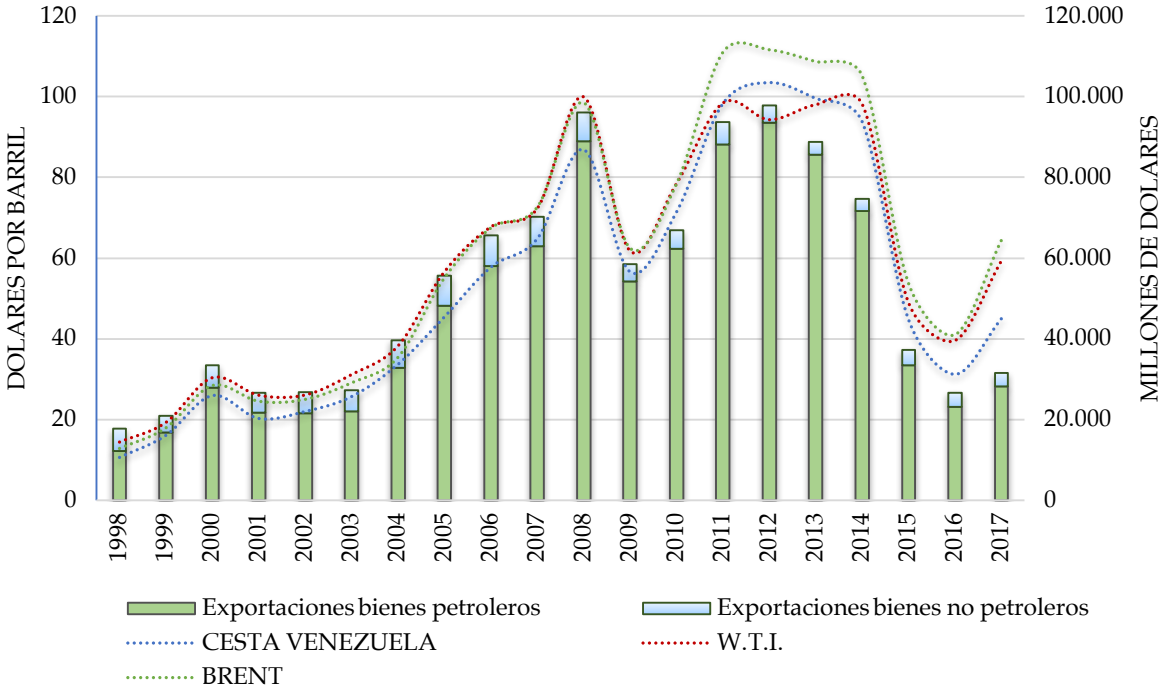
1.2.1.2. Boom petrolero y expansión del Estado (2003-2008)

La transformación política y económica en Venezuela tuvo lugar en un contexto distinto al de los primeros años de gobierno: el *boom* petrolero registrado entre 2003 y 2008, quizás el más importante de la historia del país (Corrales y Penfold, 2011). Como se puede observar en el Gráfico 1.2., el precio de la cesta venezolana de crudo pesado pasó de 22 a 87 dólares por barril promedio año entre esas fechas. Así mismo, las exportaciones totales de bienes aumentaron 253% entre 2003 y 2008, con la particularidad de que la proporción de las exportaciones petroleras dentro de las exportaciones totales se incrementó de 80% a 93%.

Hay que subrayar que, si bien el precio promedio durante este periodo fue más del doble del observado durante los primeros cinco años del mandato de Chávez y el ingreso petrolero per cápita aumentó significativamente, la producción de PDVSA cayó casi 300 mil barriles por día.

En ese contexto, la política económica de Chávez respondió rápidamente al aumento de los ingresos petroleros, los cuales aumentaron 8 puntos del PIB entre 2003 y 2006. Cuando asumió el cargo, su administración era fiscalmente ortodoxa e incluso partidaria de la inversión extranjera. Sin embargo, ante este aumento significativo de los precios del petróleo, el Gobierno desplegó una serie de políticas fiscales y monetarias expansivas, junto con la toma de decisiones de nacionalizaciones y otras medidas anti-empresariales que disminuyeron la inversión privada. Estas medidas fueron igualmente reforzadas con el discurso político, afirmando en repetidas ocasiones en los años finales de este periodo que los inversionistas extranjeros ya no tenían cabida en el país, argumentando que se llevaban las ganancias que obtenían, recursos que, según él, le pertenecían al pueblo.

Gráfico 1.2. Exportaciones petroleras y no petroleras y precio del crudo



Nota: Las exportaciones excluyen servicios.
Fuente: OPEP, PDVSA, Banco Central de Venezuela.

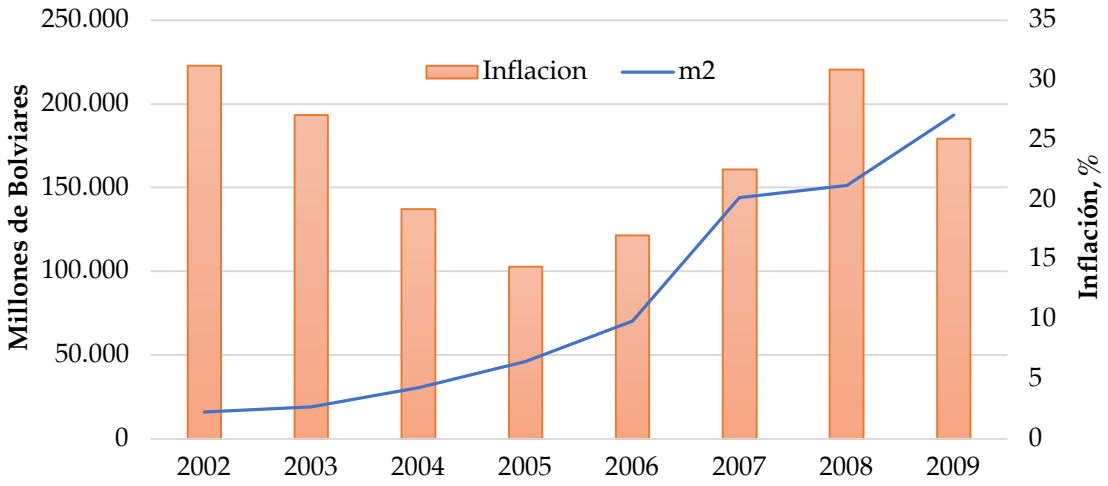
El fuerte crecimiento de los ingresos petroleros tuvo un impacto positivo en las finanzas públicas. Esto le permitió al gobierno implementar una política económica procíclica para contrarrestar las contracciones experimentadas durante 2002 y 2003. Aunque lo datos oficiales muestran que mientras entre 1999 y 2003 el gasto del Gobierno Central como proporción del PIB aumentó cerca de 8,0 puntos porcentuales (pps), ubicándose en 27,8%, durante el periodo 2004-2008 este gasto se mantuvo relativamente estable, mostrando, sin embargo, aumentos importantes en los años de ciclo político.

No obstante, hay evidencia de que el incremento pudo ser incluso mayor. Si al gasto público reportado por el gobierno se le sumaran gastos presupuestarios adicionales, el gasto del

gobierno central habría aumentado cerca de 5-7 puntos del PIB (Corrales y Penfold, 2011), llegando a niveles superiores al 30%. Ejemplos de estos gastos adicionales, financiados con excedentes de los presupuestos municipales y de PDVSA[3], son los fondos destinados a los programas de *misiones*, las transferencias directas no contabilizadas a consejos comunales, las empresas de producción social y las cooperativas, programas que habrían de convertirse posteriormente en herramientas clave de control político del Estado.

Paralelamente, la inyección de dinero en la economía se incrementó sistemáticamente, lo que se tradujo en un crecimiento sostenido de la masa monetaria (M2) de 700% entre 2003 y 2008. Como se muestra en el Gráfico 1.3., este comportamiento expansivo en la masa monetaria se mantuvo incluso ante diferentes niveles de inflación, la cual se redujo desde 27,1% hasta 14,4% en 2005, aumentando posteriormente a niveles de 30,9% en 2008.

Gráfico 1.3. Política monetaria expansiva e Inflación



Fuente: World Economic Outlook—FMI, CEPAL.

Durante el mismo periodo el Gobierno adelantó un sinnúmero de expropiaciones y nacionalizaciones con justificaciones de productividad, estabilidad laboral o soberanía alimentaria. Estas nuevas empresas de propiedad estatal fueron seleccionadas estratégicamente en sectores como la construcción y la energía, de manera que, al darles claras ventajas, obligaran al abandono del mercado de otras firmas aumentando su poderío en cada sector. Estas ventajas consistían principalmente en evitar parte de la vigilancia de las entidades del Estado y las fuertes regulaciones que sí afectaban a las empresas privadas competidoras.

En este periodo el gobierno de Hugo Chávez implementó las medidas que serían los pilares básicos de su política económica posterior: control del tipo de cambio, controles de precios, y la implementación de programas sociales conocidos como *misiones*. Estos programas, que como se mencionó se convertirían en poderosas herramientas políticas, estaban orientados a luchar contra la pobreza extrema a partir de la oferta de servicios educativos y de alfabetización, de salud y de créditos de vivienda, así como oferta de programas culturales, medioambientales, políticos y comunitarios.

[3] Este presupuesto era canalizado a través de fondos soberanos como Fonden—Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional.

Estos programas fueron efectivos especialmente por su poder de fidelización electoral entre las personas de ingresos más bajos. Eran ejecutados en conjunto por diferentes instancias del gobierno: efectivos de cuerpos militares, personal y fondos de PDVSA, gobernaciones, alcaldías y voluntarios comunitarios. Algunos de ellos se ejecutaron con la ayuda del gobierno cubano. Un ejemplo fue el convenio de cooperación energético-social, que le permitió a Venezuela contar con 20.000 profesionales cubanos para ejecutar las misiones a cambio de la remisión de petróleo a la isla subsidiado. Al impulsar programas sociales centrados en la población más vulnerable incrementaban el número de simpatizantes de la revolución bolivariana.

El control del tipo de cambio configuró una de las barreras de mercado más importantes generadas durante este periodo. En 2003 el gobierno creó la Comisión de Administración de Divisas—CADIVI. Este órgano del gobierno, adscrito al Ministerio de Poder Popular de Planificación y Finanzas, administraba, coordinaba y controlaba la política de cambio del país. Como primera medida, fijó la tasa de cambio en 1,6 bolívares por dólar. A esta tasa se le llamó la tasa CADIVI.

Este control de tasa de cambio estaba acompañado por diferentes medidas, como cuotas máximas de dólares a las que los privados tenían acceso y diferencias en dichas cuotas dependiendo del propósito para el cual se obtenía la divisa. Las personas con tarjeta de crédito podían disponer de hasta 5.000 dólares al año para consumo en el exterior, 3.000 para transferencias electrónicas y 500 dólares como retiro máximo en efectivo mensual. También se instauró lo que llamarían "efectivo para viajeros", que consistía en un cupo de 600 dólares en efectivo al año para propósitos turísticos internacionales. La tasa CADIVI se devaluó tanto en 2004 como en 2005, pasando a 2,15 bolívares por dólar, y las cuotas de obtención de divisas se redujeron en 2008, restringiendo el cupo de transferencias electrónicas de 3.000 a 400 dólares y el cupo de viajeros total[4] a 2.500 dólares.

Las distorsiones que esta política impuso al mercado abrieron una brecha entre la tasa de cambio oficial y la tasa de cambio determinada por el mercado. Estas condiciones trajeron como consecuencia la creación efectiva de un mercado paralelo o mercado 'negro' y la posibilidad de arbitraje. Al vender divisas a tasas oficiales, no derivadas de la oferta y demanda propias del mercado, se dieron las condiciones necesarias para el nacimiento de un mercado paralelo o mercado 'negro'. Esto no solo ha sido traumático para las necesidades de inversión y producción, sino fuente de alta corrupción e ineficiencia. Por ejemplo, una empresa que estaba autorizada a comprar dólares a tasas preferenciales para comprar productos prioritarios, como alimentos o medicinas, podía vender esos dólares a tasa de mercado ´negro´, beneficiándose del margen. En 2008, producto de la creciente inflación y la distorsión de la tasa de cambio, el gobierno decidió quitarle tres ceros al tradicional bolívar, creando la nueva unidad monetaria: el bolívar fuerte.

Como ya se mencionó, Chávez instauró el 27 de enero de 2003 el control de precios para mercados de productos esenciales. Este consistía en fijar topes al valor de venta de estos artículos y limitar la rentabilidad de las compañías a un máximo de 30%. Esta decisión fue nefasta para el abastecimiento: la iniciativa privada no tenía incentivos para entrar a esos mercados por lo que la producción nacional se vió fuertemente afectada.

1.2.1.3. Crisis y refuerzo de controles a la actividad económica (2008-2012)

[4] Este cupo es el total permitido destinado a viajes internacionales, no confundir con la cuota de "efectivo para viajeros" que hace referencia específicamente a los retiros en efectivo desde el exterior.

Los últimos años de la era Chávez estuvieron dedicados a profundizar sus políticas sociales y reforzar los controles sobre la actividad económica. En el marco de las distorsiones impuestas al mercado y la fuerte expansión del Estado registrada entre 2003 y 2008, llegaría la crisis económica internacional de 2008-2009. Con ello, se evidenciarían nuevamente los problemas estructurales que afrontaba la economía venezolana y que se acentuaron durante la primera década del chavismo en el poder, impidiéndole realizar un proceso de ajuste ordenado para suavizar los efectos de la crisis internacional, lo que se reflejó en una contracción de la actividad productiva 3.2% en 2009 y 1.5% en 2010.

La crisis del modelo económico tuvo varias manifestaciones. Ante la necesidad de mantener un alto gasto público para financiar los programas sociales y la caída en los ingresos petroleros, la deuda pública de Venezuela aumentó de 20.3% del PIB en 2008 a 58.1% del PIB en 2012, con tendencia al alza. Adicionalmente, la inflación se ubicó en niveles promedio de 29% durante estos años (FMI, 2018). Por otra parte, las distorsiones del tipo de cambio se prolongaron, transitando en 2009 a una dualidad de tasas de cambio fijas diferenciadas entre productos considerados como prioritarios y demás productos. Asimismo, la reducción en el precio del petróleo generó una fuerte disminución de la producción de crudo en cerca de 350 mil barriles diarios y la escasez de bienes de consumo se profundizó y, con ella, la fuga de capitales.

No obstante, las decisiones emprendidas en materia económica parecieron estar más enfocadas en nivelar variables macroeconómicas de manera artificial, manteniendo el control estatal, que en adelantar cambios estructurales que recuperaran la capacidad productiva. Con el fin de evitar recortes al gasto, una devaluación masiva y mayores impuestos, el gobierno optó por ampliar los controles de precios, los controles de capitales y las distorsiones sobre el mercado cambiario y las tasas de interés, trayendo como resultado la reducción de la liquidez de los bancos.

Este período se caracterizó por tener una de las tasas de inflación más altas de la era Chávez y un bajo crecimiento de las actividades agrícolas, a pesar de haber instaurado un fuerte sistema de control de precios y de tener un alza en las importaciones con tasas preferenciales, lo que en principio debería haber mantenido estable el precio de la canasta básica. No obstante, la reducción en la producción de alimentos presionaba al alza los precios. Ni los fuertes subsidios a la producción, ni las tasas subsidiadas para las importaciones, fueron suficiente para abastecer el mercado. Adicionalmente, y a pesar de la alta participación del Estado en el sector financiero, Venezuela también padeció de escasez de crédito a causa de la presencia de tasas de interés reales negativas (Corrales y Penfold, 2011), lo que generó un desestimulo a la inversión privada.

Ante la ineficacia de las medidas públicas, no es del todo clara la decisión del gobierno de mantenerlas. La respuesta parece estar en la necesidad del Gobierno de tener una compensación inter-temporal entre ganancias políticas a corto plazo y costos de eficiencia a largo plazo. Manteniendo el control sobre el mercado, el gobierno podía fortalecer tanto su masa electoral —a través de la intensificación de los programas sociales— como su fuerza política, fortaleciendo la posición de sus simpatizantes en posiciones estratégicas del ejecutivo. Lo observado en años posteriores demuestra que, para los intereses del gobierno, los réditos políticos estaban por encima de la posibilidad de corregir las fallas que agudizaban las ineficiencias del mercado en el largo plazo.

En línea con lo anterior, durante el periodo 2008-2012 los controles ejercidos por el Estado se fortalecieron a tal punto que las decisiones económicas en Venezuela pasaron a depender

en gran medida de un proceso burocrático. Por ejemplo, la decisión de importar equipo nuevo dependía de la aprobación del gobierno para comprar divisas a través de la Comisión de Administración de Divisas —CADIVI, actualmente Centro Nacional de Comercio Exterior, CENCOEX—; la posibilidad de exportar dependía de un permiso que certificara que la demanda local del producto estuviera satisfecha, conocido como CDIS (Certificado de Demanda Interna Satisfecha expedido por el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación); el precio de venta de un producto era fijado por el gobierno —manteniendo por reglamento los precios de los productos básicos y el margen de ganancia de 30% para los productores en cualquier otro mercado— y la distribución de un producto a una ciudad en Venezuela u otra tenía que ser aprobada por el gobierno según la Guía Sanitaria de Movilización (Corrales y Penfold, 2011).

Desde estos años en adelante, el desempeño económico de Venezuela dependería en gran medida de un planificador central o modelo de 'estatismo económico'. La puesta en marcha del modelo vislumbrado desde sus inicios por Hugo Chávez generó un poderoso Estado que gradualmente permeó los diferentes sectores económicos, eliminando los incentivos a la iniciativa privada, imponiendo barreras regulatorias y utilizando un desmedido gasto público, ineficiente y políticamente sesgado, para mantenerse en el poder.

Con esa realidad, para finales de este periodo las limitaciones más importantes de Venezuela serían de tipo institucional. La presencia de reglas de juego económicas débiles, como el caso de los derechos de propiedad, la aplicación arbitraria, desequilibrada e impredecible de la ley, y las distorsiones al correcto funcionamiento de los mercados (dificultad en el acceso a los insumos y la puesta en marcha de controles de precios) no permitieron contar con un entorno favorable para la actividad económica. Un ejemplo de esto es que entre 2005 y 2014, de las 45.474 decisiones tomadas por el Tribunal Supremo de Justicia, ninguna favoreció al demandante cuando el demandado era un alto funcionario del Estado (Canova *et al*., 2014).

Un elemento clave en la política económica de Hugo Chávez fue el uso del gasto público y de restricciones a la actividad privada para generar su propia demanda, es decir, para justificar una mayor intervención del Estado en la actividad económica (Corrales y Penfold, 2011). En un escenario de condiciones adversas para los negocios, producto de distorsiones económicas impuestas por el gobierno y del direccionamiento del gasto público hacia empresas oficiales generando competencia asimétrica, el sector privado se ajustaba recortando su planta de trabajo o produciendo a menor capacidad. Ante esto, el gobierno no ahorró esfuerzos en usar estas determinaciones como una excusa para tomar el control sobre la producción.

La transferencia a manos del sector público de la responsabilidad de satisfacer las necesidades de inversión de Venezuela ha llevado a un proceso de desindustrialización y desabastecimiento de materia prima. Aprovechando el *boom* petrolero y buscando hacerle frente a los controles económicos en los diferentes sectores, los esfuerzos de inversión se concentraron especialmente en la explotación de hidrocarburos, afectando gravemente la competitividad de otros sectores como el industrial.

Toda esta inestabilidad incrementó las dificultades para hacer negocios en el sector privado. De acuerdo con el informe *Doing Business 2018* del Banco Mundial la actividad privada enfrenta mayores costos y riesgos para hacer negocios en Venezuela que en casi todos los demás países del mundo. Como referente, de acuerdo con el Obuchi *et al.* (2017), en 2016 las

industrias estaban trabajando por debajo del 50% de su capacidad instalada en promedio, y el número de establecimientos industriales disminuyó de 12.700 en 1998 a 4.000 en 2016.

Por último, la hostilidad del gobierno hacia las actividades del sector privado se instauró como parte de la ideología del régimen, haciendo parte abiertamente del discurso político. De ahí en adelante el sector privado se constituyó, en el discurso oficial, como un "enemigo" del gobierno y del pueblo.

1.2.2. Situación actual y perspectivas: el desplome del gigante petrolero

Venezuela atraviesa una crisis económica y social de grandes proporciones. En materia económica presenta una dura estanflación (estancamiento productivo más inflación), mientras su deterioro social ya ha derivado en una crisis humanitaria.

Es importante mencionar que la precaria publicación de datos oficiales dificulta la evaluación de la magnitud plena de la crisis. No obstante, distintos actores privados, así como organismos multilaterales, han realizado un arduo trabajo para reconstruir y estimar las diferentes variables económicas, permitiendo evidenciar los graves problemas por los que atraviesa el país.

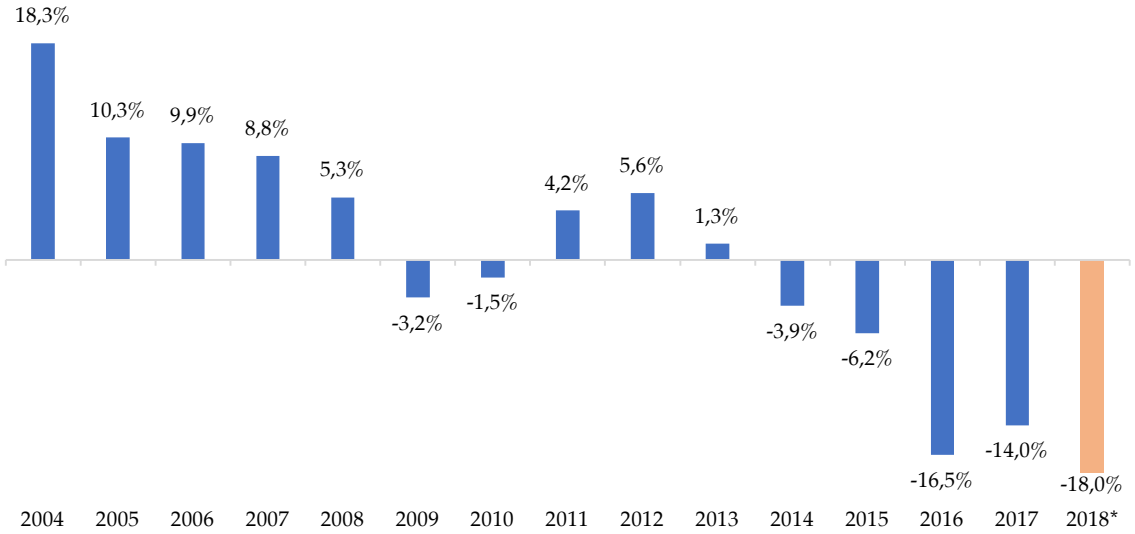
La fuerte desaceleración de la economía venezolana que empezó en 2014, en parte como consecuencia de la abrupta caída de la cotización del crudo venezolano, se ha venido profundizando durante los últimos tres años como consecuencia de las restricciones a la operación de la economía introducidas durante las últimas dos décadas por los gobiernos de Chávez y Maduro. La mala gerencia de la petrolera estatal PDVSA ha llevado a una reducción sostenida de la producción de crudo, la cual representa cerca del 95% de las exportaciones de Venezuela y la mitad de los ingresos del gobierno. Adicionalmente, la ampliación de los desbalances macroeconómicos y las distorsiones sobre el mercado, particularmente, la política de precios 'justos' y la rigidez de la política cambiaria del país, derivaron en un escenario de contracción económica e hiperinflación nunca visto en la historia de Venezuela. Por un lado, la política de precios 'justos' generó escasez y, por el otro, la rigidez cambiaria no permitió amortiguar el desplome de los precios del petróleo por la vía de la devaluación, afectando aún más el desempeño económico de Venezuela.

En el periodo 2014-2017, el PIB real se contrajo 35% (Gráfico 1.4.). Por el lado de la oferta la crisis es generalizada. La fuerte caída en el sector de hidrocarburos y sus encadenamientos con los subsectores industriales y de construcción, y la imposibilidad de importar bienes intermedios y de capital para la producción han tenido un efecto nefasto sobre la actividad productiva. Por el lado de la demanda, de acuerdo con el informe presentado por el gobierno a la Securities Exchange Comission (SEC) de Estados Unidos sobre el desempeño de la economía venezolana en 2016, la formación bruta de capital fijo cayó en un 38,4% en 2016 y en un 63% con respecto a 2012; el consumo privado se contrajo 29,3% entre 2013 y 2016, como consecuencia de la reducción del ingreso per cápita y el acelerado incremento en los indicadores de pobreza (Gutuérrez *et al.*, 2018). Al tomar en cuenta las estimaciones del FMI y otros analistas nacionales e internaciones para 2018, la contracción de la economía podría llegar al 50% durante la administración de Nicolás Maduro.

La fuerte contracción de la demanda interna ha ido de la mano de la caída en las importaciones por restricciones cambiarias, mostrando un panorama de escasez

generalizada. La inexistencia de una política de ahorro durante el *boom* petrolero impidió amortiguar la destorcida en los términos de intercambio, frenando súbitamente la actividad externa en Venezuela.

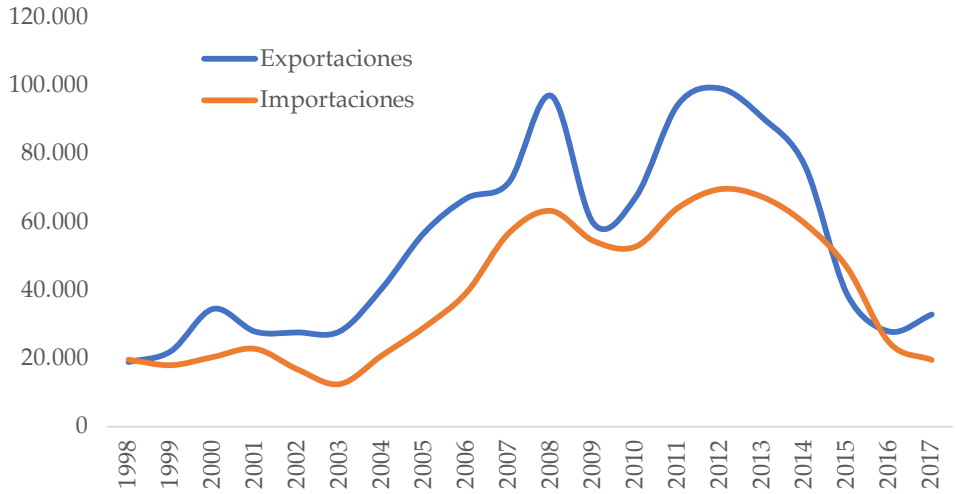
Gráfico 1.4. Tasa de crecimiento anual del PIB de Venezuela, 2004-2018



Nota: El dato de 2018 es proyectado.
Fuente: FMI World Economic Outlook, octubre 2018.

La política económica por la que ha optado el gobierno de Maduro continúa con la línea de controlar las variables macroeconómicas artificialmente, más que por diseñar políticas que arreglen los problemas de fondo. Como primera medida, ante el choque externo y la caída en el flujo de divisas, el gobierno tomó la decisión de restringir las importaciones con el propósito de poder permanecer al día en los compromisos de deuda. Como consecuencia, las importaciones de bienes y servicios cayeron 75% en términos reales entre 2013 y 2017, creando una escasez de materias primas y de insumos intermedios (Gráfico 1.5.).

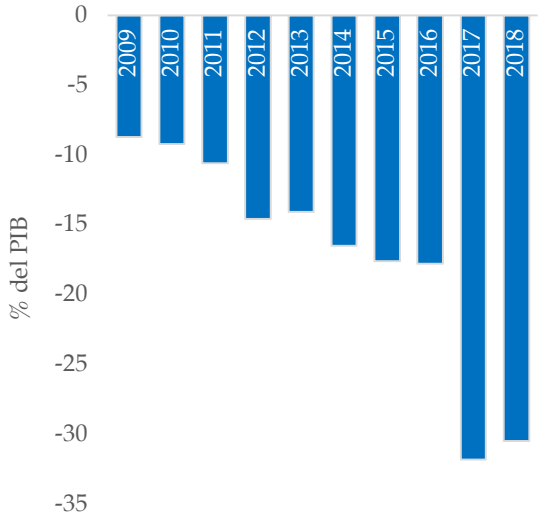
Gráfico 1.5. Evolución de la importaciones y exportaciones
(Millones de dólares)



Fuente: Organización Internacional del Comercio.

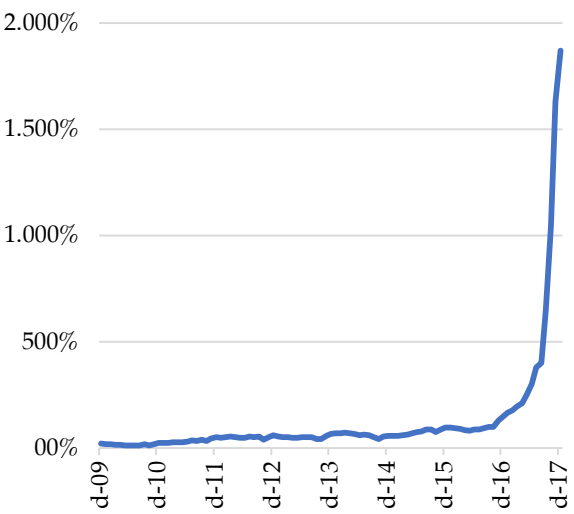
En segundo lugar, la fuerte caída en los ingresos públicos, y las presiones de gasto acumuladas por las políticas sociales y la ineficiencia de sus inversiones, llevaron a la monetización del déficit fiscal o financiación sistemática del exceso de gasto a través de una política monetaria expansiva. Como consecuencia del deterioro del balance fiscal venezolano (Gráfico 1.6.), que registra niveles de déficit cercanos al 30% del PIB, el gobierno venezolano ha mantenido una financiación de ese desequilibrio y del servicio de la deuda pública a través de emisión de dinero (Gráfico 1.7.). Para visualizar la magnitud de las presiones de pago, el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones venezolanas para 2015 ya sobrepasaba el 60%, y como porcentaje del PIB el 72%. Esta situación llevó a que en 2017 el gobierno venezolano se viera abocado de facto a un default selectivo al incumplir el pago de algunos de sus compromisos externos.

Gráfico 1.6. Balance fiscal del Gobierno General



Fuente: FMI-WEO, octubre 2018. Dato 2018 proyectado.

Gráfico 1.7. Liquidez monetaria (M2)
(Variación anual, %)



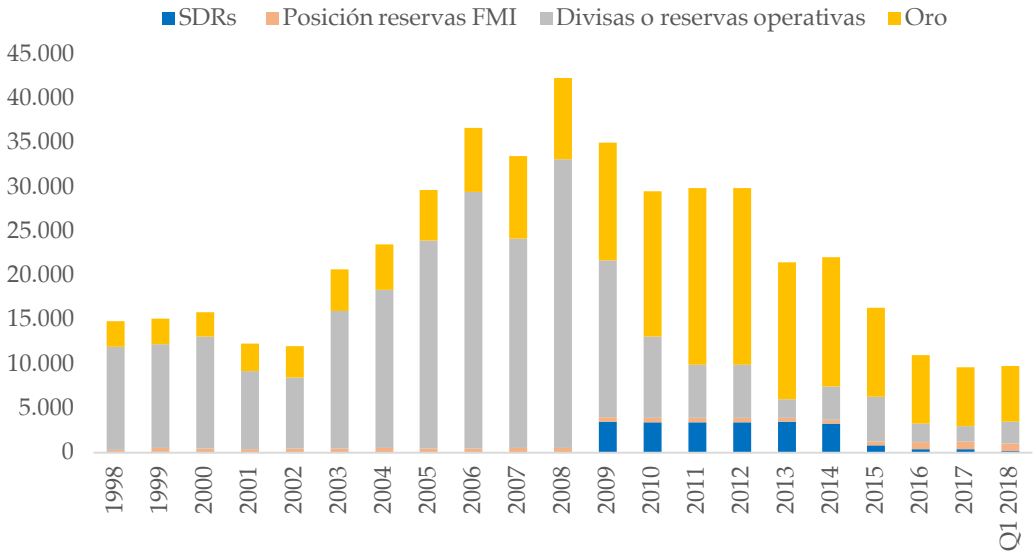
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Indicadores Monetarios. Cálculos Propios.

Una de las consecuencias de esta decisión de política económica ha sido la reducción del nivel de reservas internacionales por debajo de los 10 mil millones de dólares desde finales del 2017 (Gráfico 1.8.). Aunque la fuerte y sistemática caída en las reservas internacionales es por si sola una señal clara de alerta, la situación se complica aún más al analizar su composición: más de la mitad de las reservas es altamente ilíquida. Para diciembre de 2017 la proporción de reservas líquidas, como divisas y posición de reservas en el FMI, era apenas del 23%, mientras que el oro significaba el 77% restante. En ese sentido, mientras a finales de la década anterior la relación deuda/reservas era entre 1-2 veces, a finales de 2015 (última cifra publicada por el BCV) esta relación era cercana a 12 veces.

Por otra parte, la caída en los ingresos fiscales petroleros y de la actividad del sector de hidrocarburos no proviene únicamente del desplome en los precios del petróleo. La producción petrolera se ha reducido a niveles históricos, cayendo a un nivel promedio de 1.9 millones de barriles diarios (mbd) en 2017 y continuando en caída libre en lo corrido de 2018 hasta un nivel de 1.4 mbd. Esta es la producción más baja desde 1989 y un 52% inferior a la de 2013 (Gráfico 1.9.). Esta producción es similar a los niveles de la década del 40, y es mucho menor si se mira en términos per-cápita. Este descenso afecta gravemente los

ingresos del gobierno. De los cerca de 1.4 mbd que viene produciendo Venezuela, se estima más de la mitad se van a pagar deudas y compromisos, por lo que deja de percibir ingresos directos.

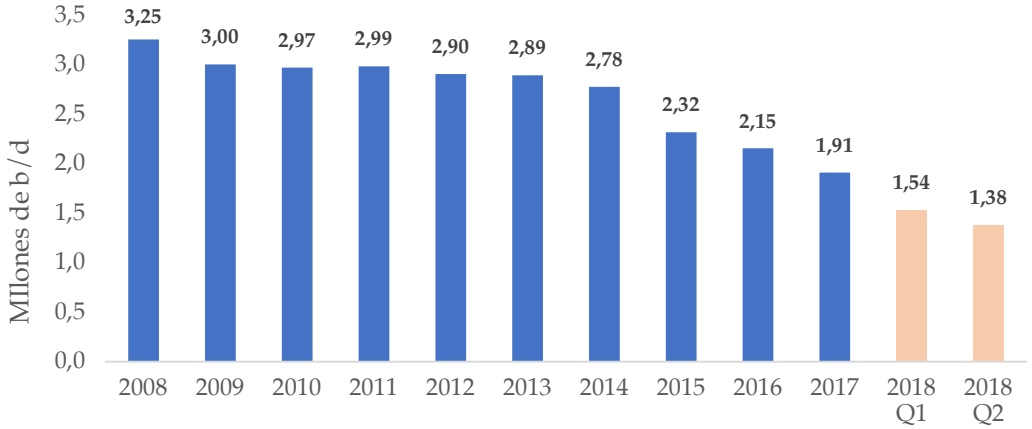
Gráfico 1.8. Reservas Internacionales de Venezuela por composición



Fuente: International Finantial Statistics (IFS).

De otro lado, las políticas en contra del sector privado y la contracción del aparato productivo han traído como consecuencia una reducción de los ingresos fiscales no petroleros (Gráfico 1.10.). Aunque durante 2015 hubo un crecimiento del recuado no petrolero por un aumento en el recaudo de IVA de cerca de cuatro puntos del PIB — derivado de la reforma llevada a cabo en 2014, entre 2013 y 2017 el recaudo no petrolero en términos reales presentó una contacción, particularmente por concepto de impuesto sobre la renta, utilidades y ganacias de capital.

Gráfico 1.9. Producción de crudo



Fuente: OPEC, mpetromin.

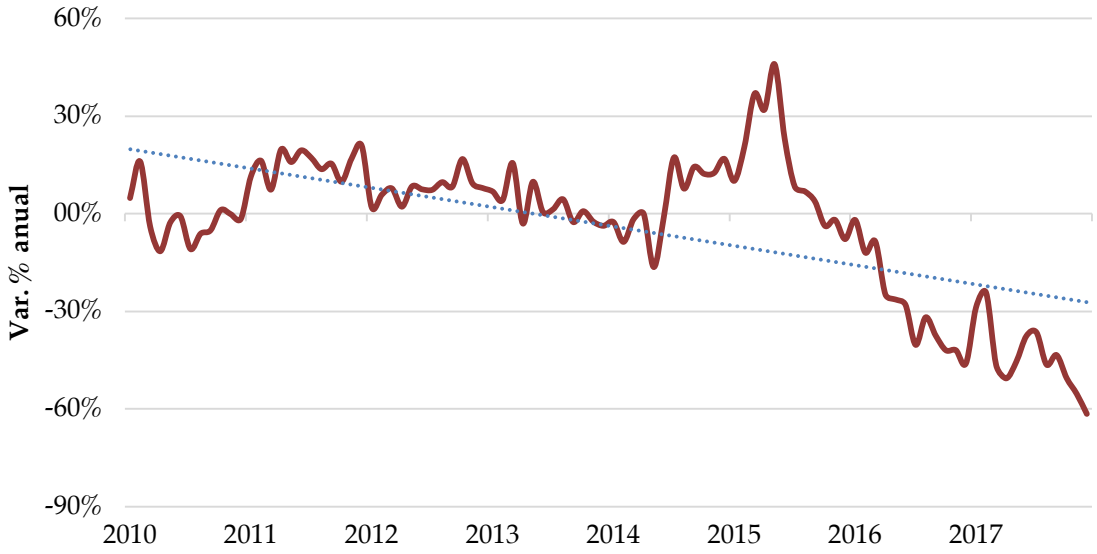
La situación fiscal se ha deteriorado igualmente por la dificultad de acceso a los mercados internacionales de crédito. Las dificultades han sido producto principalmente del deterioro de la calificación de riesgo y las sanciones impuestas por Estados Unidos en el último año. Por un lado, las principales calificadoras de riesgo como Standard & Poor's, Fitch Ratings y

Moody's han declarado a Venezuela en situación de default parcial. Esto ha generado un impacto negativo en la inversión extranjera, adicional a las barreras impuestas por la Ley de Inversión Extranjera Productiva de 2014, incentivando al gobierno a recurrir al Banco Central de Venezuela para financiación.

Por otro lado, desde 2017 Estados Unidos ha implementado sanciones económicas en contra de Venezuela y de funcionarios del gobierno. Principalmente las sanciones han consistido en prohibir la compra de bonos de PDVSA y del gobierno venezolano; sanciones comerciales especialmente enfocadas al sector petrolero, como prohibir venta de diluyentes y prohibir la compra de crudo venezolano; y un congelamiento de activos y restricciones de entrada al territorio americano para funcionarios del gobierno y sus familiares. En cuanto a este último tipo de sanciones, Estados Unidos ya incluye en su lista de sancionados, junto con otros 13 altos cargos del gobierno venezolano, al presidente Nicolás Maduro. Adicionalmente Estados Unidos congeló los activos al presidente de CENCOEX[5], Rocco Albisinni Serrano, al exvicepresidente financiero de PDVSA, Carlos Malpica Flores, y al viceministro de exterior para Europa, Simón Zerpa.

De otro lado, a principios de 2016 el gobierno dio un viraje en su política cambiaria, estableciendo un tipo de cambio dual. En este régimen de cambio, el séptimo en diez años, se pasó de dos tasas fijas y una flotante a una tasa fija y una flotante. La primera tasa corresponde a la DIPRO, que estaba destinada para la compra de bienes prioritarios como alimentos y medicinas, fue devaluada ubicándose en 10 bolívares fuertes (BsF) por dólar. Los otros dos tipos de cambio, SICAD y SIMADI, aplicables para las importaciones de bienes intermedios necesarios para la producción industrial o construcción, y para atender el resto de requerimientos no atendidos por los primeros dos mecanismos, respectivamente, se cambió por el DICOM. La tasa DICOM se estipuló como resultado de las interacciones de oferta y demanda, asígnando su precio en un mecanismo de subasta similar al antiguo SICAD.

Gráfico 1.10. Recaudo Tributario No Petrolero Real (Bs 2007)



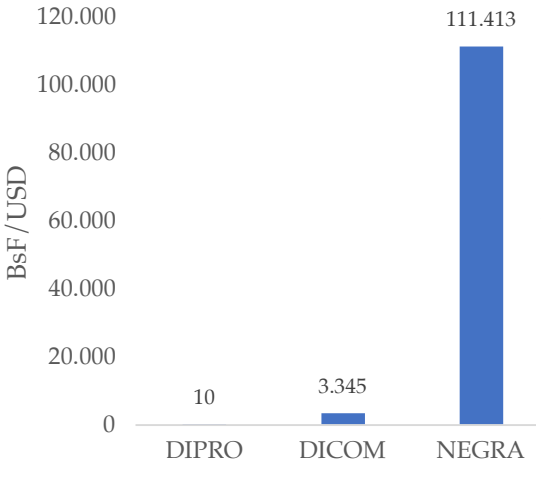
Fuente: Seniat, BCV, Global Source. Cálculos Propios.

[5] CENCOEX - Centro Nacional de Comercio Exterior. Fue el ente gubernamental a cargo de manejar el control cambiario CADIVI, el cual cierra sus operaciones para ser parte de CENCOEX el 15 de enero de 2014.

El 26 de enero de 2018, el gobierno tomó la decisión de "abandonar" el tipo de cambio controlado y devaluar la moneda. En ese sentido, derogó la tasa preferencial de 10 BsF por dólar, y estableció que el valor de la divisa surgirá de un sistema de venta de dólares mediante el mecanismo de subasta que estaba destinado a los privados (DICOM). El gobierno entonces dejaría de asignar divisas y la tasa fluctuaría, según se fije en las subastas, de acuerdo a la participación de personas naturales y jurídicas bajo la supervisión y regulación del Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela. Aunque fue un paso en la dirección correcta, ya que ayudaba a corregir la distorsión cambiaria cerrando la brecha frente al mercado paralelo y eliminando la dualidad de regímenes cambiarios, no permitió una competencia real para la adquisición de divisas, aumentando la demanda en el mercado paralelo y por ende la brecha entre ambos tipos de cambio.

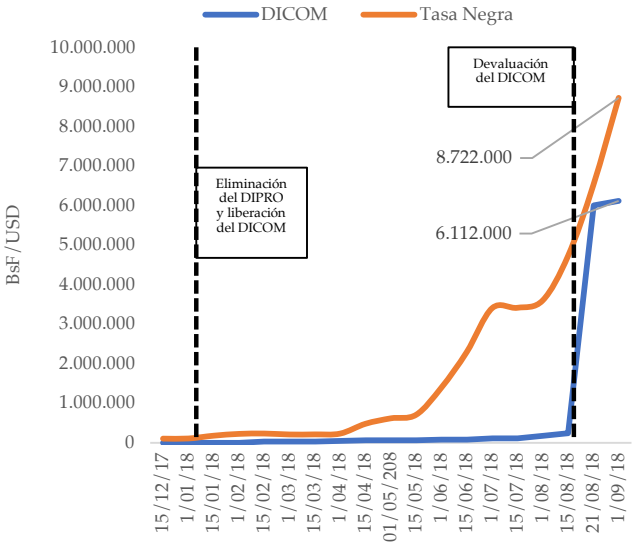
Como consecuencia de la reducción en la oferta de divisas a raíz del desplome en el valor de las exportaciones, la creciente demanda insatisfecha del sector privado para acceder a los dólares requeridos para la importación de bienes intermedios y de consumo, el acceso restringido a financiación externa y el creciente déficit público, se ha generado una fuerte depreciación del tipo de cambio en el mercado no regulado o mercado 'negro' (Gráfico 1.12.). Este es probablemente el aspecto que mayores distorsiones ha introducido en la economía. Ante esta situacion, a mediados del mes de agosto el gobierno tomó la decisión de devaluar en un 96% el tipo de cambio oficial—respecto del valor ofertado en la última subasta DICOM— en un intento por "liberalizar" el sistema cambiario. Sin embargo, en la medida en que sigue vigente el sistema de subastas fijadas de manera discrecional por el Banco Central de Venezuela y que se imponen montos a las transacciones de personas naturales o jurídicas, sigue en funcionamiento el mercado paralelo y, por ende, los incentivos perversos del diferencial cambiario. Los datos del mercado muestran que los niveles de la tasa de cambio negra sobrepasaron los 8.7 millones de BsF/USD, es decir, una depreciación superior al 49.000% en los últimos doce meses.

Gráfico 1.11. Esquema cambiario a 2017



Fuente: Banco Central de Venezuela, Dolar today.

Gráfico 1.12. Tasa de cambio negra vs DICOM



Nota: La información del 31 de agosto de 2018 es ajustada para ignorar la eliminación de los 5 ceros. Datos corresponden al último día de cada mes. Fuente: Banco Central de Venezuela, Convenios cambiarios, Dolar today.

Las distorsiones cambiarias, la contracción de las importaciones, la monetización del déficit fiscal por parte del Banco Central de Venezuela y las distorsiones sobre la producción local[6], llevaron a la economía a presentar un cuadro de hiperinflación (Hanke y Bushnell, 2017). La inflación mensual de Venezuela rompió la barrera de los 50% en noviembre de 2016 (Gráfico 1.13.) y en 2017 la inflación anual cerro alrededor de los 2.600% (Gráfico 1.14.). De mantenerse las condiciones actuales, el FMI proyecta una inflación anual de 1.000.000% para el 2018.[7]

En estas circunstancias, el Bolívar no solamente dejó de ser un depósito de valor y una unidad de cuenta, sino que también está dejando de ser un medio de pago, lo que paraliza aún más la actividad económica. Para enfrentar esta realidad, el gobierno anunció a comienzos de este año la creación de una nueva criptomoneda conocida como *Petro*, en un intento por emitir deuda con respaldo directo de las reservas de petróleo y de transar productos petroleros, saltándose las sanciones internacionales, así como por aliviar la creciente tensión de liquidez. No obstante, a la luz de la información pública hasta la fecha, todo parece que esta nueva criptomoneda no se ha convertido en un activo aceptado globalmente, principalmente a la luz de la extensión financiera abarcada por las sanciones y la presión política de la comunidad internacional.

Gráfico 1.13. Inflación mensual

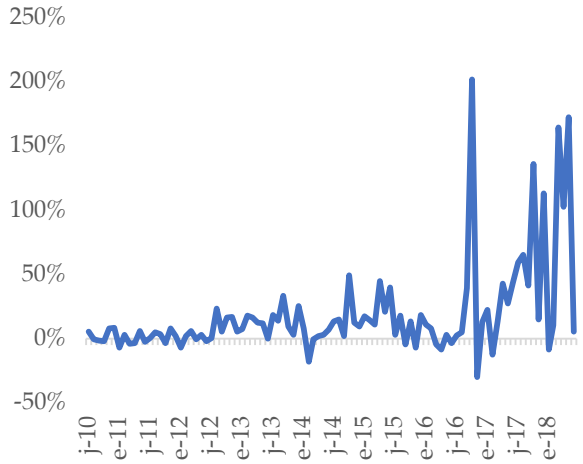
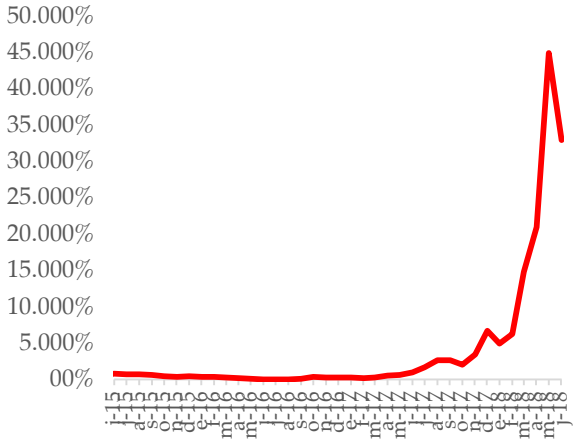


Gráfico 1.14. Inflación anual



Nota: Construidos con la tasa Negra y PPP.
Fuente: Cálculos propios de acuerdo con Hanke y Bushnell (2017); Dolar Today, US Bureau of Labor Statistics.

En este contexto, Venezuela tiene grandes retos económicos por delante. Debe lidiar con una economía que se contrajo fuertemente desde el 2014, unas exportaciones e importaciones en niveles históricamente bajos, un problema de liquidez y agotamiento de sus reservas internacionales, una distorsión cambiaria que disparo la depreciación de la tasa "negra", un problema de hiperinflación, que se traduce en desabastecimiento y pérdida sistemática del poder de compra, grandes compromisos fiscales y severas sanciones económicas por parte de Estados Unidos. Es claro que el reto más urgente es contener los pronunciados desbalances macroeconómicos que ya están revirtiendo los logros sociales de la década

[6] Escasez de materias primas, expropiaciones, controles de precios y ganancias, etc.
[7] A medida que el bolívar se desplomaba y la inflación subía, el Banco Central de Venezuela se convirtió en una fuente poco confiable de información sobre la inflación. De hecho, desde diciembre de 2014 hasta hoy, el BCV sólo ha comunicado el dato de inflación del tercer trimestre de 2015, más de tres años sin datos. Por su parte, el BCV no ha reportado datos que se reflejarían mal en el gobierno.

anterior. Sin embargo, para poder lograr esto, se requiere el desmonte de las barreras y restricciones para la actividad empresarial y el restablecimiento de la confianza del sector privado. Los bajos niveles de inversión amenazan la capacidad productiva de la nación y la reposición de activos, así como un deterioro de las condiciones laborales con profundas implicaciones sociales y económicas.

1.2.3. Las causas del éxodo: deterioro económico y social

La profundidad de la crisis económica ha derivado en una crisis social y humanitaria de gran magnitud. Esta crisis es una nefasta combinación entre tasas elevadas de desempleo, pobreza y pobreza extrema, condiciones precarias de salud por desabastecimiento de medicinas y la pérdida sistemática del poder adquisitivo por la elevada inflación. Esta subsección describe a grandes rasgos el proceso que convirtió la crisis económica en una crisis social y que propició el éxodo de los venezolanos.

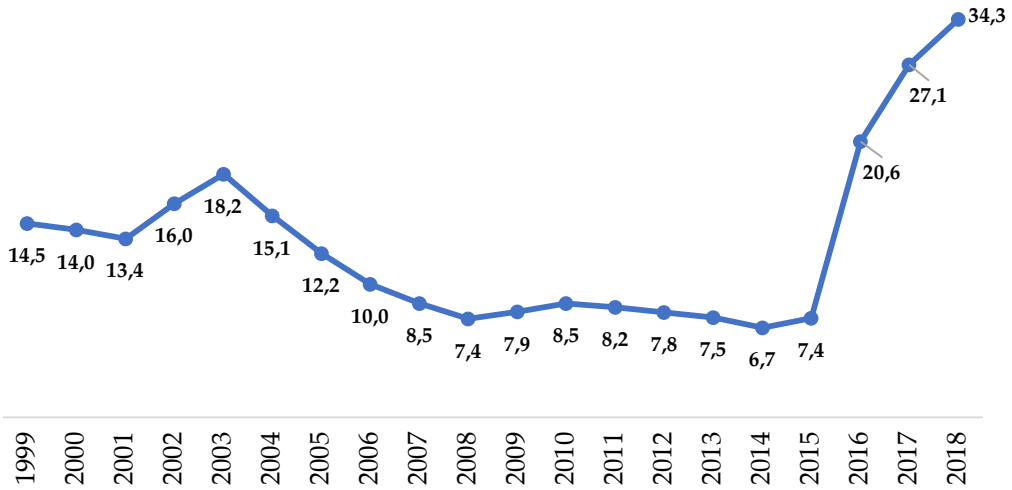
Inicialmente, las expropiaciones y las políticas anti-empresariales de los principales sectores económicos sacaron del mercado a algunas de las empresas que operaban en ellos. Posteriormente, las restricciones a las importaciones de materias primas y bienes de capital, particularmente por las limitaciones a la adquisición de divisas, y los controles de precios, derivaron en la suspensión de la producción de distintas empresas de los sectores industriales, de construcción y agropecuario, así como en algunos casos en la salida indefinida del país ante las presiones del ejecutivo. Ese desbalance de fuerzas trajo consigo una fuga de factores de producción.

Con la contracción del aparato productivo y la fuga de capitales, Venezuela está sufriendo un rápido aumento en los niveles de desempleo (Gráfico 1.15.). La tasa de desempleo paso de 7.4% en 2015 a 27.1 % en 2017, el nivel más alto desde que existe información pública. Por otra parte, la reducción en el poder adquisitivo de los venezolanos a raíz de la alta inflación, ha llevado a una profundización de la pobreza. Aunque la fuerte reducción en los indicadores de pobreza durante la primera década había sido uno de los logros de Hugo Chávez, la situación actual ha generado un escalamiento de ésta a niveles alarmantes. Mientras que el 29% de la población en 2013 vivía en la pobreza, a finales de 2016 la proporción llegó a niveles superiores al 80% según la Encuesta de Condiciones de Vida—ENCOVI (Gráfico 1.16.). El incremento del porcentaje de la población que tiene dificultades para comprar una canasta de alimentos básicos que permita a cada integrante del hogar ingerir al menos 2.200 calorías diarias, así como costear los servicios esenciales como luz eléctrica y transporte, umbrales correspondientes a la línea de pobreza, ha sido complementado por el fuerte crecimiento de la pobreza extrema, es decir, aquellos que ni siquiera pueden consumir 2.200 calorías diarias, conjunto que hoy abarca a más del 60% de la población.

La situación es tan grave que, de acuerdo con Ricardo Haussman (2018), el sueldo mínimo medido en la caloría más barata disponible cayó de 52.854 calorías diarias en mayo de 2012 a tan solo 7.005 en mayo de 2017 y a apenas 2.740 calorías diarias para noviembre del mismo año. La reducción del poder adquisitivo medido a través del salario mínimo real y el ingreso mínimo real (Grafico 16) ha sido tan fuerte que la canasta de consumo se compone principalmente de tubérculos, en la medida en que el abastecimiento de proteína animal es reducido. Aunque las cifras cambian diariamente por el efecto inflacionario, datos de comienzos de 2018 muestran que el precio de mercado de un kilo de carne equivalía a más

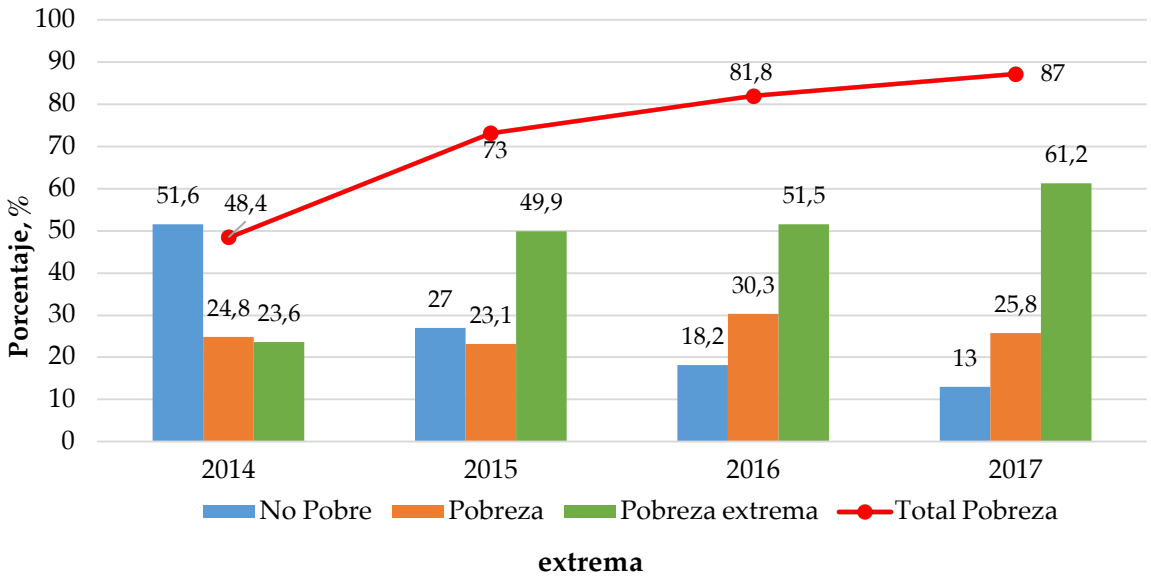
de una semana de trabajo remunerado al sueldo mínimo, insuficiente igualmente para adquirir un paquete de pañales, un kilo de lentejas o de cebolla, o una lata de atún. Este sueldo solo alcanzaba para abastecer de combustible a los vehículos o comprar un rollo de papel higiénico, de encontrarlo en las tiendas y supermercados, más no para alimentar una familia (Gráfico 1.18.). A pesar de los ajustes recientes al salario e ingreso mínimo decretados por el gobierno, los efectos de estos incrementos en el tiempo no perduran y rápidamente se ven reducidos por la creciente hiperinflación.

Gráfico 1.15. Tasa de desempleo en Venezuela
(Porcentaje, %)



Fuente: World Economic Outlook—FMI, octubre 2018. Dato de 2018 es proyectado.

Gráfico 1.16. Porcentaje de la población en condición de pobreza monetaria y pobreza



extrema

Fuente: Encuesta de condiciones de vida (ENCOVI). UCAB -USB.UCV. 2014 a 2017.

Por tal motivo, la caída en el poder adquisitivo ha llevado a los venezolanos a cambiar su dieta, sustituyendo la proteína animal por tubérculos de menor precio, esto cuando pueden

adquirirlos ya que según algunas estimaciones, como las de la firma Meganálisis, solo el 3% de la población continúa comiendo tres veces al día. Ante este panorama, es evidente que las consecuencias de la crisis económica las están sufriendo mayoritariamente los hogares de menores recursos. Los datos de la ENCOVI muestran que, mientras en 2014 el 8,3% de la población era beneficiaria de las *misiones* en 2017 pasó a ser del 42,8%, es decir, cerca de 13,4 millones de personas. Aunque esto parecería ser una buena noticia, el apoyo se limita a la entrega de alimentos, desapareciendo casi que por completo aquellas como la misión Barrio Adentro (sanidad), Robinson, Ribas y Sucre (educación), la de vivienda, entre otras. En este sentido, la política de protección social parece estar restringida a la entrega de un mercado.

Por otra parte, las condiciones de salud también se han deteriorado como consecuencia de las deficiencias nutricionales y la escasez de vacunas, medicamentos y suministros generales para los hospitales. Se estima que cerca del 30% de los niños en edad escolar presentan problemas de desnutrición. En línea con lo anterior, la Federación Farmacéutica de Venezuela estimó que el 85 por ciento de los medicamentos básicos no estaban disponibles o eran difíciles de obtener (Venezuela in Crisis, 2018). Así mismo, enfermedades como la difteria y la malaria, previamente eliminadas del país, han vuelto a surgir.

Así, la acelerada pérdida real del poder adquisitivo y el incremento de la pobreza han llevado a una aceleración de la migración de venezolanos hacia los países vecinos (principalmente Brasil, Colombia y las islas del Caribe). En ese sentido, Colombia no solo se convierte en el principal destino, sino un país de paso obligado para los que quieran seguir de largo hacia otro país suramericano. Esta emigración prácticamente forzada y que inició con las personas de mayor poder adquisitivo, paulatinamente permeó todos los segmentos de la población, llevando a una masiva emigración como se muestra en el tercer capítulo.

Gráfico 1.17. Salario e Ingreso Mínimo Legal Real (BsF de 2011)

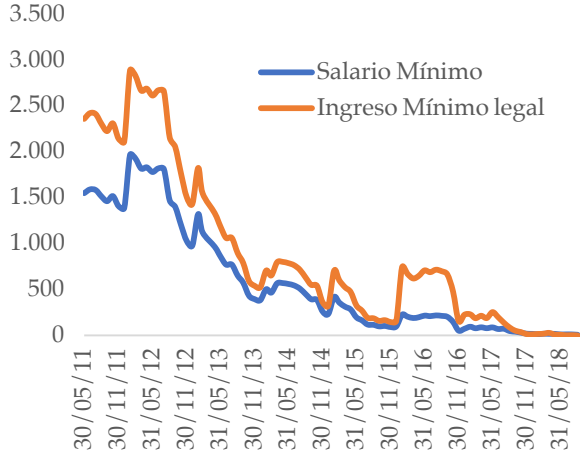
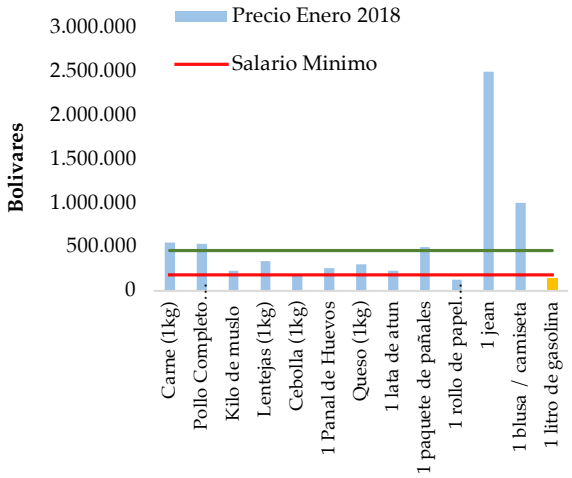


Gráfico 1.18. Precios vs Ingreso (Enero 2018)



Nota: El Ingreso Mínimo legal es la suma del salario mínimo y el Nuevo Cestaticket Socialista.
Fuente: Dolar Today, US Bureau of Labor Statistics, Instituto Nacional de Estadística (INE) -Gaceta Oficial, one billion prices project y cálculos propios.

En agosto de 2018, Nicolás Maduro anunció un nuevo plan orientado hipotéticamente a superar las deficiencias del modelo económico vigente. Las nuevas medidas abarcaban cuestiones monetarias y cambiarias como el lanzamiento de una nueva moneda, el Bolívar Soberano, equivalente al Bolívar pero con cinco ceros menos, y la liberalización gradual del mercado de las divisas. Además incluían medidas de tipo fiscal, como el aumento de

cuatro puntos al impuesto al valor agregado y la posibilidad de incrementar el precio de la gasolina, lo que reduciria las erogaciones públicas por concepto de subsidios. Aunque esas medidas van en el sentido correcto y sugieren la aparición de una inédita visión ortodoxa de la naturaleza de la crisis venezolana, su alcance es claramente insuficiente y mucho más si se tiene en cuenta que fueron acompañadas de un aumento del salario mínimo de más de 3.000%, lo que representa alrededor de 15% de la base monetaria y reproduce automáticamente el problema de la hiperinflación. En suma, el nuevo plan económico de Maduro no resuelve los problemas de fondo de la economía y más bien reproduce las falencias estructurales que han dado lugar a la crisis humanitaria que ha activado las migraciones.

1.3. Situación política

1.3.1. La era Chávez: la consolidación del chavismo y el debilitamiento institucional

No hay duda de que la elección y el gobierno de Hugo Chávez transformaron el panorama político de Venezuela. Desde el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez en 1958, cuando se instauró la democracia en Venezuela, los principales partidos políticos acordaron alternarse en el poder y repartir los ingresos petroleros entre sus electores (Fisher y Taub, 2017). Ese pacto, conocido como el Pacto de Puntofijo, que se pensó como una forma de preservar la democracia muy al estilo del Frente Nacional en Colombia, llevó a las élites políticas a cerrarle la posibilidad de participación a las figuras independientes. Como consecuencia, la política respondió menos a los intereses colectivos y más a los intereses particulares, derivando en innumerables escándalos de corrupción. Entre tanto, la crisis económica de la década de 1980 se convertiría en un detonante generando un consenso casi que general de la necesidad de reformar el sistema político de Venezuela.

En un intento de buscar ese cambio, en 1992 militares liderados por el teniente coronel Hugo Chávez Frías intentaron dar un golpe de Estado. Aunque el intento de golpe fracasaría, el mensaje de la necesidad de un cambio comenzaba a calar entre la población, especialmente entre aquellos de bajos ingresos, claramente más afectados por la crisis. Con el fin de evitar nuevos intentos de golpe de Estado, el gobierno de turno implementó una serie de reformas políticas. En particular, esas reformas permitían que otros partidos pudieran participar en los procesos electorales. Con el camino político despejado, y puesto en libertad después del intento de golpe, Chávez capitalizó el clamor generalizado por el cambio para ser elegido presidente en 1999.

Para muchos analistas, entre esos Corrales y Penfold (2015), la era Chávez puede definirse como la transición de un sistema democrático (con sus innumerables falencias) a un régimen híbrido, es decir, un sistema político en el que el acceso al gobierno combina prácticas democráticas y autocráticas, socavando el control y el equilibrio propios de un sistema democrático de pesos y contrapesos. En ese sentido, el modelo político prevaleciente durante el gobierno de Hugo Chávez puede dividirse en dos periodos. El primero de ellos, conocido como Democracia Participativa y Protagónica, se estableció con la adopción de la nueva Constitución Política de 1999.

Detrás de esta concepción lo realmente sustantivo era la organización popular, es decir, la necesidad de una desconcentración del poder y la incorporación de la ciudadanía en la

actividad pública. Para hacer efectiva esta participación se requería poner a disposición de las personas una serie de instrumentos que le permitieran tomar decisiones políticas vinculantes. Estos iban más allá del plebiscito, referendo, asambleas populares, consultas populares, entre otros mecanismos tradicionales, y más en la línea de un sistema de democracia directa. Por ejemplo, los Consejos Locales de Planificación Pública, como instrumentos institucionales de participación directa de la ciudadanía y de las comunidades organizadas, se implementaron por primera vez en 2004. Entre otros de estos espacios se pueden mencionar los consejos comunitarios de agua, los consorcios sociales y los comités de tierra urbana.

A pesar de esto, desde su llegada al ejecutivo, Chávez se propuso expandir los poderes en manos del presidente. Entre las principales reformas, la nueva carta política le permitió postularse para otro período de gobierno y aumentar el periodo presidencial en un año, remover una cámara del Congreso (la cámara alta correspondiente al Senado) y sentar las bases que le permitirían erosionar la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical, a través de la cooptación de instituciones civiles. Desde la adopción de la nueva Carta, la actuación gubernamental se trató de justificar siempre sobre la base de la Constitución de 1999 y el poder popular, aun cuando en muchas ocasiones sus actuaciones suponían, de manera contradictoria, una violación de la propia ley.

Así mismo, después del intento de golpe de estado en su contra a finales de 2002, Chávez se embarcó en un gran esfuerzo para "purgar" de contradictores políticos a las fuerzas armadas y expandir el papel de los militares en el gobierno y en la economía. En ese sentido, varios de sus miembros conformaron el gabinete presidencial y los cuadros políticos del PSUV. A las fuerzas armadas, entonces, se les entregó el control de algunas actividades económicas, y las promociones se basaron más en las inclinaciones políticas y menos en el rendimiento (Casey y Herrero, 2017). Para 2004, dos años después del breve golpe de Estado en su contra, Chávez tomó el control del Tribunal Supremo de Justicia, ampliando su tamaño y nombrando a doce nuevos jueces.

El intento golpe en 2002 y su retorno al poder apoyado por los pobladores de los barrios más pobres a través de las organizaciones comunitarias, le mostraron a Chávez la necesidad de fortalecer los grupos de base a través lo que se conocería inicialmente como Círculos Bolivarianos, pero que retomarían el antiguo concepto de 'colectivos', cuyas raíces se remontan a los grupos guerrilleros de la década del sesenta, algunos de ellos armados y con control sobre las localidades que apoyaron el intento de golpe que lo removió temporalmente del poder. Como ejemplo de esta alianza, los colectivos recibieron recursos gubernamentales y, en algunos casos, armamento, convirtiéndose en una fuerza paraestatal que construyera un apoyo político de base. Sin embargo, aunque algunos se mantienen fieles a su constitución como grupos de base sin armamento, otros han funcionado más como pandillas criminales con un enorme control social y económico.

En esa medida, la política social se concibió más como un instrumento político, que jugó un papel clave en la construcción de una coalición interna y la legitimidad del gobierno en el ámbito internacional. En línea con eso, el sector petrolero fue tratado menos como una inversión y más como un ministerio social, derivando en políticas económicas distorsionantes así como en la profundización de un modelo económico rentista. En este sentido, la política económica y social quedó dependiente de las decisiones de un gobierno que en la práctica se movió hacia una centralización del poder político, especialmente en lo que tenía que ver con los recursos públicos.

Con el comienzo de su segundo mandato, la aproximación política de Hugo Chávez daría un viraje hacia la consolidación de lo que él mismo denominaría como el Socialismo del Siglo XXI. La transición de un modelo de Democracia Participativa a uno de Democracia Revolucionaria—también conocido como Revolución Bolivariana—se abriría paso. En esta nueva etapa se buscaba una mayor participación de la ciudadanía. En otras palabras, que las organizaciones comunitarias, particularmente afines al gobierno, se constituyeran en parte del aparato del Estado, sin representación ni división de poderes (López, 2012).

De acuerdo con eso, no contento con el auge del poder ejecutivo, Chávez convoca a un nuevo referendo en 2007 que suponía una concentración de los poderes presidenciales, la ampliación del periodo y la eliminación de los límites del mandato, la reducción de libertades económicas, la conformación de un Estado Socialista, entre otras. Aunque el referendo fue negado por el pueblo, Chávez intentó sacar adelante su proyecto, por ejemplo, a través de las "Leyes del Poder Popular" o la propuesta de enmienda para la reelección indefinida que finalmente fue aprobada por los venezolanos en 2008. Esto configura un quiebre estructural en la gobernabilidad del chavismo.

Esta nueva forma de Democracia Revolucionaria desechaba principios fundamentales de la democracia liberal. Como lo reseña López (2012), el constreñimiento al elector a través de los consejos comunales de participación socavaba el principio del sufragio universal, directo y secreto; el fortalecimiento de la cultura clientelar y paternalista erosionaba el principio de independencia y autonomía de los poderes públicos; y la prolongación en la presidencia debilitaba el principio de alternancia en el poder, mostrando unas claras tendencias autocráticas. Ahora bien, la permanencia de Chávez en el poder la atribuyen Corrales y Penfold (2015) a lo que denominan "los esenciales". Es decir, grupos de interés cuyo apoyo es esencial para que el líder pueda sobrevivir en el cargo. En el caso de Venezuela, este grupo lo conformaban las élites del PSUV, facciones militares y grupos empresariales que, a través de extraer rentas como consecuencia del modelo económico y de los privilegios políticos, se han beneficiado económicamente conformando una nueva burocracia del régimen. Este grupo de personas recibirían el nombre de *boliburgeses*. Se profundizaría entonces la estructura de un sistema clientelista que buscaba cerrar filas en torno al gobierno.

La gran popularidad de Chávez especialmente entre los sectores más vulnerables de la población le permitió afianzarse en el poder. Algunos de los motivos políticos y económicos que explican sus niveles de popularidad se desprenden del manejo de los importantes recursos derivados de la explotación petrolera. El primero corresponde a la fuerte reducción de la pobreza durante su gestión. La tasa de pobreza del país cayó de niveles del 50% en 1998, el año anterior a su elección, a niveles inferiores al 30% en 2012, un año antes de su muerte. Por otra parte, los programas de *misiones* y los beneficios a cooperativas aumentaron la masa electoral de los segmentos más pobres de la población. Finalmente, las nacionalizaciones de empresas permitieron aumentar el tamaño de la fuerza de trabajo bajo control estatal, lo que aumentó el empleo público por encima del 50% en la década pasada como lo muestran Corrales y Penfold (2011).

Como elemento adicional, el endurecimiento de la posición del gobierno frente a los grupos políticos opositores marcó una tendencia en los últimos años de la era Chávez. La anulación de las diferentes candidaturas de aspirantes opositores por parte del tribunal Supremo de Justicia, controlado por el chavismo, las amenazas públicas de encarcelamiento por parte del presidente a miembros de la oposición, y los ataques y expropiaciones a los medios de comunicación evidenciaron el acrecentamiento de posturas antidemocráticas. Estos elementos permiten evidenciar factores comunes en la transición hacia un régimen híbrido,

con señales del decaimiento del sistema democrático: (i) la presencia de un líder carismático que busca perpetuarse en el poder con la idea de ser el "salvador" del pueblo; (ii) la identificación de un enemigo en común para focalizar el descontento social en favor del gobierno, en este caso la oligarquía, capitalistas, sector privado, imperialismo, migrantes, etc.; (iii) el ejercicio de concentración del poder y debilitamiento de las instituciones y principios democráticos; y (iv) los ataques a la oposición política, especialmente con el propósito de reducir la probabilidad de que puedan alcanzar el poder a nivel local o nacional y por esta vía amenazar el *status quo*.

Por lo tanto, de acuerdo con Corrales y Penfold (2015), el chavismo puede definirse como "un proyecto político que buscaba socavar los controles y equilibrios tradicionales mediante la construcción de una mayoría electoral basada en un discurso social radical de inclusión, atados entre sí por la redistribución de la propiedad y un vasto sistema de transferencias sociales extraídas de la industria petrolera". Esa mayoría electoral se configuró bajo el manto del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido que fusionó las distintas fuerzas políticas y sociales que apoyaban el proyecto chavista.

Fundamentalmente, el legado político de Hugo Chávez es el de la alteración de las leyes del país, sentando las bases para el establecimiento de un sistema más de tipo autocrático. Aunque en algunos ámbitos el chavismo construyó un sistema concebido por algunos como una forma alternativa de "democracia participativa", en la medida en que aumentó la participación en la vida pública de las bases de la sociedad, también potenció muchas características de sistemas autocráticos.

1.3.2. Post-Chávez y gobierno Maduro: criminalización del Estado y ruptura del orden democrático

¿Qué elementos le han permitido al *chavismo* mantenerse en el poder, aún después de la muerte de su máximo líder? En primer lugar, la cleptocracia como factor clave para cooptar a grupos de interés, especialmente los militares. Desde que Chávez implementó los controles de precios y la multiplicidad de regímenes cambiarios, sectores dentro del gobierno y la sociedad civil vieron en estas distorsiones una oportunidad para generar ganancias y llenar sus bolsillos. En ese sentido, se generaron incentivos perversos que favorecieron la corrupción y la cleptocracia desde el ejecutivo. En esa línea, los privilegios cambiarios y el control sobre el suministro de bienes, que generan enormes rentabilidades, son utilizados actualmente para mantener la lealtad de ciertos sectores clave. Aun sin contar con cifras aproximadas, personas allegadas al gobierno o que en su momento jugaron un rol importante dentro de él, han hablado de un saqueo a escala industrial (InSight Crime, 2018). Esta situación se ha visto favorecida por la poca transparencia en la publicación de datos de ingresos y gastos, cuando los hay, socavando la rendición de cuentas, y fortaleciendo el control del presupuesto público a manos de los funcionarios que desvían los fondos.

En segundo lugar, la institucionalidad precedente de la era Chávez, el estatismo económico, el control electoral y judicial, los controles al mercado, entre otros, le entregaban a Maduro ya una garantía y flexibilidad política importante que le ha permitido el desmonte de los remanentes democráticos. Con la muerte de Hugo Chávez y la elección de Nicolás Maduro como nuevo presidente de Venezuela en 2013, se daría el tránsito hacia la ruptura del orden democrático en Venezuela. Habiendo ganado apenas con el 1,4% de diferencia frente a su contendor Henrique Capriles, Maduro se negó a implementar los cambios económicos y políticos que permitieran ampliar el consenso en la sociedad después de los 14 años en el

poder de Chávez. Este último le dejó a Maduro una legislación y una tradición de interpretación de la norma que son incuestionablemente autocráticas (Corrales, 2013), permitiéndole establecerse en el poder sin la necesidad de sentarse a dialogar con los grupos opositores. En buena medida la legislación existente faculta al poder ejecutivo para actuar punitivamente contra sus rivales políticos. Particularmente, brinda autoridad legal para establecer restricciones a las actividades políticas de la oposición, ONGs, sector privado, medios de comunicación, y ramas del poder público.

Este panorama, que puede definirse como "legalismo autocrático" (Corrales, 2015), presenta tres elementos característicos: el "uso", "abuso", y "desuso" de la ley al servicio del Ejecutivo. Como ejemplos de estas tres características sobresalen los siguientes rasgos: (i) el poder del PSUV y el control absoluto del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para promulgar decisiones que aumentan el poder del ejecutivo y menoscaban los controles de otras ramas del Estado; (ii) la interpretación parcial e inconsistente de la ley reduciendo el pluralismo de los medios de comunicación y persiguiendo opositores; y (iii) la dependencia de la ilegalidad en la política electoral, tema principal de la oposición después de cada votación durante estos últimos años. En ese sentido, aunque el partido de gobierno compite electoralmente, el presidente gobierna dentro de un sistema de pesos y contrapesos cooptado o debilitado que no limita su autoridad. En otras palabras, la combinación propia de un sistema híbrido de elementos democráticos y prácticas autoritarias se justifica en la interpretación legal de las mismas.

El deterioro institucional es de tal magnitud, que la situación actual en Venezuela es la de una suspensión del derecho a ejercer el voto de manera libre y a contar con una participación política en igualdad de condiciones. No solo se ejerce un mecanismo de presión para apoyar electoralmente al gobierno a través del Carnet de La Patria, con el que se distribuyen los beneficios sociales, sino que las condiciones electorales, como conocer los tiempos de cada elección, no dependen de lo que está expresado en la Constitución sino del resultado de otros procesos políticos permeados por el poder del presidente. Como ejemplo de que los principios democráticos fueron socavados y que no existen garantías políticas para la oposición, se encuentran el caso de Tribunal Supremo de Justicia. En contravía de la carta política, el TSJ asumió las facultades de la Asamblea Nacional; sin embargo, al poco tiempo y ante el rechazo internacional, esta decisión fue reversada atendiendo a una consideración del Ejecutivo. Por otro lado, está el caso de la promulgación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que disolvió la Asamblea Nacional de mayoría opositora, la encarcelación de adversarios políticos, las inhabilidades deliberadas a candidatos y grupos políticos, y la violación sistemática de los derechos humanos.

En particular, la ANC ha sido un factor clave para la permanencia de Maduro en el poder de manera no democrática (McCoy, 2017). Este cuerpo, controlado en su totalidad por el chavismo, tiene la autoridad no solo de cambiar la constitución sino también de despedir a los funcionarios públicos y suprimir instituciones existentes, llegando a tener más poder, incluso, que el presidente Nicolás Maduro.

En esa línea, la trayectoria institucional (e.g., interpretación de la ley por el Ejecutivo, disolución de la división de poderes, etc.) y el declive de la competitividad electoral del régimen, generan la necesidad de perpetuar un sistema de corte autocrático. A pesar de que el PSUV se ha convertido en un partido cada vez más burocrático, el porcentaje de personas que identifican con esa colectividad no representa más de la tercera parte del electorado. En ese sentido, según Franz Von Bergen (2016), cerca del 90% de los militantes que tienen su trabajo registrado en las bases del Instituto Venezolano de Seguro Social son funcionarios

públicos y, de esos, alrededor del 40% trabajan en los gobernaciones y alcaldías. La posibilidad de un fracaso en las electoral significaría no solo el comienzo de un proceso de *accountability* sobre el manejo que el chavismo le ha dado al ejercicio del poder durante todos estos años, sino el derrumbe de la estructura burocrática del PSUV.

Esa posibilidad de fracaso depende entonces de un elemento esencial, la legitimidad de Maduro. Desde que asumió como presidente, su legitimidad dependió de sacralizar la imagen de Chávez, aunque hoy parecería estar desligándose y montando su propia facción dentro del chavismo. Sin embargo, con la muerte de Chávez y la caída del precio del petróleo se generó una crisis de legitimidad que redujo la competitividad electoral del gobierno, llevando a una postura más autoritaria con el fin de mantenerse en el poder. Uno de esos caminos ha sido evidentemente a través de la militarización de la política, no solo con su fuerza represiva sobre las manifestaciones democráticas de los grupos opositores, entre ellas las que provienen de las disidencias chavistas, sino con el aumento los privilegios políticos y económicos de las fuerzas armadas.

De esta situación se desprende el tercer elemento que ha mantenido a Maduro en el poder: la represión y la criminalización del Estado. De acuerdo con un informe de InSight Crime (2018), además de la evidente cleptocracia, existen razones adicionales que permiten considerar a Venezuela como un Estado permeado por la delincuencia. Las investigaciones de organismos y agencias nacionales e internacionales, incluyendo distintos gobiernos, dan cuenta de la cooptación de las ramas del poder público por funcionarios involucrados en actividades criminales, dentro de los cuales InSight Crime identifica a 123 personas. La penetración de miembros del ejecutivo, de la ANC, de la justicia, del Ministerio Público y de las fuerzas armadas, vinculados con actividades criminales, como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de activos o el desfalco a las arcas públicas, no permite tener una política activa y efectiva en la lucha contra el crimen organizado. Esto es lo que viene sucediendo en Venezuela con el llamado "Cartel de los Soles", que responde a funcionarios y militares—por las estrellas doradas que portan en sus uniformes—que no solo habrían permitido el tránsito de drogas ilegales por su territorio, sino que ya participarían directamente en él.

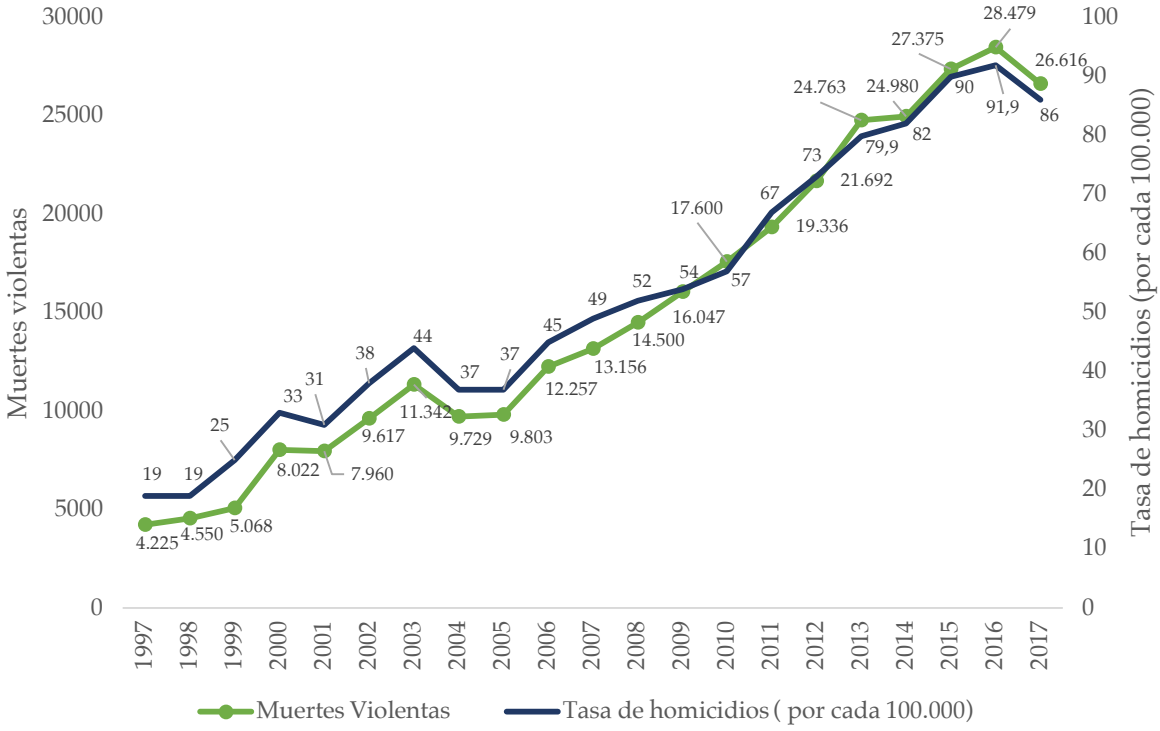
En lugar de separar de sus cargos a los implicados, al menos mientras se investiga, Maduro ha optado por respaldarlos y ascenderlos políticamente, en un claro desafío a la comunidad internacional, particularmente a Estados Unidos, así como por un cálculo político por la necesidad de mantener alineados los intereses dentro del chavismo que puedan atentar contra su permanencia en el poder. Algunas de las figuras más influyentes del chavismo que se han visto implicados en acusaciones de narcotráfico, directa o indirectamente, son: Diosdado Cabello, presidente de la ANC; Mayor General Nestor Reverol, Ministro de Relaciones Interiores y comandante de la Guardia Nacional Bolivariana; Tareck El Aissami, exvicepresidente y actual Ministro de Industria y producción Nacional; y Cilia Florez, esposa de Nicolás Maduro y miembro de la ANC. Estas estructuras criminales mafiosas según Insight Crime no funcionan como un cartel, sino como una serie de redes enquistadas dentro del Estado que aceitan la corrupción rampante en Venezuela.

La ineficiencia en la lucha contra el crimen organizado responde a la delegación de poderes que debe asumir el Estado a actores irregulares e ilegales (InSight Crime, 2018). Desde el intento de golpe a Hugo Chávez, el gobierno recurrió a grupos armados ya existentes u organizaciones de base que terminarían siendo armadas por el mismo gobierno, con el fin de apalancarse en el poder ante cualquier nuevo intento de golpe. Esta cesión de poderes en los barrios de las distintas zonas de las ciudades venezolanas a manos, por ejemplo, de los

'colectivos' chavistas, así como en las cáceles a los 'pranes', o en la frontera y rutas comerciales a las guerrillas o a las denominadas 'megabandas', ha generado una proliferación de armamento en manos criminales ocasionando un crecimiento exponencial del crimen organizado en Venezuela. Aunque en algunos casos han puesto en aprietos la gobernabilidad del chavismo, han venido siendo utilizados por el gobierno para ejercer control social, en especial, para disolver las protestas de la oposición.

Este crecimiento del crimen organizado, con financiación directa o mediante políticas o arreglos verbales que le garantizan el control territorial o económico a estos grupos, o a través de la corrupción, ha derivado a su vez en un aumento de los indicadores de violencia. La creación de estos estados dentro del Estado, llevó a Venezuela a convertirse en el país más inseguro del mundo con una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 89 durante 2017 de acuerdo con las cifras que reporta el Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) ante la falta de estadísticas oficiales (Gráfico 1.19.). No obstante, de los homicidios registrados por el OVV en 2017, el 20.8% ocurrieron a manos de los organismos de seguridad, en medio de un panorama de acusaciones al gobierno—principalmente durante las protestas sociales—de ejecuciones extrajudiciales en clara violación del derecho internacional humanitario.

Gráfico 1.19. Muertes violentas y tasa de homicidios en Venezuela



Fuente: Observatorio Venezolano de Violencia (OVV).

Con la delegación de poderes a actores ilegales, el crimen organizado en ascenso, los indicadores de violencia en niveles históricos, el Estado venezolano también se ha convertido en un exportador de criminalidad. De la mano del incremento del contrabando, el éxodo de venezolanos desesperados por la situación económica en su país se ha convertido en presa fácil de las organizaciones criminales que operan en la frontera, engrosando las filas ante la falta de oportunidades y la expectativa de dinero fácil (InSight

Crime, 2018). Todo esto ha dado pie al cuestionamiento por parte de la comunidad internacional de la legitimidad del Estado venezolano en cabeza de Nicolás Maduro.

Otro elemento que ha permitido la continuidad del chavismo en el poder es su transición de una concentración del poder unipolar, en cabeza de Hugo Chávez, a una concentración multipolar bajo las distintas facciones del chavismo. Esto ha reducido las posibilidades de sublevación por parte de los líderes del régimen, balanceando el poder y manteniendo los incentivos del régimen alineados.

Aunque el chavismo hoy en día no es competitivo, es un actor absolutamente relevante en el espectro político, particularmente por la reelección de Nicolás Maduro el 20 de mayo de 2018, a pesar de haber hecho uso de las restricciones a la actividad política de la oposición, desmedidos gastos y publicidad oficial, de la política social clientelar, entre otros. En ese tránsito hacia un poder multipolar como imagen de un claro problema de liderazgo, el chavismo presenta facciones o 'tribus' que se hacen al control de los poderes públicos, de las fuerzas armadas, del PSUV y de la actividad económica como el caso de PDVSA. Por un lado, se encuentran Nicolás Maduro y su esposa Cilia Flórez, al frente del ejecutivo, del PSUV, la cara del chavismo y quienes ejercen presión sobre las otras ramas del poder público, especialmente el Tribunal Supremo de Justicia. Por otro lado, está el grupo de Diosdado Cabello—considerado el segundo al mando del chavismo—y Manuel Quevedo, los más férreos chavistas, quienes controlan la ANC así como la actividad petrolera de la estatal PDVSA e influencian al Consejo Nacional Electoral y el Ministerio Público. Un tercer polo lo conforma el General Vladimir Padrino, quien como Ministro de Defensa tiene a su cargo la Fuerza Armada Bolivariana, así como el control sobre la distribución de alimentos conocida como Misión Abastecimiento Soberano y Seguro. Algunos otros polos menores, que han mostrado ambiciones de hacerse carrera para la presidencia, son Tareck el Aissami, a quien denuncian de controlar los negocios ilícitos del gobierno, y Rafael Ramírez, hoy crítico de Maduro pero con gran sustento en las bases chavistas al haber estado por cerca de 12 años al lado de Chávez.

De esta manera, el mapa del poder en Venezuela es más complicado de lo que parece, reflejando en gran medida el drama de la sucesión que ocasionan los gobiernos personalistas, en este caso el de Hugo Chávez. En cuanto a la concentración multipolar de poder en Venezuela, se pueden identificar ventajas y desventajas. Por un lado, el poder se estabiliza en las manos de los principales agentes del chavismo, dándole continuidad al régimen. Sin embargo, presenta un claro problema de liderazgo que ha llevado a que la toma de decisiones se haga más complicada, entrabando la toma de medidas económicas y políticas importantes. En ese sentido, la unidad actual del chavismo depende de los intereses individuales de estos polos de poder.

No obstante, ha quedado demostrado que, pese a dicha distribución de poder, no está permitido diferir en el chavismo. Varios casos muestran que aún con la insistencia de mantener el poder, se pueden producir fracturas dentro del movimiento: Rafael Ramírez, expresidente de PDVSA, que fue removido de su cargo de embajador frente a la ONU y enfrentó una orden de captura por tildar al gobierno de autoritario y por tener aspiraciones presidenciales; la exfiscal Luisa Ortega, simpatizante de Chávez, exiliada en Colombia por luchar contra los delitos ejercidos sobre la oposición por parte del gobierno Maduro; el exministro de Economía, Jorge Giordani, destituido de su puesto por denunciar corrupción y despilfarro de los recursos propios por parte del gobierno; Luis Miquelena, que se alejó de la vida política por criticar decisiones desde el gobierno Chávez; y Raúl Baduel, exmilitar

de alto rango y ministro de defensa durante el gobierno Chávez encarcelado en 2009 por el régimen.

Ante estos casos, y la experiencia del intento de golpe de estado en 2002, el régimen puso los ojos sobre las fuerzas armadas. A medida que el país se desmorona, también lo hacen facciones dentro del ejército. Aunque el gobierno ha pasado años asegurando que los principales comandantes militares están profundamente involucrados en el *status quo*, otorgando privilegios a cambio de su lealtad, se han presentado distintos casos de sublevación. Por ese motivo, el gobierno ha instaurado un sistema de "cuatro P's": purgas, promociones, política y ganancias (*profits*), para mantener a la cúpula y mandos medios leales al gobierno (Casey y Herrero, 2017). Casos como el ascenso masivo de oficiales al rango de general—195 en un solo día, para componer más de 2.000 en total—,[8] el otorgamiento de privilegios, desde el control lucrativo del suministro de alimentos hasta las tasas favorables para el intercambio de dólares y el control de los puertos del país, así como el control de la industria petrolera y minera, son ejemplos de ello. Así mismo, entre militares y ex miembros de las fuerzas tienen a cargo 12 de los 32 ministerios y 6 de las 23 gobernaciones.

Sin embargo, algunos mandos medios y bajos, al estar muy lejos de percibir los beneficios de dichos privilegios, y tan cerca de la situación social causada por la escasez de alimentos y medicinas, han mostrado su descontento. Si la crisis humanitaria lleva a que los mandos medios y bajos del ejercito deslegitimen las políticas del gobierno o se subleven intentando un golpe de estado, las fuerzas armadas podrían convertirse en un actor con el potencial de cambiar drásticamente los escenarios políticos de corto y mediano plazo en Venezuela.

Ante este claro fraccionamiento de liderazgos al interior del chavismo y el creciente descontento social, vale la pena preguntarse por qué la oposición de Venezuela no ha sido capaz de capitalizar efectivamente el descontento del país. La razón principal es que la coalición opositora, representada en la Mesa de Unidad Democrática (MUD), es frágil porque también presenta liderazgos múltiples. En ese sentido, no es mucho más que un cuerpo para competir electoralmente frente a la coalición oficialista (Harold Trinkunas, 2017). A esta la une un enemigo en común, pero la obstruye la poca coordinación y la heterogeneidad ideológica.

En 2008, los grupos opositores decidieron conformar la MUD para aumentar su competitividad electoral ante un Hugo Chávez que dominaba en el espectro político. Aunque en 2012 no tuvieron éxito de la mano del candidato Henrique Capriles, estuvieron muy cerca el siguiente año al enfrentarse a Nicolás Maduro, una vez fallecido Hugo Chávez. Con la profundización de la crisis y el descontento social, el apogeo de la unidad llegó en las elecciones legislativas de 2015, cuando este movimiento se hizo con la mayoría calificada de la Asamblea Nacional, infligiéndole la peor derrota al chavismo. Sin embargo, la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, las múltiples posturas sobre cómo debían afrontar las pasadas elecciones presidenciales, entre participar o abstenerse, y la carencia de liderazgos claros, la tienen pendiendo de un hilo.

La oposición abarca un espectro amplio entre los líderes opositores tradicionales y aquellos militantes (o exmilitantes) chavistas críticos de Maduro, que se han enfrentado al régimen por sus acciones antidemocráticas, la corrupción, la violación de derechos humanos y sus imposiciones de corte autocrático. Dentro del primer grupo, el de los líderes tradicionales

[8] Esta cifra representa más del doble de los generales que tienen países como Estados Unidos cuya población es 12 veces mayor y su fuerza 26 veces más grande.

de la oposición, la heterogeneidad ideológica se hace evidente por la pluralidad de partidos políticos a los que pertenecen sus principales líderes. El segundo grupo no es muy diferente al primero en ese sentido, los partidos políticos a los cuales estos exmilitantes del chavismo están adscritos son numerosos: Gran Polo Patriótico, Avanzada Progresista, Frente Bolivariano Alternativo, y Democracia e inclusión, algunos de ellos de corte Chavista. Esto ha llevado a que la unidad y toma de decisiones sobre la presentación de candidatos únicos y apoyo colegiado se haya tornado muy difícil. Sin la posibilidad de mantener una unión que le compita a la reducida capacidad electoral del gobierno (con aprobación por debajo del 20%), se mantendrá viva la frase célebre "divide y reinarás" que hasta el momento le sigue beneficiando a Maduro.

En quinto y último lugar, la movilización de alianzas con otros países como China, Rusia y los países del Caribe, le ha permitido al gobierno venezolano tener una vía de escape a las sanciones internacionales, así como evitar la suspensión de organismos como la OEA. En esa medida, a pesar del reciente aislamiento político en la región que está viviendo Venezuela, aún cuenta con aliados importantes que oxigenan al chavismo e impiden una mayor presión que acelere una transición política en el vecino país. Esa diplomacia internacional, apalancada en el suministro de crudo, es quizá el último bastión que le queda al gobierno, como se explica en detalle a continuación.

1.4. Diplomacia Internacional: el patronaje como política

Venezuela, ha estado en una etapa de transformación política constante desde finales de la década del 90. De ser un país que en el sistema internacional se caracterizaba por mantener con las otras naciones unas relaciones amigables y pacíficas, basadas en la articulación de iniciativas a favor del equilibro internacional, en la defensa de la democracia liberal, en la búsqueda de procesos de cooperación para la integración hemisférica, se pasó a finales del siglo pasado a desarrollar una estrategia internacional marcada por una ideología que tiene como objetivos la construcción de una nueva geopolítica mundial y un mayor liderazgo como potencia emergente regional. Esa nueva política exterior desarrollada por Hugo Chávez se enmarca en el llamado "Socialismo del Siglo XXI" como una estrategia que significa la profundización, proyección y expansión inspirada en la "Revolución Bolivariana" (González, 2008).

Con el ascenso de Chávez al poder en el año 1999, la política exterior venezolana desarrolló entonces una agenda centrada en temas como la utilización del petróleo como el instrumento principal de participación en el escenario mundial y hemisférico, la promoción de un nuevo modelo político e ideológico en la región, un nuevo modelo económico, la ideologización de la política exterior y la confrontación directa con las naciones insignias del capitalismo global: Estados Unidos y Europa. En ese sentido, Venezuela ha implementado una política exterior consecuente. Por un lado, buscando reducir la influencia de EE. UU, ha abordado una política conocida como *soft-balancing*, es decir, la implementación de estrategias no-militares, que recaen en el uso de instituciones internacionales, políticas económicas y arreglos diplomáticos, para disminuir la dependencia a las políticas de Estados Unidos. Por otro lado, se ha enfocado en exportar la ideología política chavista sobre la región a través de una diplomacia de poder social —*social-power diplomacy*—, aunando esfuerzos en ayuda internacional al desarrollo e inversión de los países de la región (Corrales y Penfold, 2011).

Como ejemplo de estas políticas, Venezuela dio un paso en la consolidación y promoción de alianzas regionales como UNASUR y CELAC, que buscaban reducir la influencia de EE.UU. y garantizar el apoyo regional en sus pretensiones diplomáticas, políticas y económicas. De tal manera, y en contraposición a la influencia norteamericana con los Tratados de Libre Comercio (TLC) en la región, Venezuela lideró la creación de nuevas zonas económicas y nuevas formas de cooperación en el hemisferio sur. Un ejemplo de esto es la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Esta iniciativa surge como un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre ciertos países de América Latina y el Caribe, y fue promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Así mismo, la creación de UNASUR como un organismo de ámbito internacional que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía suramericanas. Con estas acciones, Venezuela no solo quiso desarrollar un espacio regional integrado, sino que también buscó posicionarse como líder regional.

Entre tanto, la comunidad internacional no ha sido muy activa en denunciar la ruptura del orden democrático en Venezuela y propender por su reestablecimiento. Esto muestra la eficacia de la política internacional de Venezuela en la región. Un ejemplo reciente se dio en la votación que buscaba aplicar la Carta Democrática de la OEA a Venezuela. Gracias a la abstención o apoyo directo de varios de viejos aliados de la región, entre esos Bolivia, Ecuador y Nicaragua, así como de buena parte de los países del Caribe, dicha proposición se hundió.

El porqué del apoyo, especialmente de estos países del Caribe, está detrás de otro de los proyectos liderados por el gobierno venezolano para consolidar su política internacional: **Petrocaribe.** Esta alianza en materia petrolera entre algunos países del Caribe con Venezuela ha consistido en la compra del petróleo venezolano en condiciones de pago preferencial por parte de los países caribeños. Un desligamiento de los intereses venezolanos tendría importantes efectos económicos para estos países, razón por la cual votaron en contra de la aplicación de la Carta Democrática.

A nivel internacional se evidencia con mayor claridad cómo las relaciones de Venezuela con otras potencias o países emergentes parecerían estar enmarcadas en un contexto de Guerra Fría. Los principales aliados de Venezuela atacan directamente los intereses geopolíticos de Estados Unidos. En ese sentido, es interesante notar cómo China, Rusia e Irán se convierten de este modo en parte vital de la permanencia del gobierno y de la influencia a nivel regional. La ubicación geográfica de Venezuela juega un papel fundamental ya que hace de este país una región de importancia geoestratégica. No solo Venezuela constituye una puerta marítima de la región suramericana, sino que hay que sumarle a eso la riqueza de su subsuelo.

En la coyuntura económica reciente, es poco probable que el gobierno venezolano encuentre otros partidarios en el exterior que estén dispuestos a intervenir de forma decidida. China, por su parte, le ha prestado a Venezuela más de 60 mil millones desde 2001 y es el mayor acreedor del país. No obstante, el gobierno chino se ha mantenido al margen de las polémicas declarando la crisis venezolana como una cuestión doméstica, siempre y cuando quien esté en el gobierno continúe suministrando petróleo a China como compensación por los créditos.

Por su parte, Venezuela ha buscado lazos significativos con Rusia en los últimos años. Antes de que los precios del petróleo cayeran en 2014, Venezuela se convertiría en el mayor

importador de equipamiento militar ruso. Ahora bien, aunque Moscú se está convirtiendo en el "prestamista de última instancia" de Caracas a cambio de mayores cantidades de petróleo crudo, la situación en Venezuela es periférica a los intereses nacionales de Rusia. Los intereses de Rusia, al igual que los de China, se basan en la relación de suministro petrolero. El año pasado, la petrolera estatal rusa Rosneft estaba revendiendo aproximadamente 225.000 barriles de petróleo de PDVSA por día —13 % del total de las exportaciones venezolanas (Venezuela in Crisis, 2018).

En cuanto a Irán, Venezuela ha firmado una alianza en el campo económico, energético y financiero, encontrando en el país asiático un buen aliado entre los productores de petróleo. Para Irán esta alianza ha resultado muy fructífera para mantener presencia en el territorio suramericano. Esto le permitió no solo ampliar sus lazos de negocios con otros países de la región como Bolivia, Nicaragua y Ecuador, sino tener mayores cartas de negociación frente a Estados Unidos. y establecer bases de inteligencia. Ante los bloqueos de Estados Unidos, Irán se convierte en un aliado importante para Venezuela.

Por último, la relación con Cuba, cuyo determinante fue la afinidad ideológica, se basó en un principio en un intercambio de mano de obra calificada en el sector salud, cultura y deporte, así como en la cooperación en refuerzos de seguridad, a cambio de la provisión de crudo. Sin embargo, el gobierno cubano no cuenta con los recursos para ayudar a Maduro a controlar la crisis social que atraviesa Venezuela. A pesar del desplome en la producción de crudo, Venezuela parece mantenerse firme en sus compromisos y alianzas políticas. Sin embargo, las continuas reducciones en la producción y suministro de crudo podrían afectar seriamente sus relaciones diplomáticas, especialmente en los países del Caribe.

Referencias

Canova, A., Herrera, L. A., Rodríguez, R. E. y Graterol, G. (2014). *El TSJ al servicio de la revolución: la toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013)*. Caracas, Venezuela: Editorial Galipán.

Casey, N. y Herrero, A. V. (2017, agosto 8). As Maduro's Venezuela Rips Apart, So Does His Military. *The New York Times*. Tomado de www.nytimes.com

Corrales, Javier. (2013). Explaining Chavismo: The Unexpected Alliance of Radical Leftists and the Military in Venezuela under Hugo Chávez. En Hausmann, R. y Rodríguez, F. (eds.), *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*. Pennsylvania, Estados Unidos: The Pennsylvania State University Press.

_____ (2015). The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela. Journal of Democracy, 26 (2), 37-51.

Corrales, J. y Penfold, M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela.* Brookings Institution Press.

_____ (2015). *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez*. Brookings Institution Press.

Fisher, M. y Taub, A. (2017, mayo 15). How Venezuela Stumbled to the Brink of Collapse. *The New York Times*. Tomado de www.nytimes.com

Fondo Monetario Internacional—FMI (2018). *World Economic Outlook*. Abril.

González, Edmundo. (2008). La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional. *Serie Política Internacional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales (CEERI).

Gutiérrez, Jatem, Ortíz, López, Malavé, (…), Álvarez. (2018). *Ante la grave situación que aqueja hoy al pueblo venezolano: Carta abierta al presidente Nicolás Maduro*. Tomado de www.ecoanalitica.com

Hanke, S. H. y Bushnell, C. (2017). On Measuring Hyperinflation. Venezuela's Episode. *World Economics*, 18(3), 1-18.

Haussman, Ricardo. (2018, enero 2). El día D para Venezuela. *Project Syndicate*. Tomado de www.project-syndicate.org/

InSight Crime (2018). *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* Bogotá: pgs. 92. Tomado de es.insightcrime.org

López, Margarita. (2014). Venezuela: de la Democracia Participativa al Estado Comunal. En Lissidini, Welp y Zovatto (comp.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM, México D.F., pp. 275-298.

McCoy, J. L. (2017, agosto 1). Venezuela's Controversial New Constituent Assembly, Explained. *The Washington Post*. Tomado de www.washingtonpost.com

Obuchi, R., Lira, B. y Raguá, D. (2017). Microeconomic binding constraints on private investment and growth in Venezuela. Center for International Development at Harvard. Tomado de https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/microconstraints_venezuela.pdf

Trinkunas, Harold. (2017, enero 8). Order from Chaos. *Why Venezuela's opposition has been unable to effectively challenge Maduro* [Blog post]. Brookings. Tomado de www.brookings.edu

Venezuela in Crisis (2018, marzo 23). *Council of Foreign Relations*. Tomado de www.cfr.org

Von Bergen, F. (2016). *Auge y declive de la hegemonía chavista*. Colección Visión Venezuela, Caracas, Venezuela: UCAB ediciones.

Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2007). The Venezuelan Economy in the Chávez Years. Center for Economic and Policy Research—CEPR, Washington. Tomado de http://cepr.net/documents/publications/venezuela_2007_07.pdf

CAPÍTULO DOS

Perspectivas políticas de Venezuela: ¿transición, insurrección o totalitarismo?

2.1. Introducción

"La fórmula mágica" o paquetazo rojo, como llamó Nicolás Maduro a las medidas económicas anunciadas en agosto de 2018, parecen insuficientes para enfrentar la crisis económica. Algunas de ellas parecen ir en la dirección correcta, aunque se quedan cortas y además conllevan contradicciones: una devaluación del tipo de cambio oficial del 96%, la vinculación de la moneda al valor del *Petro*, la nueva criptomoneda, un incremento de 3.364% en el salario mínimo (34 veces el vigente), un aumento en el precio de la gasolina y un aumento en el impuesto al valor agregado.

Los detalles que se conocen en el momento de redactar este trabajo de la implementación de estas medidas dan pocos indicios de un verdadero cambio que permita la estabilización de la economía y solo generan expectativas de un reforzamiento del espiral inflacionario y del deterioro de las condiciones sociales. Por ejemplo, a pesar de los anuncios, no se ve creíble la eliminación de los diferenciales cambiarios en la medida en que esta es quizá la principal fuente de captura de rentas y corrupción del chavismo.[9] Aunque inicialmente se devaluó el Nuevo Bolívar soberano a niveles cercanos a los del mercado paralelo, al consistir en subastas determinadas por el gobierno, de manera rápida volvió a distanciarse del dólar 'negro'. Si el anuncio de un 'gran' programa de estabilización tuviera algo de credibilidad, el gobierno comenzaría por retomar la publicación de las cifras oficiales que permitieran una evaluación de la situación, la estimación de los efectos de las reformas propuestas, y las señales al mercado de verdaderos cambios en materia económica. No obstante, esto no ha estado presente en los anuncios.

Con el aumento de sueldos efectivamente la gente va a tener más con que comprar. Sin embargo, con la caída de la producción interna y de las importaciones de bienes de primera necesidad no habrá más bienes que vender, por lo que resta por saber en cuánto tiempo el espiral inflacionario se comerá ese aumento. Una mayor demanda, por el aumento del salario nominal, combinada con una menor oferta de bienes implica más pobreza e inflación. Las proyecciones de analistas y organismos multilaterales no generan optimismo. El Fondo Monetario Internacional (FMI), estimó en julio de 2018 que la inflación para este año cierre alrededor de un 1.000.000%, con una contracción adicional del 18% en el producto, el tercer año consecutivo de caída de dos dígitos. Con estos datos la caída en el PIB entre 2013-2018 sería cercana al 50%.

Otro hecho que agrava la situación económica, fue la decisión de un juez de los EE. UU. que autorizó la confiscación de parte de Citgo, la principal comercializadora *off-shore* de

9 Según la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, el desfalco por corrupción en la era chavista haciende a 350-400 millardos de bolívares fuertes. Un desfalco superior a 4 veces el tamaño actual de la economía venezolana.

Venezuela.[10] Esta medida, que tomó por sorpresa a muchos, tendrá efectos principalmente sobre la cuenta corriente y el tipo de cambio, así como un efecto sobre las cuentas fiscales. Esto presionará aún más al gobierno venezolano a monetizar las reservas petroleras con el fin de obtener financiación internacional, más cuando las reservas monetarias líquidas están en niveles históricamente bajos. En este sentido, sin la adecuada implementación de medidas que permitan corregir los desbalances económicos, tanto a nivel macro (principalmente la monetización del déficit fiscal), como a nivel micro (inseguridad jurídica, restricciones a la inversión y propiedad privada, etc.), lo demás son paños de agua tibia.

Bajo el supuesto que la producción petrolera se mantenga estable en los niveles observados para mediados de este año, el gobierno venezolano necesitaría que el precio de la cesta petrolera venezolana promedie por encima de los USD$150 para cubrir en su totalidad la brecha externa, teniendo en cuenta los niveles proyectados de la balanza comercial –un escenario que no se ve viable en el corto ni el mediano plazo. Así mismo, el supuesto de una estabilización en la producción de petróleo es poco realista. La evolución histórica de la producción en la era chavista es poco prometedora. Cuando Hugo Chávez llegó al poder en 1998, la producción de petróleo se acercaba a los 3,5 millones de barriles por día (mbd). Esta cifra se reduciría hasta los 2,7 mbd a comienzos de 2013, cuando Maduro fue elegido por primera vez. Para mediados de este año la información disponible de fuentes secundarias mostraba una producción en la mitad de ese nivel, alrededor de 1,3 mbd. El mercado estima que el gobierno está dejando de percibir ingresos por las exportaciones de petróleo de entre el 40-50%, principalmente para cumplir con servicios de la deuda, compromisos con aliados regionales y acuerdos directos por importación de bienes.

Por otra parte, junto con la crisis económica y social detallada en el anterior capítulo, se comienzan a ver en Venezuela los efectos sobre la provisión de servicios públicos (electricidad, acueducto, gas natural, etc.). Un ejemplo de esto son los apagones que se vienen presentando de manera reiterada en las distintas ciudades y que ya se sintieron en el 80% de la capital, Caracas. La falta de capacidad instalada y reposición de activos, y los recortes en la producción por el desabastecimiento de hidrocarburos y las presiones fiscales, dan indicios de un posible colapso en la provisión de estos servicios que profundizaría la crisis social. En este contexto, la supervivencia de Maduro está condicionada a la estabilización de la producción petrolera, la obtención de divisas a través de la financiación internacional y las exportaciones de petróleo, y el abastecimiento de alimentos que permita reducir la presión social, manteniendo la lealtad entre las facciones al interior del chavismo. Sin embargo, hasta el momento no se ven movimientos en esa dirección.

Ante la falta de medidas estructurales nuestro análisis sobre las perspectivas políticas de Venezuela se basa en cuatro preguntas que podrían marcar—en mayor o menor medida—la situación política en el futuro próximo. Las siguientes reflexiones recogen elementos verosímiles de lo que se percibe en el país y en las experiencias internacionales en contextos similares.

[10] Aunque en la legislación norteamericana se reconoce la separación entre los accionistas y la compañía, que en este caso es el Estado venezolano en cabeza del gobierno de Nicolás Maduro, se probó que tal separación no es evidente en el manejo de la compañía. Esto permitió que la demanda de Crystallex tuviera éxito para tratar de recuperar la deuda que el Estado tiene con sus acreedores.

2.2. ¿Es viable una solución negociada?

Hay una realidad que evidencia la dificultad que emana esta primera pregunta: son contados los casos de gobiernos autocráticos que terminan su periodo en el poder a partir de un proceso electoral, pues si esto ocurriera frecuentemente, no serían del todo autocráticos.[11] En ese sentido, el gran interrogante es, ¿negociar qué y con quién? Los distintos intentos de 'negociación' entre el gobierno y la oposición no han sido más que una cortina de humo para darle oxígeno al primero. Las intenciones de ambas partes son incompatibles para generar verdaderos resultados. Mientras los propósitos del gobierno en una eventual negociación radican en reducir la presión internacional que agudiza aún más la crisis, sin hacer mayores concesiones políticas o reformas económicas, la oposición está buscando la implementación de reformas económicas—costosas políticamente para el gobierno–que estabilicen la economía y la puesta en marcha de unas elecciones libres y transparentes, la liberación de los presos políticos y la reincorporación de la Asamblea Nacional.

En este contexto, surge la pregunta de con quién negociar. Son evidentes las fracturas al interior de los partidos de oposición, al menos entre quienes integran la Mesa da Unidad Democrática (MUD). La efectividad de los partidos de oposición se vio fuertemente debilitada con la suspensión de manera inconstitucional de la Asamblea Nacional—de mayoría opositora—y el reconocimiento por las otras ramas del poder público de la Asamblea Nacional Constituyente, de mayoría oficialista. Las divisiones al interior de la oposición se hicieron más evidentes con la elección de los miembros de la ANC, que coincidió con la disminución en la intensidad de las protestas lideradas por la oposición. Los desacuerdos entre los distintos miembros y grupos opositores se vieron en los mensajes encontrados sobre la conveniencia o no de participar o abstenerse en la elección de la ANC, así como en las negociaciones con el gobierno llevadas a cabo el año pasado en la República Dominicana, que no contó con la participación de varios grupos opositores.

Quizá la fractura más importante de la oposición se originó en las pasadas elecciones presidenciales. Aunque el gobierno venezolano tomó la determinación de impedir la participación de los líderes y partidos opositores que llamaron públicamente al boicot de las elecciones municipales en diciembre del año pasado, donde el oficialismo arrasó, algunos grupos decidieron apoyar una candidatura en cabeza de Henri Falcón, en contra de quienes pedían no participar de dicha elección. Estos sucesos han llevado al fortalecimiento del oficialismo y a un naufragio aparente de la MUD, lo que claramente dificulta cualquier proceso de negociación.

Cualquier escenario de negociación entre el chavismo y la oposición—o lo que queda de ella, requiere de dos elementos fundamentales: el primero, el compromiso del oficialismo de llamar a unas nuevas elecciones presidenciales libres y en igualdad de condiciones con veeduría internacional. Esta condición, sin embargo, presenta múltiples inconvenientes. Hoy en día existe un contexto de supresión del derecho al voto libre en Venezuela. El condicionamiento social que el gobierno ejerce al voto, a través del Carnet de la Patria y por medio de los programas sociales, cada vez es mayor. La crisis económica ha llevado al gobierno a aumentar la presencia del Carnet a nivel territorial, así como a nivel de los

[11] No obstante, en aquellos contados casos (*e.g.* Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay) el voto es más el resultado de un proceso de transición a raíz de presiones internas dentro del establecimiento, el deterioro de la situación económica y social, y la protesta social, que del mismo deseo de quien ostenta el poder de apartarse de él.

distintos programas y ayudas del Estado, principalmente el suministro de alimentos. Esto ha llevado a una reducción en la movilización ciudadana y una presión para mantener la competencia electoral del oficialismo. En este sentido, aunque las reformas económicas sin duda son claves en una negociación, las condiciones electorales marcarán el paso.

A pesar de esto, la segunda condición necesaria para llevar a cabo una negociación tiene que ver con la relación AN-ANC. Una negociación que no tenga en cuenta la posición de la Asamblea Nacional, legítimamente elegida, y que trate los efectos de la ANC, entre esos los que se derivarían de la promulgación de un nuevo texto de la Constitución, no daría fruto alguno. De haber alguna esperanza de esto, no sería antes de que el oficialismo tenga lista la nueva carta política hecha a su medida. Aún si estas condiciones hacen parte de una eventual negociación, surgen igualmente dos retos nada fáciles: por un lado, la desconfianza sobre el ejecutivo, particularmente por la tradición del gobierno de alterar las reglas de juego y el incumplimiento de los acuerdos, algo que no se puede revertir de la noche a la mañana; por otro lado, lo que le puede ofrecer la oposición al oficialismo en una eventual negociación, desde ayuda para reducir la presión internacional que permita el acceso del país a la financiación requerida para afrontar la grave crisis social y económica, hasta frenar las investigaciones por corrupción, narcotráfico y violaciones a los derechos humanos de miembros del gobierno, evitando una cacería de brujas que condicione una posible transición en el país.

No obstante, las fracturas al interior de la oposición, cada grupo con una postura diferente respecto de estos temas y la 'mejor' salida a la crisis, hace muy difícil la posibilidad de llevar a cabo una negociación. Si no hay participación amplia de las fuerzas políticas y de la comunidad internacional, cualquier acuerdo carecerá de la legitimidad necesaria. Esto sucede, en parte, porque varios de quienes hoy podrían hacer parte de las negociaciones y firmar como parte del gobierno, cuentan con sanciones internacionales. Para algunos no es realista pensar que un régimen que está dispuesto a llevar a la ruina al país y hacer pasar hambre a sus habitantes—con el fin de mantenerse en el poderse—se siente a negociar y permita unas elecciones libres.

1. ¿Insurrección, intervención internacional y establecimiento de un nuevo gobierno?

La posibilidad de que se dé un punto de quiebre en el corto plazo que permita una transición democrática no es clara. La profundización de la crisis económica y social en Venezuela no ha ido de la mano de un cambio en el panorama político que permita un quiebre. Por el contario, lo que ha ocurrido es un proceso de consolidación y acumulación de poder por parte del chavismo, tanto a nivel nacional como territorial. Aunque la presión política de la oposición y la sociedad civil se mantiene, pero con menor intensidad, y la presión internacional ha aumentado, no parece muy probable que esto derive en un cambio, incluso al interior del oficialismo.

Las marchas ocurridas hace cerca de un año pusieron a prueba la capacidad y la organización del pueblo venezolano y de los líderes de oposición para protestar contra el manejo del gobierno de Nicolás Maduro. Sin embargo, las marchas también probaron la determinación del gobierno para reprimir las manifestaciones que atenten contra su permanencia en el poder. Un escalamiento de la protesta es más probable que derive en un mayor nivel de represión y enfrentamiento por parte del gobierno y de sus grupos cívico-militares de apoyo (colectivos), y no en un cambio de gobierno. Una situación como esta podría aumentar la probabilidad de un conflicto armado. Hoy, sin embargo, no existen las condiciones necesarias para que esto último pueda ocurrir.

En ese sentido, la gran pregunta es hasta cuándo puede aguantar el gobierno. Para algunos analistas de la situación en venezolana la respuesta a esto dependerá de la situación del sector petrolero y de la habilidad del gobierno de estabilizar la producción. La persistente caída en la producción petrolera y la confiscación de activos internacionales podrían llevar la producción de petróleo a niveles por debajo del millón de barriles diarios para finales de este año o inicios del año 2019. Es a partir de ese momento que las restricciones de liquidez que enfrenta el gobierno y los compromisos internacionales pueden llevar a que, con la aceleración de la crisis económica y social, se precipite una salida a la situación actual, en gran medida proveniente de la imposibilidad del gobierno de mantener el esquema de extracción de rentas entre las distintas facciones del oficialismo.

Ante esta situación, en la medida en que la posibilidad de una transición democrática se desvanece en el corto plazo y la crisis social y económica se profundiza, conviene poner sobre la mesa propuestas que desde todo punto de vista parecerían inauditas. Una de estas es la posibilidad de una intervención militar apoyada por algunos países de la región, entre ellos Colombia. Esta opción, que ha sido ampliamente puesta sobre la mesa por el gobierno de Estados Unidos, claramente presenta aliados y detractores.

Como lo propuso en una de sus columnas en el portal de *Project Syndicate* el exministro de Planeación de Venezuela, ex economista en jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actual director del Centro para el Desarrollo Internacional (CID, por sus siglas en inglés) de Harvard, Ricardo Hausmann,[12] la posibilidad de contar con una solución del tipo de una intervención internacional podría presionar al gobierno en una negociación. En ese momento la propuesta consistía en que la Asamblea Nacional, elegida de manera legítima, destituyera a Nicolás Maduro y al entonces vicepresidente, Tareck El Aissami. Esto constituiría una situación de vacío de poder que le permitiría a la AN nombrar un nuevo gobierno que, a su vez, podría solicitar asistencia militar a una coalición de países. De acuerdo con Hausmann, esto no requeriría la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (donde Rusia y China impondrían su derecho a veto), puesto que el 'nuevo' gobierno haría una invitación para recibir ayuda internacional en la modalidad de intervención militar argumentando defensa propia.

Movimientos en esa dirección parece estar haciendo la oposición. En abril de este año la AN aprobó la destitución y el enjuiciamiento de Maduro, derivando en la declaratoria de su suspensión como presidente y la orden su captura que realizó el Tribunal Supremo de Justicia en el exilio, el pasado mes de mayo. No obstante, estas decisiones parecen estar lejos de derivar en un consenso que permita una intervención internacional apoyada por los países de la región.

De igual forma, una intervención internacional orquestada desde alguno de los países fronterizos, siendo el más probable Colombia, puede no contar con el apoyo de la población en esos países e incluso en la misma Venezuela. Una solución como esta no solo pone de presente las anteriores intervenciones de Estados Unidos en la región, sino también los problemas sobre la soberanía e intereses de los países 'patrocinadores'. Por su parte, pensar en las víctimas civiles ocasionadas por la confrontación militar, el aumento exponencial de migrantes venezolanos que automáticamente se convertirían en refugiados, la reacción de Rusia y China, las consecuencias económicas en países como Colombia, y la incertidumbre

[12] Ricardo Hausmann (enero 2 de 2018). "El día D para Venezuela". *Project Syndicate*. Tomado de www.project-syndicate.org

sobre el resultado, hacen de esta opción un inconcebible para muchos, comenzando por un buen número de gobiernos en la región.

Lo anterior parece llevarnos de nuevo a la combinación hasta ahora vista: presión interna y sanciones internacionales a miembros del oficialismo. Es claro que las sanciones por parte de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del gobierno de Estados Unidos contra miembros del chavismo están incomodando a muchos dentro del gobierno. No obstante, sus efectos parecen no ser significativos. Como referente de la baja efectividad de estos mecanismos como detonadores de un cambio político están los casos de países como Cuba, Corea del Norte, Rusia, Irán, y algunos en África, donde sanciones similares no han conducido a cambios de gobierno, pero si han impactado negativamente a las economías de esos países y a sus habitantes. Esto mismo ocurriría con la aplicación de la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos—OEA. Esta clase de medidas tienen efectos simbólicos que restan legitimidad al régimen, pero no son directamente generadores de cambio interno.

Por el contrario, la opción de aumentar la presión interna siempre está abierta y puede ampliar las fracturas internas en el gobierno. Aunque desde finales del año pasado las protestas se han caracterizado por ser espontáneas y no organizadas, impulsadas por la crisis social y la falta de alimentos (muchas incluso provenientes de la base chavista), un incremento en su intensidad y frecuencia puede debilitar al gobierno. No obstante, el principal reto proviene de los partidos de oposición y la necesidad de retornar nuevamente a una convergencia de propósitos más que de ideas que genere el apoyo popular y abra la puerta eventualmente a la negociación colectiva con facciones del oficialismo que en su momento puedan optar por una salida, entre ellas la de los militares.

2.3. ¿Transición en el chavismo o prospectiva de golpe militar?

Hoy no es claro que exista una alternativa en el chavismo que permita una salida de la crisis y/o una transición que restablezca la democracia en Venezuela, al menos no en cabeza de personajes como Diosdado Cabello o Vladimir Padrino. Como se dijo anteriormente, el chavismo enfrenta fisuras internas que pueden profundizarse; no obstante, sus intereses electorales están mejor alineados al menos que los de la oposición, a pesar de que la representación en cabeza del PSUV (principal partido de gobierno) ha cedido terreno entre las bases. En ese sentido, el Carnet de la Patria es hoy el mecanismo más eficaz para mantener la competitividad electoral del régimen.

Sin embargo, en estos últimos años se ha hecho evidente que existen facciones del chavismo que no están de acuerdo con el manejo del gobierno. Uno de los casos más conocidos es el de la ex Fiscal General, Luisa Ortega, hoy haciendo oposición en el exilio. Casos como este son una muestra de los altos costos que asume Maduro por sus decisiones políticas, particularmente, aquellas que resultan de un intento por mostrar autoridad y liderazgo, aun teniendo repartido el poder entre distintos grupos al interior del oficialismo. Muestra de las tensiones entre fuerzas del oficialismo fue, por ejemplo, el envío por parte de Maduro del decreto para eliminar la Ley de Ilícitos Cambiarios a la ANC, aun sabiendo que jurídicamente podía ser expedido sin la aprobación de esta corporación. Con Diosdado Cabello como cabeza de la ANC, se refuerza la idea de los polos de poder dentro del chavismo como en una especie de cogobierno. Vale la pena recordar que la ANC, como poder supremo, tiene la autoridad de remover al Presidente de la República.

¿Cómo se aumentarían esas fisuras internas? Podrían aumentar con algunos de los siguientes elementos: (1) reducción en el sistema de extracción de rentas que impida un esquema amplio de repartición de recursos, (2) presión interna derivada de una profundización de la crisis social, (3) presión internacional y (4) la posibilidad de una supresión total de elecciones o de la participación de partidos de oposición. No bastaría con que existiera una sola de estas condiciones, sino que se diera una combinación de las mismas en una intensidad mayor a la vista hasta el momento.

El sistema de sobornos se puede desequilibrar si se comienza a cerrar la que hoy es la única fuente de recursos, especialmente de divisas: la exportación de crudo. Un desplome de esta en el mediano plazo llevaría a quienes dejan de beneficiarse a considerar la opción de negociar una salida a la situación económica y quizás a la situación política. La presión interna e internacional, como comentamos antes, son clave para mantener aislado al régimen y socavar las bases chavistas. El cambio de posición de la política exterior de Estados Unidos de una política de contención, en la era Obama, a una política de presión, en la era Trump, ha permitido alinear los intereses de otros países de la región y del mundo para enfrentar la situación en Venezuela.

Esta situación, sin embargo, presenta una disyuntiva: las sanciones que buscan arrinconar al gobierno para que decida buscar una salida política terminan afectando el acceso de Venezuela a los mercados internacionales y, por ende, la capacidad de importación de bienes para atenuar los efectos de la crisis, impactando directamente a los más pobres. Esto le ha permitido al gobierno crear un discurso en contra de Estados Unidos, algunos países de la región y la misma oposición, debilitando el poder de movilización ciudadana, más preocupada por sobrevivir que por cambiar el gobierno de manos. Por otra parte, al interior del chavismo existen facciones que consideran las elecciones como elemento necesario de legitimidad. Aunque es claro que no hay elecciones libres y competitivas, si Maduro decide transitar hacia una acumulación total de poder, se podría ver una nueva ola de disidencias internas.

Por otro lado, la existencia de un golpe militar o gobierno militar de turno es igualmente una opción viable. Si hay transición, esta sería débil con una alta probabilidad de presenciar la rotación de líderes, muy del estilo de lo ocurrido en países como Vietnam con la junta militar. Este periodo de alta inestabilidad política derivaría en una ampliación de la crisis económica y social. La incertidumbre sobre la duración de este proceso es quizá el elemento más problemático. Sin embargo, dada las tendencias autoritarias del PSUV y la fuerte presencia de militares en el gobierno, no es claro que Maduro y otros líderes estén dispuestos a entregar fácilmente el poder, por lo que un golpe militar, particularmente a manos de los mandos medios y bajos del estamento, que intente restaurar el orden constitucional en Venezuela, no puede ser descartado.

Un escenario más favorable en un contexto como este podría ser el que en su momento planteó el profesor del IESA e investigador del Woodrow Wilson Center, Michael Penfold.[13] Ante un eventual retiro del apoyo de los militares al gobierno de Nicolás Maduro este podría decidir pactar su salida imponiendo a un sustituto de mutuo acuerdo con los militares. Esto llevaría a una transición en la que la oposición y la comunidad internacional deberían ceder en sus condiciones y sanciones a cambio de un proceso electoral competitivo

[13] Michael Penfold (9 de mayo de 2017). "Los cuatro escenarios políticos en Venezuela." *Prodavinci*. Tomado de http://historico.prodavinci.com/blogs/los-cuatro-escenarios-politicos-en-venezuela-por-michael-penfold/

y transparente a futuro, y la liberación de los presos políticos así como la suspensión de sus inhabilidades. Para esto, el Tribunal Supremo de Justicia podría quedar en manos del chavismo para garantizar cualquier acuerdo (esto le daría legitimidad al reconocerlo sobre el TSJ en el exilio). Una vez cumplidos los acuerdos se pactarían las nuevas elecciones presidenciales. Esta sería una opción menos traumática que la anterior, pero en esa misma medida es menos probable que ocurra.

La pregunta en este caso sería, ¿acuerdos dentro del chavismo o acuerdos con la oposición? Lo más probable es que los acuerdos surjan primero dentro del chavismo y posteriormente, alrededor del nuevo gobierno o líder, se pueda entablar un acercamiento con la oposición. En todo caso, un acuerdo con la oposición en las condiciones actuales implica la necesidad de reconocer dos instituciones catalogadas como ilegítimas, el TSJ y la ANC. En una eventual negociación al interior del chavismo, la renuencia del gobierno de otorgar concesiones podría llevar a los más moderados y a una parte de los militares a un acercamiento con la oposición que permita sentar las condiciones para una salida mediante un golpe de Estado.

Ahora bien, en esta ecuación hay dos factores que en todo caso no han sido incorporados y que son una barrera a un proceso menos traumático. Por un lado, la presencia de los colectivos armados, afines a Maduro, que podrían iniciar una nueva ola de violencia. Por el otro, la presencia de muchos ciudadanos cubanos dentro del estamento militar, hoy leales a Maduro y no a líderes como Diosdado Cabello, que le han permitido al gobierno navegar entre las distintas fuerzas.

2.4. ¿Del estado de excepción a la dictadura antigolpe?

El estado de excepción es una figura jurídica muy importante para el régimen venezolano, que ampara su accionar político y económico. Esta figura de la Constitución (existente en muchos países) fue diseñada para empoderar temporalmente al gobierno con el fin de defenderse de amenazas externas o internas que se perciben en su contra, o de atender una situación económica o social crítica. Aunque es una medida que puede ayudar a agilizar los distintos trámites dentro del Estado para facilitar los recursos necesarios para atender determinadas situaciones, también puede ser utilizada para aumentar el poder del Ejecutivo más allá del objeto mismo a atender.

Este es el caso en Venezuela. No solo el decreto de estado de excepción no tiene ningún control por parte de la legítima AN, sino que, desde enero del año 2016, momento en el que en Venezuela se estableció el Estado de Excepción y Emergencia Económica, hasta la fecha se han publicado en la Gaceta Oficial 13 ampliaciones al estado de excepción, el último en junio pasado extendiendo en 60 días su vigencia, y hoy más de facto que legal. Esta situación de permanente estado de excepción le ha permitido actuar en materia económica y en materia política contra sus opositores, atendiendo la "necesidad" de preservar el orden y dando muestras de un creciente autoritarismo.

A pesar de esto y de las diferentes medidas implementadas por el gobierno para atenuar la crisis, el colapso de Venezuela es inminente y una solución política no se vislumbra de manera clara. La capacidad del gobierno para sostenerse en el poder, particularmente para mantener el sistema de sobornos entre los miembros de su partido y los altos mandos militares, así como de la población a través de las ayudas que se entregan con el Carnet de

la Patria, dependen de la las restricciones de liquidez. Un avance en la confiscación de activos de PDVSA a nivel mundial, por la imposibilidad de cumplir con los contratos de oferta de crudo ante la implosión de la producción interna de petróleo, podrían aumentar las posibilidades de una salida militar como se comentó en la sección anterior.

Una posible respuesta a esta situación sería que, en el intento por permanecer en el poder, se institucionalizara el autoritarismo en cabeza de Maduro, caso comparable al de Turquía, Siria, o algunos gobiernos autoritarios en África, en que se logra acabar con las disidencias dentro del mismo partido y ampliar su poder represor contra la oposición. En la medida en que estos gobiernos se han movido hacia un sistema político cada vez más autoritario, la presencia de organizaciones antigolpe les han garantizado la permanencia en el poder, a pesar de las protestas y la profundización de la crisis económica y social. Esta estrategia ha sido igualmente puesta en marcha por el gobierno venezolano, por ejemplo, a comienzos del 2017 como respuesta a los intentos de la AN de tramitar la destitución de Maduro en su momento. A raíz de esta situación, Maduro creo el Comando Nacional Antigolpe, con la presencia de los cuerpos de seguridad del Estado y de miembros del gobierno y líderes del chavismo, como brazo represor del oficialismo.

Un papel más directo en la confrontación armada lo podrían cumplir en Venezuela los colectivos chavistas. Estos grupos armados pro gobierno se han proclamaron más "chavistas" que el mismo Hugo Chávez, y han mostrado su poder de represión patrocinados por el gobierno. Bajo la presidencia de Maduro, el número de grupos ha aumentado, así como su radicalismo. Entre los postulados que se han escuchado de estos grupos, que han sido armados y empoderados de autoridad, incluso por encima de las fuerzas del Estado en ciertas localidades, está el principio que afirma que si la revolución no gana con los votos, ganará con las armas.

Este intento por consolidar lo que el gobierno ha denominado desde la época de Chávez como el Estado comunitario y representativo, sería un mecanismo para reprimir cualquier intento de golpe que provenga desde dentro del chavismo o de afuera. Una situación en esta dirección es igualmente probable. Quedaría por saber si Maduro lograría mantenerse por largo tiempo en el poder aun quedando mucho más debilitado políticamente. Este escenario generaría sin lugar a dudas un aumento en la inestabilidad en la región. Particularmente, aumentando la migración hacia los países vecinos, especialmente Colombia.

2.5. ¿Ahora qué?

Ningún escenario luce aún definitivo. Lo que queda claro del análisis es la dificultad de una salida del gobierno de manera directa a partir de votos. Muy distinto es que el punto de inflexión se produzca antes de un proceso electoral que defina la transición. En tal sentido, lo crucial es entender las posibilidades de que se produzca ese quiebre y sus posibles efectos futuros.

Al hablar de salidas a la crisis venezolana se debe distinguir entonces entre una salida electoral, una salida constitucional y una salida de facto. Hoy, la primera es quizá la menos probable. La segunda, por el contrario, podría darse por la vía de la renuncia, muerte o destitución de Maduro decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia o la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, la última, quizá la más probable de las tres, puede darse por vías de hecho como el golpe de estado.

Los diferentes escenarios y condiciones necesarias en cada caso hacen difícil la tarea de predecir los tiempos de un posible punto de inflexión. En términos de atenuar la crisis social y económica, lo deseable sería un quiebre en el corto plazo. No obstante, las opciones de que esto ocurra no son altas. Por el contrario, son mayores las opciones de que Maduro se mantenga en el poder a partir de aumentar la represión y las purgas internas con organizaciones antigolpe, transitando hacia un sistema político más de corte dictatorial. Gran parte de esto se desprenderá del nuevo texto de la Constitución que entregue la ANC.

De acuerdo con el periodista Andrés Oppenheimer,[14] en una de sus últimas conversaciones con el expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, la información que había recibido el gobierno colombiano era que dentro del nuevo texto se optaría por abolir el sufragio universal y se transitaría hacia un sistema similar al que existe en Cuba. Se trataría de una especie de elecciones corporativas en las que las organizaciones de base, controladas por el gobierno, eligen a los funcionarios locales que a su vez eligen a los legisladores, y estos a los líderes del país. Al mismo tiempo, se incorporarían mecanismos que permitirían aumentar la represión contra la protesta y lo que ellos denominan 'traición a la patria'.

Como se dijo anteriormente, las sanciones parecen haber incrementado los costos que enfrentaría el gobierno en una eventual entrega del poder, reduciendo los incentivos a salir y, por ende, aumentando la represión por parte de Maduro. La presión internacional debe ir acompañada de un apoyo a la población venezolana que ha migrado, y la que sigue en Venezuela y necesita alimentos, pero a la vez de opciones de salida para el oficialismo. En esa medida, las sanciones pueden ser efectivas en tanto propicien avances hacia una política integral que cuente con la articulación y apoyo de los gobiernos de la región que permita mejorar la posición de la oposición en una eventual negociación.

Ahora bien, aunque los militares actualmente respaldan las acciones del gobierno, la división entre la cúpula y los mandos medios y los militares rasos es quizás lo que más preocupa a Maduro. Un escenario de mayor supresión de las libertades podría ampliar las fisuras entre los militares igualmente. Parte de la insistencia del gobierno en la constituyente se refuerza en la idea de poder ampliar su control sobre los organismos del Estado y evitar acuerdos internos entre el chavismo o con la oposición que pudieran poner en peligro su permanencia. No obstante, el resultado que se produzca de la ANC se podría convertir en un detonante, haciendo cada vez más visibles las divisiones internas.

Un aumento de la represión y la supresión de derechos podría derivar en un aumento de la conflictividad al interior de Venezuela. En ese contexto, prevenir una posible guerra civil debe ser una de las prioridades de los gobiernos de la región, particularmente para reducir el riesgo de una emigración aún mayor a la padecida. Las recientes encuestas muestran un creciente deseo de la población de abandonar Venezuela en algún momento en el corto y mediano plazo. Por el lado del gobierno los cambios para evitar un escenario como este claramente no estarán enfocados en un cambio democrático, sino en medidas de tipo económico para tratar de estabilizar la economía.

Como lo expresó el presidente Iván Duque en su discurso de posesión, "la política sin principios se transforma en corrupción y el poder sin principios rápidamente muta al autoritarismo". En Venezuela efectivamente lo que se ha observado es que el chavismo no tiene principios.

[14] Andrés Oppenheimer (26 de abril de 2018). "Venezuela: ¿Rumbo a una nueva Cuba?" *El Nuevo Herald*. Tomado de www.elnuevoherald.com

CAPÍTULO TRES

Impacto de la crisis de Venezuela sobre la economía colombiana

3.1. ¿Por qué migran las personas? Efectos económicos y sociales de los fenómenos migratorios

Las teorías sobre los fenómenos migratorios se han centrado principalmente en los flujos de personas de un país en desarrollo a uno desarrollado, atendiendo los casos de países como Estados Unidos o aquellos de la Unión Europea. No obstante, las teorías existentes nos permiten de igual forma entender los elementos estructurales detrás de los fenómenos migratorios entre países en desarrollo. Para esto se requiere tener una visión multidimensional del problema. No solo es imperativo tratar de responder a la pregunta de por qué ocurre la migración entre dos lugares, es decir, cuáles son las fuerzas estructurales que promueven la migración, sino que debemos entender porqué esta continúa —o no— en el tiempo, así como los incentivos o motivos que impulsan a los migrantes a desplazarse de un lugar a otro.

En este sentido, las teorías migratorias han tratado de identificar algunos factores que permitan dar respuesta a estas inquietudes. De acuerdo con Fussell (2012), las condiciones que predisponen a los migrantes a moverse de un lugar a otro, las estructuras sociales que facilitan o limitan la migración entre dos lugares, los efectos que reproducen las estructuras sociales relacionadas con el fenómeno migratorio y cómo los migrantes actúan y toman decisiones dentro de estas estructuras (ejercer agencia), son algunos de estos factores. Estos elementos han sido enmarcados en tres dimensiones: espacial (origen y destino), temporal (proceso social) y volitiva (elección-motivación).

Una de las teorías más reconocidas para explicar por qué las personas se mudan de un lugar a otro es el modelo gravitacional de Lee (1966). Bajo esta perspectiva, el tamaño del fenómeno es directamente proporcional a la fuerza de atracción del país de destino e inversamente proporcional a la distancia entre los países. Sin embargo, esta relación se ve influenciada por las características de los países de destino y origen, así como por factores individuales de los migrantes. Entre estas características, las condiciones económicas juegan un papel preponderante en este modelo. Mientras el crecimiento económico jalona la migración, la recesión o crisis favorece la salida de personas del país de origen. En este sentido, este modelo ha hecho énfasis en la capacidad de los individuos para tomar decisiones racionales de tipo costo-beneficio (*e.g.* oportunidad laboral), explicando las estructuras sociales que facilitan las olas de migración. De acuerdo con esto, las características observables y no observables de las personas son críticas para entender las decisiones detrás de por qué algunas personas migran y otras no. Por ejemplo, las redes que se construyen entre las personas se convierten en una fuente de capital social al generar una

retroalimentación entre aquellos que migraron y aquellos que se encuentran en el país de origen, adquiriendo información que facilita posteriormente nuevas olas migratorias.

Por otra parte, la dimensión temporal entiende la migración como un proceso social que se ve facilitada o limitada por las instituciones sociales existentes o que emergen por el mismo fenómeno. Por ende, tanto el país de origen como el de destino se ven afectados, positiva o negativamente, por la dinámica migratoria, lo que eventualmente podría causar un aumento o reducción del flujo de personas. De acuerdo con el modelo de crecimiento de la migración de Ackerman (1976), existen cuatros fases en los fenómenos migratorios: (i) la fase introductoria, que se da en un periodo largo de tiempo en el que se aprende y difunde información sobre la migración por algunos líderes de opinión o quienes migran inicialmente; (ii) la fase de crecimiento, donde se autoselecciona la población migrante motivada por factores externos, como diferenciales salariales, recesiones o bonanzas económicas, etc.; (iii) la fase de saturación del flujo migratorio, por ejemplo, causada por las remesas que reducen la probabilidad de migrar de los otros miembros; y (iv) la fase recesiva, atendiendo a una disminución de los factores externos que ocasionaron la migración. Este modelo propone un proceso de difusión social que retroalimenta la migración.

Entre la primera y segunda fase del modelo de Ackerman existe una disyuntiva entre los efectos y olas de largo, mediano y corto plazo. En otras palabras, los migrantes iniciales o 'pioneros' al incurrir en mayores riesgos y costos por la inexistencia de redes sociales establecidas, tienden a pertenecer a la parte alta de la distribución de ingresos (Stark *et al.*, 1986). Por su parte, aquellos que migran posteriormente se enfrentan a menores costos de entrada, y por lo tanto a menor riesgo, permitiendo que exista un flujo de hogares de ingresos bajos. Parte de esto se debe a que en el momento en que una ola migratoria tiene comienzo, se genera una industria en torno a este fenómeno que busca satisfacer las necesidades de los migrantes (Castles y Miller, 1998).

Buena parte de la literatura se enfoca en la migración voluntaria motivada por un proceso de búsqueda de bienestar. Sin embargo, existen situaciones donde el movimiento no es voluntario y responde a situaciones forzadas, como el conflicto o los desastres naturales, así como por el fuerte deterioro de las condiciones económicas en el lugar de origen, producto de desastres causados por el Estado, es decir, a manos del hombre. Ahora bien, la movilidad debe representarse como un continuo, y no como una dicotomía, entre migración voluntaria (proactiva) y forzada (reactiva) (Richmond, 1993). En el primer caso las condiciones de un país exceden los eventos precipitantes, como lo son cambios repentinos en las condiciones económicas, políticas, sociales, o ambientales, que producen una migración de tipo reactiva. Estas condiciones que motivan la migración determinan igualmente el tipo de migrante. Quien responde a una decisión voluntaria se autoselecciona de manera positiva, mientras que quien responde a una situación forzada presenta una selección negativa que lo obliga a movilizarse sin considerar cálculos costo-beneficio (Fussell, 2012). Estos inmigrantes están motivados por la supervivencia más que por la búsqueda de oportunidades.

Por este motivo, es importante comprender los motivos y eventos que empujan a las personas a migrar, así como las características de quienes migran que les permitirían adaptarse con mayor facilidad o no al lugar de destino. La migración se puede ver entonces facilitada por las estructuras sociales que conectan dos lugares. Estas estructuras suelen ser redes sociales, rutas comerciales, o características culturales o lingüísticas. En esta línea, la

incorporación de los nuevos inmigrantes a una sociedad de destino depende no solo del momento de llegada, sino de los recursos y capacidades que traen consigo, y aquellos que pueden recibir a su arribo.

La migración puede tener, al menos teóricamente, efectos sobre los diferentes ámbitos de la economía del país de destino, desde los impactos sobre el mercado laboral y el sistema de seguridad social, hasta los ajustes de precios, el crecimiento de la economía, y los desequilibrios fiscales. En esa línea, Orrenius y Zavodny (2012) realizan un importante esfuerzo por resumir la literatura sobre los efectos económicos de la migración en los países de destino. A rasgos generales y a pesar de que frente a la mayoría de estos grandes temas no parece existir un consenso en la literatura empírica sobre la magnitud ni la dirección del efecto de los costos económicos, el mapeo de los distintos trabajos y experiencias en los países receptores muestra que la migración tiende a aumentar el nivel de actividad económica y, por esa vía, mejorar el nivel general de ingresos de los nativos. Estos efectos son particularmente potenciados por los migrantes altamente calificados, ya que al ser más productivos y ser más propensos al emprendimiento y la innovación, propio de las necesidades de su condición migratoria, favorecen el crecimiento económico en el largo plazo (Borjas, 1990; Drinkwater *et al.*, 2007; Fairlie, 2008).

La mayoría de los modelos económicos muestran que las ganancias económicas son mayores cuando existe una diferenciación o complementariedad entre los migrantes y los nativos (baja y alta calificación, por ejemplo), que cuando son sustitutos, es decir, cuando compiten en factores de producción (Borjas, 1995). Sin embargo, dada la gran heterogeneidad entre la población nativa y la alta presencia de personas poco calificadas entre ambos grupos, los países de destino tienden a evidenciar ganadores y perdedores, tanto a nivel individual como regional.

Los modelos económicos más reduccionistas (como el modelo clásico de oferta y demanda) por lo general predicen un efecto negativo sobre el mercado laboral, particularmente sobre el nivel de empleo y los salarios en la economía. Sin embargo, cuando se relajan algunos de los supuestos del modelo clásico los efectos podrían ser distintos. Por ejemplo, aun en presencia de efectos negativos, la migración puede generar efectos indirectos que mitigan o revierten aquellos impactos adversos. En ese sentido, aumentos en la demanda producto de una aceleración en la migración pueden generar ganancias en eficiencia que se traduzcan en mayor productividad, y mejor distribución del factor trabajo que contrarreste las inflexibilidades del mercado laboral (Bodvarsson *et al.*, 2008; Peri, 2009).

La migración también puede tener efectos sobre la distribución de ingresos, generando cambios en los niveles de desigualdad, así como sobre la distribución de habilidades y la composición del producto. Por un lado, una mayor presencia de migrantes poco calificados puede deprimir el salario de los nativos poco calificados y aumentar la remuneración para aquellos más calificados (Dustmann *et al.*, 2008). Por otro lado, puede modificar los tipos de trabajos que realizan los nativos y los incentivos para adquirir nuevas habilidades. Al mismo tiempo, no solo pueden afectar la forma como se producen ciertos tipos de bienes y servicios, sino en la composición de la canasta de consumo (Lewis, 2011).

Por el lado de los precios, una reducción en los salarios ante un aumento de la oferta laboral puede llevar a una reducción de los precios por menores costos para los empleadores o por un aumento en la oferta de bienes, bajo un modelo competitivo. Por otro lado, una migración

con menor capacidad de consumo tiende a ser más sensible a los precios, por lo que el aprovechamiento de los aumentos en la demanda puede llevar a los productores a reducir los márgenes de ganancia y reducir los precios (Lach, 2007). Ahora bien, efectos positivos sobre la demanda que incrementen los precios pueden llevar a aumentos en el nivel de salarios de los trabajadores locales. En la medida en que los migrantes presentan menores costos de traslado y son más sensibles a las diferencias en las condiciones laborales en el país de destino, son más propensos a moverse dentro del territorio y aprovechar las ventajas que produce la migración (Schündeln, 2007).

Desde el punto de vista macro, el principal efecto de la migración puede ser el de mitigar la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral en los países de destino como consecuencia del envejecimiento de la población. Por esa vía, la acumulación de los factores de producción —trabajo y capital— puede generar un incremento en el nivel de actividad económica. Sin embargo, para mantener los incrementos sobre el producto potencial, así como sobre el crecimiento observado, no basta solo con la acumulación de factores de producción (Solow 1957), sino con el aprovechamiento de la fuerza de trabajo altamente calificada que puede potenciar la innovación y el emprendimiento, generando externalidades positivas sobre los nativos (Romer, 1990). En ese sentido, la literatura empírica ha mostrado que los migrantes son más propensos a actividades laborales independientes o de autoempleo, como reacción a barreras formales e informales del mercado laboral. No obstante, las diferencias en las dotaciones iniciales, en el acceso al crédito, al sistema educativo, experiencia, estatus legal, entre otros, dificultan su inserción laboral y productiva.

Estos efectos tienen a su vez una repercusión sobre las finanzas públicas. Los costos fiscales varían dependiendo del tamaño del 'Estado de bienestar', es decir, de los programas sociales (salud, educación, pensiones, transferencias, etc.) en el país receptor, así como del tipo de migración (Smith and Edmonston, 1997). Una migración altamente calificada que pueda recibir una mayor remuneración en el mercado laboral no solo implica menores costos, sino que puede compensar los costos de los migrantes menos calificados a partir de las contribuciones al sistema de impuestos. Esta relación también varía dependiendo del estatus migratorio. Mientras los migrantes regulares pueden acceder a los distintos programas y tienen mayores oportunidades de trabajo que les permitiría contribuir al sistema fiscal, los irregulares, en principio, no tienen acceso a todos los programas y tienen mayores limitantes para entrar al mercado formal.[15] Todo esto tiene grandes implicaciones a nivel regional. Por ejemplo, en Colombia, los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) cargan con la mayor parte de los costos al ser quienes ofrecen buena parte de los bienes y servicios. En esa medida, las diferencias en la distribución de la población migrante entre los gobiernos locales, tanto en tamaño como en características y habilidades, generan diferencias en el costo que cada uno tendría que asumir.

El crimen y la violencia tradicionalmente han sido un factor de expulsión de personas de sus países de origen. Sin embargo, el aumento en los flujos migratorios internacionales —que no necesariamente se produce por fenómenos relacionados con el crimen o la

[15] Esta clasificación de los migrantes corresponde a la efectuada para efectos administrativos en Colombia. Aunque en la literatura se puede encontrar como legal/ilegal, en Colombia no suele usarse dicha tipología al no tener el incumplimiento de normas migratorias efectos judiciales, sino únicamente administrativos.

violencia— suele coincidir igualmente con la presencia de organizaciones criminales. Aunque suele abusarse para propósitos políticos de la asociación entre la migración y el crimen (o terrorismo en algunos lugares), es conocido que el crecimiento en la migración y movilidad internacional han propiciado la expansión del crimen organizado (Kolowski, 2012).

Las organizaciones criminales se alimentan de la migración incursionando en el comercio ilegal, que puede ser en la forma de tráfico de personas, contrabando o narcotráfico, y utilizando medios igualmente ilegales como la extorsión, la servidumbre por deudas, el lavado de activos, el robo y/o los asesinatos (Williams, 1995; Kolowski, 2012). En este sentido, las diversas formas de crimen organizado han aumentado la migración internacional, a la vez que se han aprovechado de esta. Por ejemplo, el fracaso en la incorporación económica y social de la población migrante aumenta la probabilidad de que estos sean presa fácil de las organizaciones criminales. Estos fenómenos suelen presentarse mayoritariamente dentro del fenómeno de la migración irregular o ilegal, cuya oferta de servicios formales es más reducida.

Los impactos económicos y sociales producidos por los flujos migratorios en el país receptor, ha generado la necesidad por parte de los gobiernos de establecer medidas destinadas a enfrentar dicho fenómeno. Motivados por los efectos económicos —entre estos los costos fiscales y, en menor medida, por las presiones políticas ante la distribución desigual de los beneficios y la 'securitización'[16] de la migración—, se han visto tentados en algunos casos a imponer barreras al flujo migratorio. No obstante, una adecuada política pública para mitigar los efectos adversos y aprovechar las externalidades positivas que abarca el movimiento internacional de personas, en especial el relacionado con la migración venezolana, implica un análisis detallado de los canales de transmisión al país de destino, haciendo énfasis en la caracterización de la población que llega.

3.2. Canales de transmisión de la crisis sobre Colombia

A través de los años ha existido un importante nivel de intercambio económico, así como también una alta movilidad de factores de producción, especialmente de trabajo, entre Colombia y Venezuela, propiciado por los 2.219 km que comparten de frontera, la más grande que tienen ambos con cualquier otro país. Ciudadanos de uno y otro lado han cruzado la frontera a lo largo de la historia impulsados por la coyuntura política y económica de cada país, buscando mejores condiciones laborales que eleven el nivel de vida de sus hogares. Por esa razón, durante buena parte de finales del siglo XX e inicios del presente siglo, muchos colombianos migraron hacia Venezuela durante las bonanzas de ese país. Así mismo, los lazos históricos y culturales han facilitado la interacción de sus habitantes.

Consecuentemente, estas relaciones han generado importantes vínculos comerciales que han tenido especial intensidad a lo largo de los últimos 30 años. En ese sentido, es posible identificar en el tiempo cómo los vínculos económicos han experimentado diferentes

[16] Se entiende como el discurso político que ve en los migrantes una amenaza a la seguridad nacional.

periodos en función de presiones específicas provocadas por las relaciones diplomáticas y políticas binacionales. De acuerdo con Villar y Malagón (2013), durante las últimas tres décadas se pueden identificar cinco periodos claves en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela (Ilustración 3.1.), todos con características diferentes y provocados por hechos particulares que han derivado en una integración o debilitamiento de las relaciones entre ambos países.

El primer periodo, entre 1989 y 1998, corresponde a la era pre-Chávez. Está caracterizado por un fortalecimiento acelerado de las relaciones bilaterales y de la región en general. Por un lado, Colombia y Venezuela implementaron en 1991 una Zona de Libre Comercio, hecho que fue clave para enfrentar la crisis que Venezuela afrontaba en ese momento y que fortaleció los vínculos comerciales bilaterales. Por el otro, se intensificaron los procesos de integración andina y se incrementó el comercio regional. A pesar de que durante este periodo existieron tensiones diplomáticas, como en 1995 tras el ataque guerrillero a Carabobo, el intercambio de bienes nunca se interrumpió. Por el contrario, después de los procesos de integración entre los dos países el comercio bilateral se desarrolló de manera importante en productos que no se exportaban a otros destinos, convirtiéndose en plataforma para la paulatina diversificación de las exportaciones colombianas (Esguerra *et al.*, 2010).

Por el contrario, durante el segundo periodo, entre 1999 y 2003, correspondiente a la primera etapa del gobierno Chávez, las relaciones bilaterales se deterioraron de manera drástica tras la crisis económica que sufrieron ambos países, así como por las diferencias ideológicas sobre el modelo económico que pretendía instaurar el expresidente de Venezuela cuando fue elegido en 1999. En particular, este deterioro estuvo acompañado —hacia finales del periodo— por la intención de Colombia y otros países de la Comunidad Andina (CAN) de integrarse a los mercados internacionales a través de la negociación de nuevos tratados de libre comercio, especialmente con Estados Unidos, que se oponían al liderazgo regional que pretendía ejercer Venezuela —de la mano de Brasil.

Aunque las diferencias políticas y económicas de ambos países cada vez los distanciaban más, el periodo 2004–2008 coincidió con el boom petrolero. Dados los altos niveles del precio internacional del crudo, las relaciones bilaterales se recuperaron producto de decisiones pragmáticas. Este periodo registra niveles históricos en el comercio bilateral, de la mano de un alto crecimiento económico en ambos países. En particular, se destaca el dinamismo de Venezuela que presentó en algunos años cifras de crecimiento de dos dígitos.

El auge en las relaciones bilaterales sería frenado por el expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, tras la posibilidad de que Colombia estableciera bases militares estadounidenses en el territorio colombiano, así como por el retiro de Venezuela de la CAN en 2006 ante la firma de acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con Colombia y Perú. En 2009, Venezuela ordenó la imposición de restricciones al flujo comercial entre los dos países, reduciendo en más de la mitad la magnitud del comercio en tan solo un año. Para 2010, las ventas colombianas a Venezuela disminuyeron 65%. Es de mencionar que este proceso ocurrió en el contexto de la crisis internacional de 2008-2009, así que la recuperación gradual que vino en los años posteriores tuvo que enfrentar también los efectos rezagados de la misma. Finalmente, y pese a los esfuerzos diplomáticos a partir de 2011 concentrados en avivar el comercio bilateral, este se estabilizaría a niveles muy inferiores a los del periodo

anterior aún con la firma del Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre Colombia y Venezuela a finales de 2011 que estableció un tratamiento arancelario preferencial para contrarrestar los efectos de la salida de Venezuela de la CAN.

Con el régimen chavista en una etapa madura se da el fallecimiento de su máximo líder, Hugo Chávez, el 5 de marzo de 2013, pasando el mando a su sucesor y en ese momento vicepresidente, Nicolás Maduro. Este tomó el mando como presidente encargado tres días después del fallecimiento de Chávez y se ha mantenido en el poder hasta la actualidad. En este periodo, el quinto y último, las instituciones económicas de Venezuela se resquebrajaron por completo, lo que derivó en la profundización de la crisis económica y de una crisis humanitaria en la cual Colombia juega un papel importante como refugio o tránsito para las personas que han decidido abandonar el vecino país.

No es sorpresa, entonces, que las relaciones diplomáticas en este periodo hayan sido frágiles y cambiantes, aunado al choque en los términos de intercambio que sufrieron ambos países desde finales de 2014 y que particularmente en Venezuela ha derivado en una profunda crisis económica. En 2015 Maduro ordenó cerrar la frontera con Colombia e inició un proceso masivo de deportación de colombianos que residían en Venezuela, afectando significativamente el comercio en la región fronteriza. A pesar de la reapertura en el segundo semestre de 2016, la crisis económica de Venezuela que se materializa en una escasez de alimentos, una hiperinflación y la devaluación acelerada del Bolívar, ha generado una emigración masiva. Miles de Venezolanos han cruzado la frontera hacia Colombia en busca de mejores oportunidades, ya sea como lugar de destino o de tránsito para establecerse en otro país.

Ilustración 3.1. Relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela, 1989-2018



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Villar y Malagón (2013).

En esta coyuntura, el comercio bilateral prácticamente desapareció por completo, en especial la remisión de remesas de Venezuela a Colombia, factor que había sido una fuente importante de recursos a lo largo de la historia para los hogares colombianos. Por su parte, el contrabando, dada la posibilidad de arbitraje causada por los diferenciales cambiarios, ha aumentado significativamente a la par con la presencia de organizaciones criminales en la zona de frontera. En ese sentido, este periodo abarca el recrudecimiento de la crisis de Venezuela, el deterioro casi total de las relaciones comerciales y el papel de Colombia como asilo o punto pivote para las personas que deciden abandonar Venezuela.

Aunque es normal centrar la atención en el análisis en el comercio bilateral cuando se piensa en los impactos económicos de la crisis venezolana, existen igualmente otros canales de transmisión que se ven afectados por los choques económicos así como provocados por las tensiones políticas y diplomáticas. En esta sección se analizan igualmente los efectos sobre el flujo de migrantes, y cómo las características de la misma generan presiones particulares sobre el fisco, el mercado laboral y otros indicadores socioeconómicos; las remesas, y la importancia de Venezuela como origen/destino de las mismas; la inversión extranjera directa, y los cambios en los flujos de capital binacional a través del tiempo; cambios particulares en las economías de los departamentos fronterizos o de alta concentración de migración; y la situación de seguridad en la frontera y el comercio ilegal a través del narcotráfico y el contrabando.

3.2.1. Migración

Los incentivos a los que se enfrentan las personas que viven en Venezuela para migrar a Colombia u otro país de la región en la actualidad son innumerables. Durante los primeros años de la década anterior, la inestabilidad política venezolana se tradujo en una crisis económica que afectó de manera especialmente temprana a los sectores productivos de mayor peso en la economía, como el caso minero-energético. La constante presión sobre los empresarios privados, los procesos de expropiación a discreción, los controles de precios y las distorsiones sobre el tipo de cambio y, en general, la falta de garantías y seguridad jurídica para hacer negocios de comercio o inversión, encendieron las alarmas de las grandes empresas e incentivaron la emigración de estas.

Los primeros en salir del país, entonces, fueron las empresas de capital extranjero junto con los venezolanos de altos ingresos que, por sus relaciones o o por tener suficientes ingresos para establecerse en el exterior, emigraron con el fin de evitar una afectación de su patrimonio por parte del gobierno venezolano. Por su parte, aquellos cuyos ingresos eran altos, pero que para la operatividad de sus negocios dependían mayoritariamente del mercado local, enfrentaban un costo de oportunidad de migrar lo suficientemente alto para no hacerlo en ese momento. Aunque los principales destinos fueron países desarrollados como Estados Unidos o los países de Europa, desde esos años se empezó a experimentar un movimiento atípico de inmigración procedente de Venezuela a Colombia, así como a otros destinos en el Caribe.

En los años posteriores —y hasta la actualidad— la crisis aumentó los incentivos a migrar para las clases media y baja. Como se explica con detalle en otra sección de este trabajo, las

políticas expansionistas de gasto público —utilizando ingresos transitorios del sector hidrocarburos como si fueran permanentes— y las distorsiones a la iniciativa privada, profundizaron mucho más el desequilibrio fiscal tras la caída de los precios del petróleo. La reacción del gobierno venezolano para lidiar con el déficit, lejos de ser correctiva, fue la monetización del desequilibrio emitiendo dinero. Este coctel de manejo fiscal y monetario irresponsable, de la mano de la escasez de materias primas que llevó a la caída en la producción, derivó en una hiperinflación que acabó con el poder adquisitivo de los hogares a tal punto que un salario mínimo mensual. Esta situación elevó la pobreza a niveles superiores al 80%, donde la dieta de los venezolanos promedio sustituyó carnes por tubérculos (de menor precio), las medicinas escasearon por el desabastecimiento y la inseguridad y criminalidad permearon las ciudades venezolanas.

De acuerdo con lo anterior, el número de venezolanos que ha emigrado no tiene precedentes. Aunque existen diferentes fuentes que reportan el tamaño de esta emigración, por la falta de datos oficiales no existe un consenso en las cifras. La Encuesta de Calidad de Vida (ENCOVI), utilizando cálculos propios a partir de encuestas de hogares e información del departamento económico de las Naciones Unidas, estima que alrededor de 1.5 millones de venezolanos abandonaron el país entre 1990 y 2017. Por otro lado, los últimos informes sobre las tendencias migratorias en los países de la región, realizados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dan cuenta de que para 2017 el número de venezolanos que vivían en el exterior ascendía a un poco más de 1.6 millones, número que para mediados del presente año se ubicaba alrededor de los 2.3 millones.[17] Pese a la falta de consenso, estas cifras arrojan un mensaje claro: el tamaño de la emigración representa aproximadamente entre el 7 % y el 10 % de la población total de Venezuela. Esto es el equivalente a pensar que una ciudad del tamaño de Cali o Medellín se quedara completamente sin habitantes.

Las dos fuentes citadas anteriormente también dan luz sobre el destino de esta migración. Ambas coinciden en que los países que concentran el mayor stock de venezolanos son, en orden de importancia, Colombia (entre 30% y 35% del total), Perú, Estados Unidos, España, Chile y Argentina. En medio de esta situación, Colombia sobresale como el destino más atractivo para los migrantes que escapan de la crisis por una serie de razones. En primer lugar, la cercanía geográfica y el tamaño de la frontera no solo hacen a Colombia el país más sencillo de alcanzar, sino que también es un paso obligado para dirigirse a otros países de la región como Ecuador o Perú. En segundo lugar, tanto la cercanía como la similitud cultural les permite a los venezolanos resguardarse de la crisis sin perder contacto con su país. En tercer lugar, existen muchas relaciones familiares entre personas que residían en ambos países.

Es importante recordar que históricamente Colombia había sido un país principalmente de emigrantes y que, en los años 90s, medio millón de colombianos migraron con destino a Venezuela por las buenas condiciones laborales que ofrecía (Echeverry, 2011). Naturalmente, entonces, estas relaciones familiares suponen un lugar donde llegar, mucho más estable y de mejores condiciones. Por último, las instituciones colombianas, en contraste con las venezolanas, incentivan la iniciativa privada y recompensan el valor del trabajo.

[17] OIM (2018). "República Bolivariana de Venezuela." *Tendencias Migratorias en las Américas*, Informes de abril y junio. Tomado de www.robuenosaires.iom.int

Para estudiar el impacto de estos flujos migratorios sobre la economía local es necesario no solo conocer el tamaño, sino también las características de las personas que han llegado al país y tienen vocación de permanencia. En el perfil de personas de ese grupo radica la verdadera importancia de las presiones potenciales que este fenómeno puede tener sobre la economía del país y, especialmente, sobre el mercado laboral. Esta información también permite entender de mejor manera las necesidades más urgentes de los migrantes y los matices que deben tener las políticas públicas del gobierno colombiano para amortiguar los efectos negativos, incentivar y canalizar los positivos y, en general, realizar una absorción de estas presiones de la manera más informada y responsable posible.

No obstante, en fenómenos migratorios de este estilo suele ser un reto estimar correctamente la magnitud de la población migrante y conocer sus características. Muchas personas que emigran hacia otros países bajo condiciones similares suelen no hacerlo a través del canal regular, sino que carecen de documentación o no cuentan con algún sello en control fronterizo que registre su entrada al país. Adicionalmente, una vez en el país de destino, tienden a rechazar campañas de registro por el temor a que identificarse les implique sanciones económicas, legales o sobre su condición migratoria. El caso colombo-venezolano no es la excepción. Dada la porosidad de la frontera, muchas personas han cruzado–y cruzan–a través de trochas o caminos de herradura que existían como rutas comerciales de contrabando o que se han creado, haciéndolos difíciles de rastrear.

Por esta complejidad es necesario aclarar ciertos conceptos. En primer lugar, dado que la condición migratoria no responde a parámetros legales sino administrativos en Colombia, esta se distingue entre regulares e irregulares. Los regulares son las personas que han entrado al país sellando su pasaporte en los puntos de paso autorizados y aún están dentro del tiempo permitido de estancia o aquellos que cuentan con visa o cédula de extranjería. Por su parte, los irregulares corresponden a aquellos migrantes que sobrepasan el tiempo máximo permitido de permanencia en el país o cuyo ingreso se dio a través de trochas y caminos, es decir, por puntos de tránsito no autorizados.

Para atender al creciente fenómeno migratorio producto de la crisis venezolana, Migración Colombia —como autoridad de control migratorio del Estado colombiano— estableció una clasificación especial sobre los migrantes dependiendo el propósito de su estancia en territorio colombiano. En primer lugar, se encuentra la migración destino que caracteriza a los extranjeros con intención de establecerse en Colombia o, como se le va a referir indistintamente en esta investigación, *migración con vocación de permanencia*. En segundo lugar, la *migración retorno* hace referencia a los colombianos que residían en Venezuela y están regresado al país. En tercer lugar, la *migración de tránsito* abarca a las personas que ingresan a territorio colombiano, pero tienen por destino otro país (*e.g.*, Ecuador, Perú, Chile, etc.). Por último, se encuentra la *migración pendular* que hace referencia a las personas que constantemente pasan de un país a otro y frecuentan zonas fronterizas para trabajar o abastecerse de alimentos u otros víveres. Para efectos de esta investigación, el análisis se centra en identificar y caracterizar la migración con vocación de permanencia y la migración retorno.

Teniendo en cuenta que Migración Colombia es la encargada del control fronterizo del país, lleva un registro preciso de la magnitud de la migración en situación regular con vocación de permanencia. Sin embargo, en el caso de los irregulares, recurre a encuestas locales en

zonas de frontera y a estadísticas de controles que le permiten realizar estimaciones. No obstante, con el fin de contar con un registro que permita identificar a la migración irregular y de paso poder entregarles información para regularizar su situación migratoria para poder acceder a servicios básicos, el gobierno ha lanzado diferentes programas como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) o las dos etapas del Permiso Especial de Permanencia (PEP). Pero no fue hasta que la reciente creada Gerencia de la Frontera con Venezuela de la Presidencia de la República, con la ayuda logística de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), desplegara el Registro Administrativo para la Migración Venezolana (RAMV) que se pudo obtener información de primera mano de las personas con situación irregular.

Por lo tanto, en cuanto a la magnitud o tamaño de la migración, las fuentes oficiales corresponden a Migración Colombia, con el registro de los regulares y las estimaciones de los irregulares, y los resultados del RAMV, con el registro administrativo de los irregulares. Como se expuso anteriormente, tanto el tamaño como las características de la migración son importantes para entender los efectos sobre la economía colombiana. Sin embargo, pese a que las fuentes oficiales ofrecen información sobre la magnitud de la población de interés, estas solo cuentan con una caracterización incompleta de la misma. Mientras el RAMV incluye en estadísticas descriptiva únicamente de los migrantes con situación irregular en Colombia, la información de los regulares solo cuenta con características demográficas básicas como el sexo y la edad, o con información sobre segmentos reducidos de la población de interés como los portadores del PEP. Lo anterior es importante en cuanto explica los problemas de esta caracterización. Si se tiene en cuenta que la migración de la crisis incluye a los venezolanos y personas de otras nacionalidades provenientes de Venezuela (migración destino), tanto regulares como irregulares, así como a los colombianos que regresan al país (migración retorno), los datos únicamente sobre los primeros dos grupos, particularmente aquellos con situación irregular, presentan un panorama incompleto del fenómeno.

Considerando las dificultades anteriores, y con la intención de contar con una fuente alternativa de información, la metodología utilizada en esta investigación para estimar el tamaño y caracterizar a la población migrante utiliza la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE que contiene un módulo de migración. Esta encuesta es representativa a nivel nacional, departamental y a nivel de las 13 ciudades principales, y permite rastrear a las personas que en 2017 residían en Colombia y que han entrado al país, desde Venezuela, entre 2012 y 2017.

Esta encuesta, además, cuenta con varias ventajas. En el momento de las visitas a los hogares la información es recolectada sin importar la situación migratoria de la persona. Es decir, incluye información de regulares e irregulares indistintamente y de manera representativa. Además, por las características mismas de las encuestas de hogares, asegura que la población en cuestión sea necesariamente aquella con vocación de permanencia. Por otro lado, es una encuesta muy rica en información y permite describir en detalle variables demográficas, aquellas asociadas con el mercado laboral y el nivel de ingresos, el acceso a la educación o al sistema de seguridad social, la recepción de transferencias del Estado, entre otras. Por último, es posible distinguir entre quienes entraron antes de 2012, entre el 2012 y 2015, y quienes entraron entre 2016 y 2017, así como el país de nacimiento de cada uno de ellos. Esta última característica permite no solo capturar la tendencia del fenómeno migratorio y dar luz sobre qué tan rápido avanza, sino también hacer una caracterización

comparativa entre la migración de *largo plazo* (venezolanos que ingresaron antes del 2012), de *mediano plazo* (aquellos que ingresaron al país entre 2012 y 2015) y la de *corto plazo* (aquellos que ingresaron entre 2016 y 2017), así como entre la migración destino y la migración retorno.

Por último, es importante aclarar que los datos de la GEIH hacen referencia al marco muestral de la encuesta y a su representatividad estadística, en la cual, a través de un factor de expansión, es posible obtener información ponderada sobre la población total de Colombia. La GEIH de 2017 cuenta con una muestra de 778.238 observaciones, representativa a una población residente en Colombia de 47.627.738 personas.[18] En ese sentido, los datos corresponden a un promedio de los hogares entrevistados durante el 2017. Por lo tanto, a diferencia de los datos de Migración Colombia y el RAMV, los datos de la GEIH no se basan en registros administrativos, sino en la representatividad estadística de la encuesta. Un ejercicio similar para 2016 fue realizado por Guataquí *et al.* (2017).

Una vez descrita la metodología y las fuentes existentes, a continuación, se presentan los resultados. En ese sentido, para comenzar, se expondrán las cifras en cuanto al tamaño de la migración, junto con una discusión acerca de cómo comparar debidamente las fuentes de información. Posteriormente, se presentará la caracterización de la población migrante.

1.2.1.4. Tamaño de la migración destino y retorno

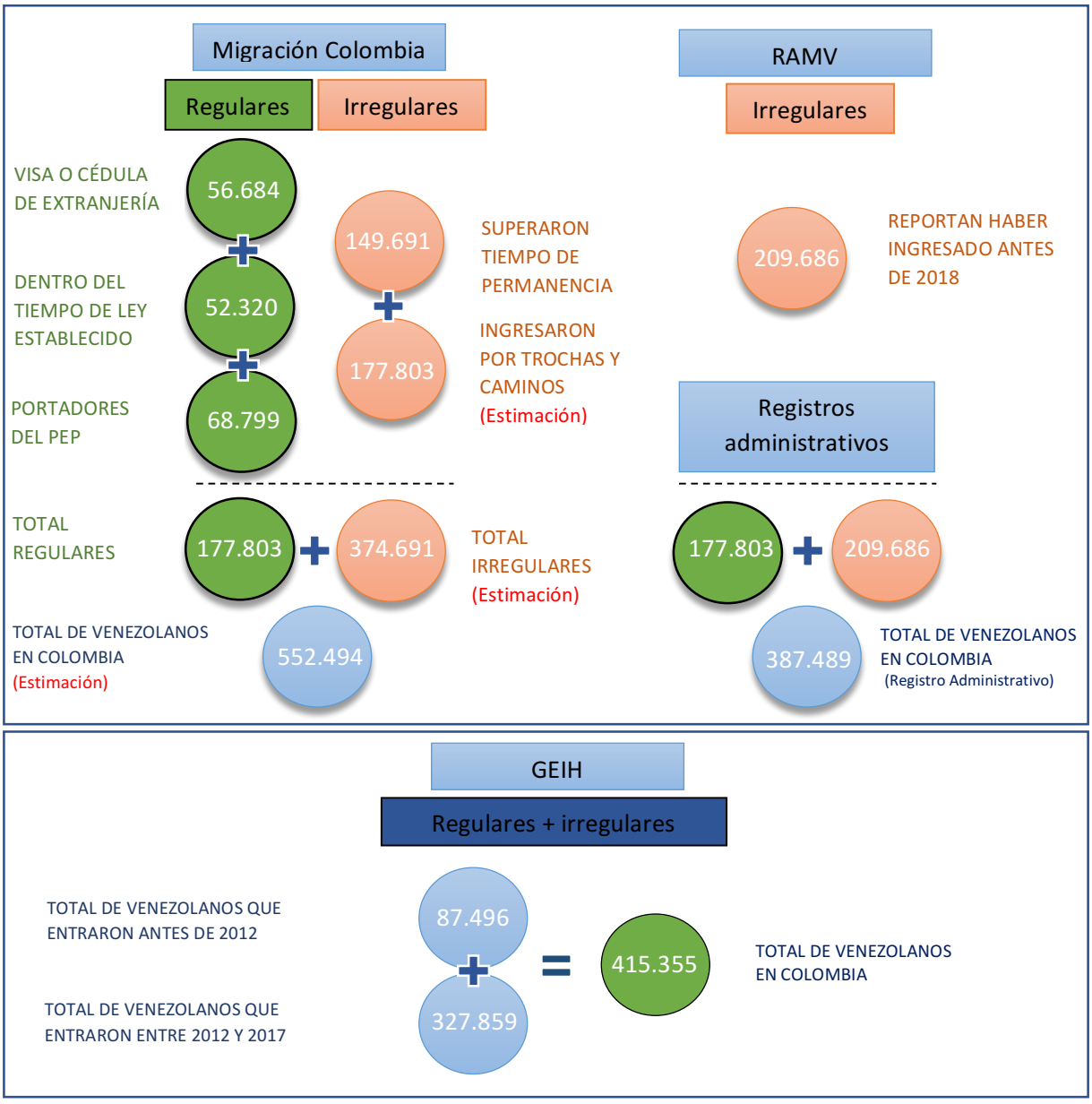
Para evitar confusiones en la interpretación y comparación de los resultados de la GEIH y las fuentes oficiales, es importante hacer una aclaración. Cuando se construyeron las estimaciones de la magnitud de la migración —y sus características— utilizando la encuesta de hogares, estas se realizaron con la intención de capturar el flujo migratorio completo que tuvo lugar durante el apogeo de la crisis (2012 -2017), es decir, el grupo de personas conformado por los venezolanos, las personas de otras nacionalidades que vivían en Venezuela y han llegado a Colombia, y los colombianos que han regresado. Esto es importante para el estudio en cuanto las presiones sobre el mercado laboral y los temas fiscales de la migración son generadas por toda la "población nueva" que entró al país en ese lapso y no únicamente por los nacidos en Venezuela.

Por el contrario, Migración Colombia ofrece información únicamente sobre la cantidad de venezolanos que se encontraban en el territorio nacional en un determinado momento del tiempo, y el RAMV sobre la migración destino con situación irregular. Así pues, para poder hacer una correcta comparación de magnitudes entre las fuentes oficiales y los datos de la GEIH, se incluyó la contabilización de todos los nacidos en Venezuela que entraron al país antes del 2012 registrados en la encuesta. De esta manera, es posible contar con el número total de venezolanos que, según la GEIH, se encontraban en el territorio nacional en 2017.

[18] Tomando en cuenta que estas estimaciones se basan en las proyecciones demográficas de población del Censo de 2005 y que estas pueden haber variado notoriamente para Colombia en la medida en que se evidencia un cambio de tendencia en las cifras de migración neta en el último lustro (reducción de la emigración e incremento de la inmigración), es posible que la población esté subestimada. No obstante, al ser una muestra estadísticamente representativa y aleatoria, consideramos que los resultados de la caracterización son extrapolables a cualquiera que sea el tamaño 'real' de la migración.

La Ilustración 3.2. muestra el tamaño de la población venezolana migrante que a corte de 31 de diciembre de 2017 se encontraba en Colombia, según cada fuente disponible. Los datos de Migración Colombia muestran que, a la fecha, en el territorio nacional se encontraban 552.494 venezolanos, de los cuales 177.803 regulares registrados y 374.691 irregulares estimados. El RAMV, por su parte, reportó un total de 209.686 venezolanos irregulares que dijeron haber ingresado al país antes de terminado el 2017. A partir de la información de la GEIH, por último, estimamos que se encontraban un total de 415.355 venezolanos en Colombia, de los cuales 327.859 ingresaron entre 2012 y 2017.

Ilustración 3.2. Tamaño de la población venezolana migrante según las distintas fuentes de información disponibles



Nota: Los datos son a corte de 31 de diciembre de 2017. Fuente: Radiografía 31 de diciembre de 2017 de venezolanos en Colombia, Migración Colombia. Resultados RAMV. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos propios.

Hay que recordar que el número total de migrantes irregulares de Migración Colombia es producto de una estimación basada en encuestas locales y en proyecciones estadísticas. Además, que los resultados del RAMV son precisamente el registro administrativo de este segmento de la migración. Por lo tanto, si la intención es reportar un dato de la magnitud de la migración venezolana en Colombia, basado totalmente en registros administrativos, entonces lo correcto es sumar los regulares registrados en Migración Colombia y los irregulares registrados en el RAMV. Al hacer ese ejercicio, la cifra de los registrados por migración Colombia y el RAMV reporta que a finales de 2017 se encontraban en Colombia un total de 387.489 venezolanos, comprendidos por 177.803 regulares y 209.686 irregulares.

Al comparar este número con los 415.355 migrantes con nacionalidad venezolana que reporta la GEIH, se puede ver que las estimaciones de la encuesta mantienen magnitudes muy razonables con respecto al registro administrativo, dándole robustez a la encuesta como instrumento para la caracterización. Las diferencias que persisten pueden ser explicadas por dos razones. La primera, hace relación a los errores estadísticos naturales del marco muestral de la GEIH al reportar valores con proyecciones de población del último censo en 2005, así como por el diseño de la encuesta, la cual no está desarrollada específicamente para capturar a la población migrante —según las zonas de alta migración— sino para caracterizar el mercado laboral colombiano. La segunda, que el RAMV fue de carácter voluntario, es decir, se convocó a los migrantes irregulares a acercarse a los puntos de registro. Por lo tanto, los datos tienen los problemas propios de la autoselección: en casos como este es posible que exista un grupo de personas que, aun residiendo en el país, no se hayan acercado a los puntos de registro por diferentes motivos. Esto implica una potencial subestimación del tamaño de la migración irregular.

Dicho lo anterior, es posible explotar las virtudes de la GEIH para conocer más en detalle el fenómeno migratorio. La Tabla 3.1. contiene una descripción completa sobre el tamaño de la migración discriminando por nacionalidad y cohorte de migración. La cohorte de migración de mediano plazo hace referencia a las personas que entraron al país entre en el año 2012 y el año 2015; la migración de corto plazo, por su parte, a las personas que lo hicieron entre el 2016 y 2017.

En línea con la información reportada en la Tabla 3.1., el tamaño total de la migración crisis es de 586.673 personas. De ellos, 327.859 son venezolanos, 257.258 son colombianos que retornan y 1.556 son de otra nacionalidad. Además, como se esperaba, la comparación en magnitudes entre ambas cohortes de migración deja ver que el problema viene creciendo con rapidez. En los cuatro años de la migración de mediano plazo (2012–2015) entraron al país 295.836 personas, casi el mismo número de migrantes que entre el 2016 y el 2017 (290.834 personas). Eso significa la misma cantidad de migrantes en la mitad del tiempo.

Otra manera de ver la velocidad del fenómeno es a través de la migración denominada de "largo plazo". Como se mencionó anteriormente, esta hace referencia a las personas con nacionalidad venezolana que vivían en Colombia desde el 2011 o antes, es decir, que ya se encontraban en el país antes del comienzo de la crisis en el país vecino y, por lo tanto, no hacen parte del grupo que por practicidad llamamos migración crisis. Teniendo esto en cuenta, los datos reportan que, a finales de 2017, un total de 415.355 venezolanos vivían en Colombia, de las cuales solo 87.496 estaban en país antes del 2012.

Tabla 3.1. Magnitud de la migración proveniente de Venezuela por tipo de cohorte y nacionalidad

	Corto Plazo (2016-2017)	Mediano Plazo (2012-2015)	Largo Plazo (antes de 2012)	Total	Total Crisis (2012-2017)
Venezolanos	206.209	121.650	87.496	415.355	327.859
Colombianos	84.412	172.846	-	257.257	257.258
Otro	213	1.343	-	1.556	1.556
Total	**290.834**	**295.836**	**87.496**	**674.168**	**586.673**

Nota: Por restricción de los datos se toma como nacionalidad el lugar de nacimiento de la persona.
Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2017. Cálculos propios.

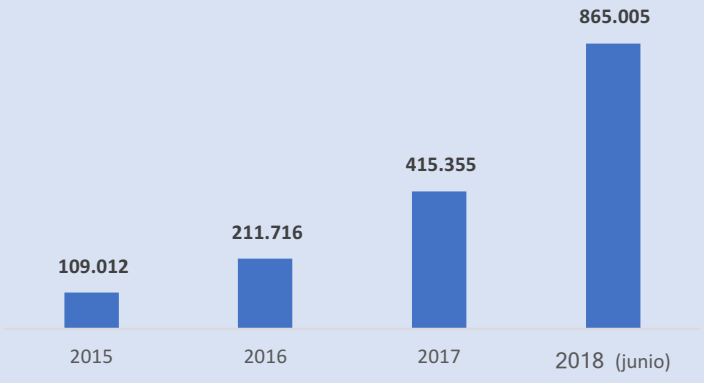
Cuadro 3.1. Tendencias recientes de la migración proveniente de Venezuela.

¿Qué ha pasado en 2018? A la fecha es posible contar con información más reciente sobre la evolución del fenómeno migratorio durante los primeros seis meses del año. Las fuentes oficiales publicaron sus últimos reportes en junio del presente año periodo similar a la disponibilidad de la información de la GEIH 2018.

Esta información muestra un crecimiento del volumen migratorio mucho más acelerado que el encontrado entre la migración de mediano y corto plazo de 2017. En el reporte del 12 de junio de 2018, migración Colombia publicó un número de venezolanos regulares que residen en Colombia de 376.572. El RAMV, por su parte, culminó el registro de información el 8 de junio con un número de migrantes irregulares provenientes de Venezuela de 442.462 personas. Por lo tanto, al sumar la información de ambos registros se obtiene un total de 819.034 venezolanos en el país, un aumento de 443.068 personas durante el primer semestre del año. Así mismo, las estimaciones de la GEIH 2018 reportan que el número total de venezolanos en Colombia se elevó de 415.355 a finales del 2017 a 865.005 durante los primeros seis meses del año (Gráfico 3.1.) . Es decir, en tan solo la mitad del tiempo se duplicó la población de nacionalidad venezolana en el país.

Esta tendencia de aceleración se ve reflejada de mejor manera en las estimaciones de la GEIH para el stock total de la población proveniente de Venezuela. Desde la caída de los precios del petróleo y la profundización de la crisis económica y social en Venezuela, la cantidad de personas provenientes del vecino país se ha duplicado año a año. Más aún, con la información disponible al primer semestre de 2018 vemos que la velocidad de la migración va en aumento. El número de de inmigrantes aumentó 108% únicamente durante la primera mitad del año. Por lo tanto, si tomamos en cuenta esta tendencia y los registros de las fuentes oficiales, es posible observar que nos encontramos en la fase expansiva del ciclo, consistente con los modelos de migración discutidos anteriormente.

Gráfico 3.1. Evolución de la población venezolana migrante en el periodo reciente

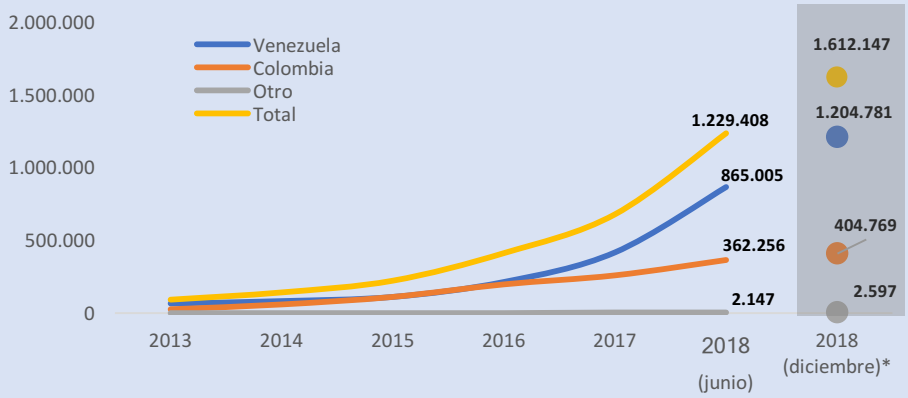


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE. Cálculos propios.

Ahora bien, existen algunos fenómenos que podrían, al menos en parte, reducir la velocidad de la migración en un futuro. Uno de ellos es el supuesto plan del gobierno venezolano 'ubica tu casa'. Aunque no existen comunicados oficiales del gobierno, se conocen a través de reportes de prensa de la presencia de facto de este programa que consiste en ubicar viviendas que se encuentren vacías (generalmente de personas que migraron) y junto al consejo comunal de la zona y un fiscal, se procede al levantamiento de un acta de abandono para que esta pueda ser asignada a otro residente sin vivienda propia. Aunque no existe un instrumento legal que avale este plan, ya se registran iniciativas en esta dirección, principalmente invasiones en zona urbana y rural, lo cual estaría aumentando el costo de oportunidad de las familias de abandonar completamente su patrimonio.

No obstante, la profundización de la crisis económica en Venezuela y la falta de reformas estructurales generaría una mayor migración hacia Colombia. No solo se aumentan los efectos de retroalimentación discutidos anteriormente entre los migrantes, sino que las diferentes encuestas muestran un aumento en la posibilidad de que los que están en Venezuela sigan migrando. En ese sentido, en nuestras proyecciones, bajo las condiciones actuales, se mantendría el aumento en la migración llegando a un stock de migrantes a final de 2018 cercano a 1.6 millones, de los cuales 1.2 millones corresponden a venezolanos (Gráfico 3.2.) .

Gráfico 3.2. Evolución de la población migrante por país de nacimiento



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE. Cálculos propios. (*) Proyectado.

Es importante mencionar que aún existen potenciales aceleradores de la migración. En primer lugar, las conclusiones del RAMV incluyen información que confirma una de las hipótesis que plantean las teorías de migración: las familias primero envían a un miembro, generalmente la cabeza de hogar, para establecerse en el país de destino, mientras otros protegen los bienes en el país de origen, pero posteriormente otros miembros del hogar decidan migrar. El informe muestra que 231.680 personas registradas cumplen el rol de cabeza de hogar. Además, de las 253.575 familias registradas, el 80% están conformadas por 1 o 2 integrantes —la mitad del promedio de integrantes del núcleo familiar latino (INE, 2011)— y 73% de esos núcleos reportan que todavía tienen personas de su grupo familiar que permanecen en Venezuela. Así mismo, de acuerdo con la última encuesta de Meganálisis realizada en Venezuela (mes de septiembre) el 20% de los encuestados estaría dispuesto a salir del país. De esos, el 30% tendría como destino a Colombia.

En segundo lugar, la situación política y económica de Venezuela no parece contar con caminos para cambiar drásticamente en el corto plazo. Las instituciones no ofrecen garantías y Nicolás Maduro fue reelecto presidente el pasado 20 de mayo de 2018, reafirmando el poder y el deseo de continuidad del régimen y sus políticas. Estos hechos pueden ser la gota que rebase la copa de muchos para tomar la decisión de migrar.

De cualquier manera, la migración proveniente de Venezuela es de un tamaño considerable y está creciendo cada vez más rápido (ver Cuadro 3.1.). El tamaño de la migración y la

velocidad con que avanza son retos que debe asumir en Colombia el Gobierno Nacional, así como los gobiernos locales, de la manera más acertada e informada posible. A continuación se presenta una caracterización de la población migrante para contribuir a direccionar los esfuerzos de política pública.

1.2.1.5. Caracterización de la migración crisis (2012-2017)

En la Tabla 3.2. reportamos las estadísticas descriptivas de la *migración crisis*, desagregando por olas, así como la información de la población colombiana no migrante (o población nativa), con la cual establecemos la comparación. Los migrantes provenientes de Venezuela, tanto *migración retorno* como *destino*, son sustancialmente más jóvenes y cuentan con niveles similares de educación frente a la población colombiana no migrante. Los migrantes son, en promedio, casi 5 años más jóvenes que los nativos (26 frente a 31). Además, el 59% de los migrantes tienen menos de 29 años, mientras que solo el 48% de los colombianos no migrantes se encuentran dentro del mismo grupo de edad. Aunque la población migrante es más joven, en ambos casos cerca del 70% de la población se encuentra en edad productiva.

Por otra parte, el 29% de los migrantes tienen un alto nivel de educación (al menos alcanzaron nivel técnico, tecnológico o universitario), mientras que el 34% de los nativos pertenecen a esta categoría. Si miramos únicamente la proporción de quienes alcanzaron diplomas de posgrado, la población no migrante presenta una mejor capacitación frente a los migrantes (5% frente a 2%). Por el contrario, la proporción de migrantes con bachillerato es alrededor del 65%, mayor que la de los colombianos no migrantes es 60%. Estos dos últimos datos son bastante relevantes en la medida en que son la mejor variable para medir la capacitación como proxy de la productividad laboral. Por lo tanto, es un indicador que captura los posibles impactos sobre el mercado de trabajo, tanto sobre la población altamente calificada como poco calificada.

En cuanto al acceso a seguridad social en salud, las cifras concuerdan con la intuición general. Dado que las personas que llegan al país tienen que realizar los procesos correspondientes de informarse y diligenciar las formalidades para acceder estos servicios, solo el 47% de los migrantes cuenta con acceso a servicios de salud, mientras que el 94% de los no migrantes está asegurado. Al tomar en cuenta las olas de migración, mientras que solo el 26% de las personas que entraron entre 2016 y 2017 cuentan con acceso a salud, el 68% las personas que entraron entre 2012 y 2015 cuenta con dicho acceso. No obstante, respecto a la cobertura por regímenes de salud, las cifras son más favorables. El 35% de los migrantes pertenecen al régimen contributivo frente al 46% de los no migrantes, lo que muestra que una parte de la población que está siendo absorbida por el mercado laboral se encuentra cotizando.

De otra parte, los migrantes tienen una tasa de participación en el mercado laboral del 72% frente a 64% entre los nativos, consistente con la necesidad de los primeros de establecerse en el país y buscar las condiciones para sobrevivir. En ese sentido, el costo de oportunidad de estar desempleado para el migrante es mucho mayor y por eso buscan con mayor intensidad y con mayor flexibilidad acceder a vacantes. En el caso de la inserción laboral, la historia es similar. Los migrantes, especialmente la cohorte que ingresó entre 2012-2015, también tienen mayores tasas de ocupación. Por otra parte, la población migrante, especialmente la de corto plazo, presenta una tasa de desempleo más alta. Sin embargo, la migración de mediano plazo presenta unos niveles de desempleo similares al de la

población no migrante. Un indicador clave para evaular la inserción al mercado laboral —consistente con las teorías migratorias— es el porcentaje de ocupados que han establecido un negocio propio en el país de destino. Como proxy del nivel de emprendimiento de los migrantes, los datos muestran que el 5% de los ocupados estableció su propio negocio frente a 13.7% en el caso de los colombianos.

A pesar de tener similares niveles de educación, los ingresos mensuales promedio de la población migrante son considerablemente más bajos que los de los colombianos. Esta desventaja es evidente en toda la distribución de salarios. No obstante, el porcentaje de los ocupados que se encontraban cotizando a pensión no es menor. El 17.5% de los migrantes cotizan a un fondo de pensión frente a 37.1% de los nativos. Al discriminar por olas, la proporción es mayor para los que llevan más tiempo de residencia en el país, es decir los migrantes de mediano plazo. Es posible que las diferencias salariales o en los indicadores del mercado laboral entre las cohortes de migrantes estén más asociadas con diferencias en los niveles de escolaridad (correlacionado con la productividad) que a los periodos de ingreso al país. Sin embargo, cuando se controla por nivel educativo, se encuentra la persistencia de esas diferencias entre la migración de mediano y corto plazo. La población que llegó más recientemente presenta menores niveles de ingreso, menor tasa de ocupación y mayor nivel de desempleo respecto de quienes entraron con anterioridad (ver Anexo 1).

Por último, la presencia de una población migrante más joven representa para Colombia la extension del bono demográfico. El envejecimiento que ha venido teniendo la población colombiana hace que haya cada vez menos personas en edad de trabajar para sostener a quienes llegan a la edad de jubilación, situación en la cual la llegada de mano de obra más joven al mercado laboral es una buena noticia.

Tabla 3.2. Caracterización de la migración crisis por olas de migración

	Olas de Migración		**General**	
	Corto plazo 2016 - 2017	Mediano Plazo 2012-2015	Colombia	Crisis
1. Características Generales				
1.1 Sexo (%)				
Hombre	50,33	53,18	49,31	51,80
Mujer	49,67	46,82	50,69	48,20
1.2 Edad (%)				
0-13	31,23	22,95	22,57	27,05
14-28	32,02	30,88	25,50	31,97
29-65	34,82	43,74	43,53	38,09
65+	1,93	2,43	8,40	2,89
2. Educación				
Tasa de alfabetización (%)	86,03	91,41	89,93	88,86
Personas estudiando (%)	18,19	28,26	29,93	23,00
Estudiantes en institución pública (%)	91,11	85,61	76,86	82,60
2.1 Nivel Educativo más alto alcanzado				

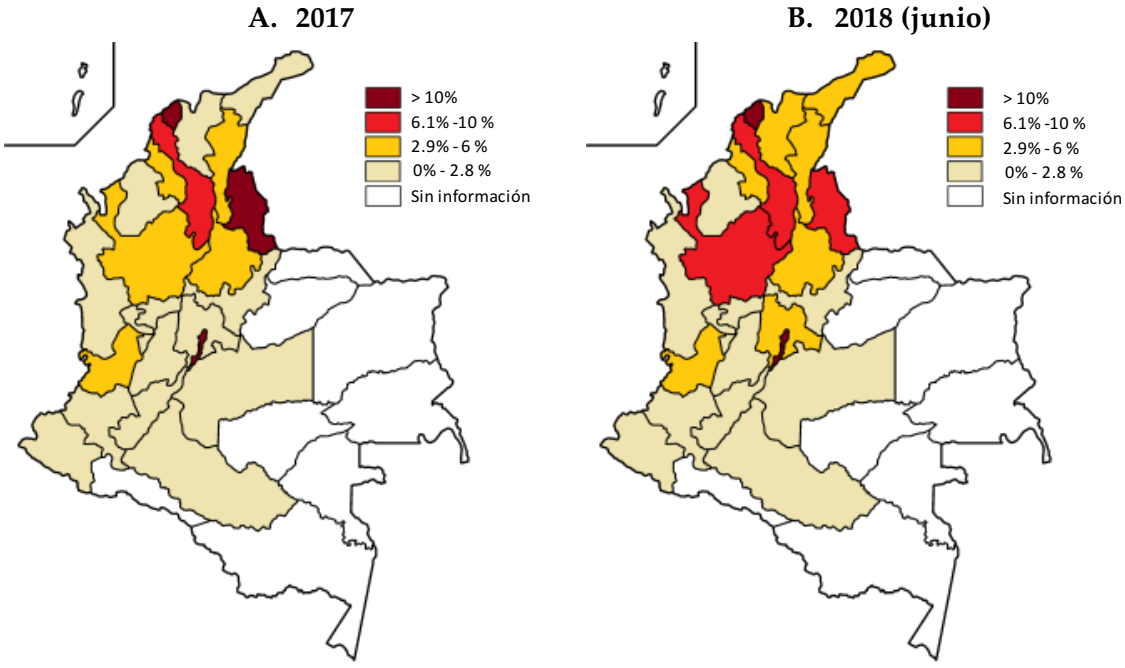
Ninguno (%)	7,70	3,81	6,60	5,66
Preescolar (%)	4,46	3,11	3,29	3,74
Básica primaria (1 - 5) (%)	26,05	31,94	30,22	29,25
Básica secundaria (6 - 9) (%)	20,11	22,75	18,91	21,57
Media (10-13) (%)	23,99	23,16	21,73	23,64
Superior o Universitaria (%)	17,68	15,08	19,24	16,09
NS / NR (%)	0,00	0,10	0,02	0,00
2.2 Diploma de mayor nivel alcanzado				
Ninguno (%)	4,26	6,26	6,33	5,30
Bachiller (%)	66,14	64,04	59,74	65,44
Técnico/Tecnológico (%)	15,64	14,44	16,79	15,01
Universitario (%)	12,85	11,95	12,10	12,08
Postgrado (%)	1,10	3,31	5,05	2,16
NS / NR (%)	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Salud				
3.1 Acceso a Seguridad social en salud				
Si (%)	26,24	67,90	93,80	47,00
3.2 Afiliación Régimen				
Contributivo (%)	36,26	35,58	46,03	35,00
Especial (%)	0,13	0,46	3,50	1,00
Subsidiado (%)	63,61	63,97	50,42	64,00
4. Mercado Laboral				
Tasa Global de Participación (%)	73,33	71,44	64,11	72,32
Tasa de Ocupación (%)	58,20	64,83	58,32	61,74
Tasa de Desempleo (%)	20,63	9,26	9,03	14,63
4.1 Cotización a pensión/ocupados				
Si (%)	9,24	23,90	37,07	17,47
Pensionados (%)	0,04	0,06	1,56	0,05
4.2 Ingresos de trabajo (per cápita, $)				
Ingreso mensual promedio	320.989	445.108	460.520	383.612
Ingreso mensual mediano	237.500	263.333	300.000	250.000
Ingreso promedio del percentil 10	75.000	89.000	100.000	84.000
Ingreso promedio del percentil 90	650.000	850.000	896.666	737.717
4.3 Emprendimiento				
Ocupados con negocio propio (%)	3,9	5,9	13,7	5,04
Independientes con negocio propio (%)	7,4	11,7	29,1	9,83

Nota: El ingreso per cápita es una medida construída a partir del ingreso laboral (monetario y no monetartio) del hogar. Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH de 2017. Cálculos propios.

Como explicamos anteriormente, las estadísticas en la Tabla 3.2. se basan en datos mensuales agrupados de la GEIH, de enero de 2017 a diciembre del mismo año, incorporando las diferentes cohortes de migrantes. Sin embargo, para poder entender las implicaciones económicas de estas cifras, es fundamental entender las disparidades regionales en la concentración de dicha población. La Ilustración 3.3. muestra un mapa de Colombia con la concentración del flujo migratorio en cada departamento. Como es de esperarse, los departamentos fronterizos como Norte de Santander y La Guajira mantienen un alto nivel de personas migrantes. Sin embargo, el fenómeno ya empezó a distribuirse de la frontera hacia el centro del país, especialmente hacia las ciudades capitales. Por ejemplo, ciudades como Bogotá, Medellín y Cali ya concentran los porcentajes más altos de migración junto con los departamentos de frontera.

En algunos de los departamentos y ciudades capitales de la costa caribe también se ve una importante concentración de migrantes, particularmente en Atlántico, con una concentración en Barranquilla y su área metropolitana, así como en Cartagena, Bolívar (Ilustración 3.3.A.). Este patrón se puede explicar por las redes de apoyo que han construido los migrantes, los menores costos de traslado desde la frontera y las afinidades culturales, así como por las oportunidades laborales y económicas que se desprenden del nivel de actividad económica en estas ciudades, o al ser centros turísticos. Esta concentración se ha mantenido relativamente similar hasta junio de 2018 (Ilustración 3.3.B.). Algunos de los cambios en lo corrido del año se evidencian en Antioquia, Cundinamarca, Magdalena y La Guajira, con aumentos de la población migrante. Por su parte, Norte de Santander ha perdido participación, lo que puede estar asociado a la movilidad dentro del territorio de la creciente migración y la saturación de la capacidad de atención en la frontera.

Ilustración 3.3. Concentración del flujo migratorio por departamento de residencia



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares–GEIH. Cálculos propios.

3.2.2. Desempeño Económico

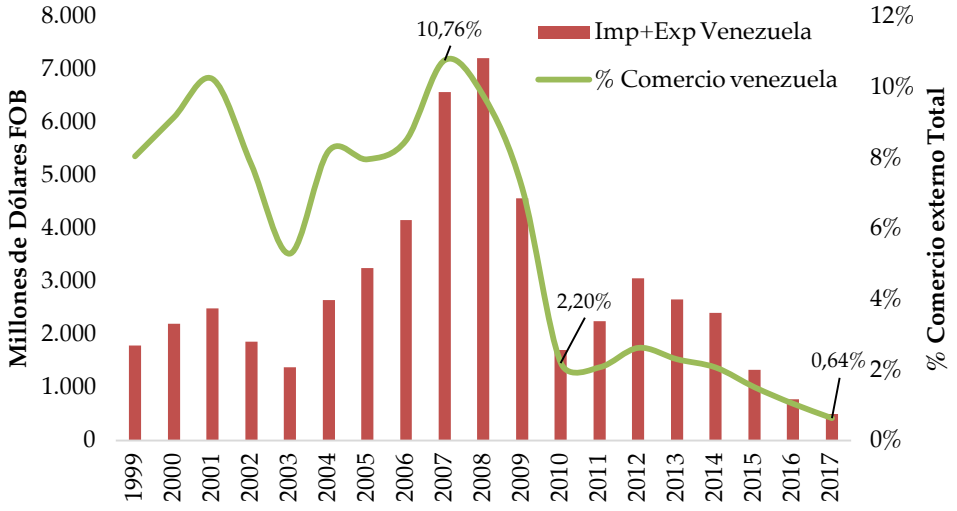
3.2.2.1. Comercio bilateral

Como se mencionó anteriormente, el comercio bilateral entre Colombia y Venezuela en las últimas tres décadas se ha visto afectados por las variaciones en las relaciones diplomáticas asociadas con diferentes conflictos de carácter político. De acuerdo con el Gráfico 3.3., los niveles de comercio total entre Venezuela y Colombia y la participación del comercio total con Venezuela en el comercio exterior colombiano se desplomaron después de 2008 a raíz de las tensiones diplomáticas y la crisis económica internacional, revertiéndose marginalmente en los años siguientes —muy por debajo de los niveles pre-2008, pero volviendo a caer con el comienzo de la debacle económica de Venezuela.

En ese sentido, el gran aumento en el comercio bilateral por el *boom* petrolero entre 2003 y 2008, y la posterior caída, llevaron a que el comercio con Venezuela pasara de representar el 10,8% del comercio externo colombiano a tan solo el 2,2% en 2010 —una caída de 80% en 3 años aproximadamente. Desde ese momento y hasta el 2013, el comercio bilateral presentó una recuperación y estabilización parcial a niveles muy inferiores a los del 2008. Aunque el comercio colombo-venezolano aumentó, la participación de este en el comercio total colombiano no lo hace con la misma fuerza. Finalmente, desde el 2013 la importancia del comercio con Venezuela cae aún más, a niveles inferiores al 1%, en el marco de tensiones como el cierre de la frontera y la declaratoria del estado de excepción en el segundo semestre de 2015 por parte del gobierno venezolano, generando una afectación importante del comercio fronterizo.

En cuanto a las exportaciones, durante el periodo correspondiente al *boom* petrolero se presentaron crecimientos anuales por encima del 50%, llegando a niveles exportados alrededor de los 6 mil millones de dólares en 2008 (Gráfico 3.4.) . Tras esta dinámica, para 2010 las exportaciones representaban escasamente 1.600 millones de dólares, niveles que no se experimentaban desde los primeros años del nuevo milenio.

Gráfico 3.3. Comercio Bilateral

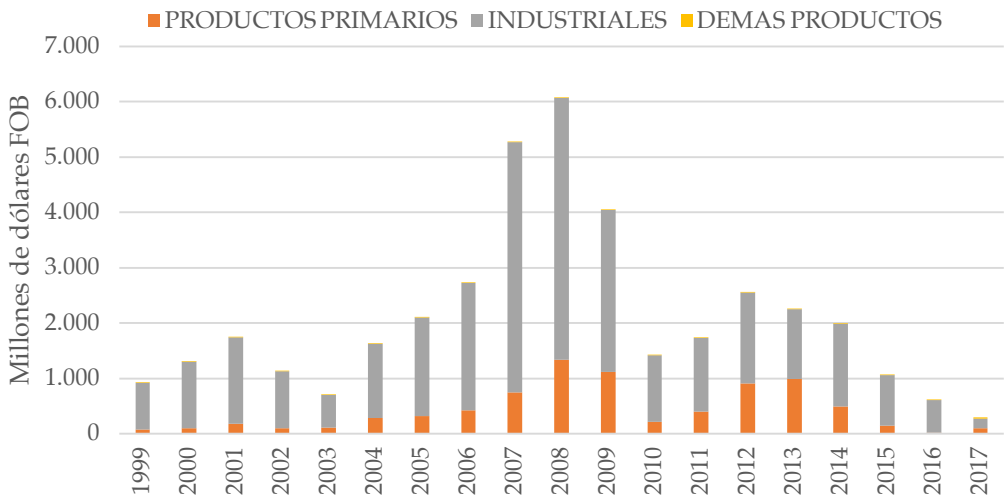


Fuente: Estadísticas de Comercio Internacional, DANE-DIAN. Cálculos propios.

En línea con lo anterior, en los últimos cinco años el comportamiento de las exportaciones ha estado alineado con la profunda crisis de Venezuela. Las exportaciones colombianas han caído gradualmente hasta llegar a niveles por debajo de los 300 millones. Actualmente, las pocas exportaciones a Venezuela se concentran en productos de primera necesidad como alimentos y medicinas, así como en productos industriales asociados a la actividad minero-energética. Sin embargo, teniendo en cuenta que Colombia era el principal proveedor de alimentos y víveres de Venezuela, el colapso en el comercio bilateral es muestra de la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país.

El impacto de la caída de las exportaciones hacia Venezuela (por encima del 70% entre 2008 y 2010) se concentró en un menor valor exportado de materias primas —cayendo 84% en ese periodo— y bienes industriales —con una contracción de 75%—, este último el principal segmento de exportación al país vecino (Gráfico 3.4.) . En respuesta a la caída del mercado venezolano, los exportadores colombianos de productos industriales intentaron reforzar las relaciones con diferentes países latinoamericanos, Europa y Estados Unidos para sustituir la pérdida del mercado de Venezuela (Gráfico 3.5.) . Sin embargo, los resultados fueron magros y esos flujos nunca llegaron a compensar la caída del mercado venezolano.

Gráfico 3.4. Exportaciones a Venezuela por categoría de producto



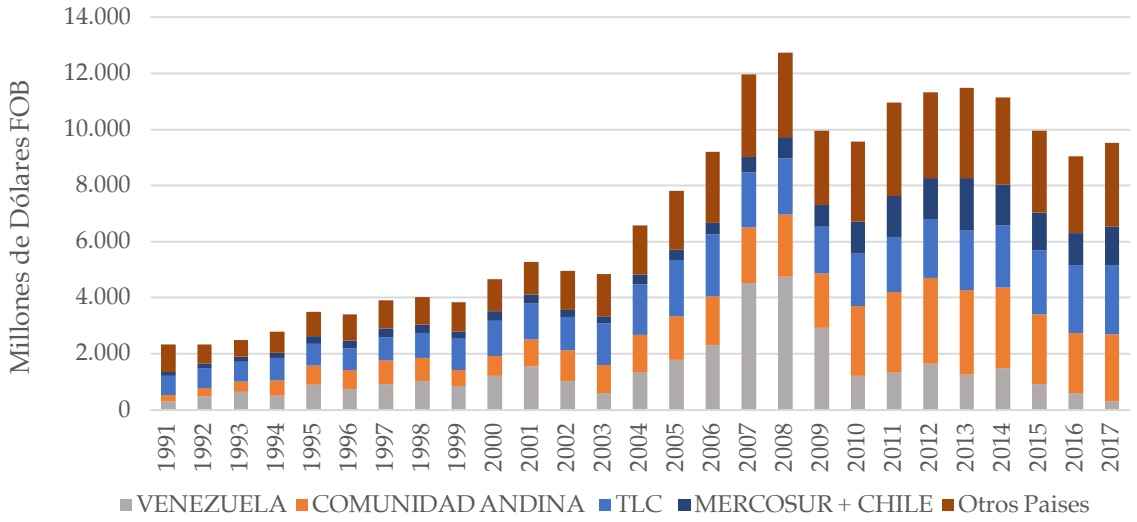
Fuente: Estadísticas de Comercio Internacional, DANE-DIAN.

Por el lado de las importaciones, el comportamiento siguió un patrón similar. Las compras externas presentaron un crecimiento importante entre 2003 y 2006, pasando de niveles inferiores a los 700 millones de dólares a un pico —durante el *boom* de las materias primas de la década pasada— de 1.500 millones de dólares (Gráfico 3.6.) . Sin embargo, en los años siguientes se evidenciaría una disminución sistemática de los valores importados de Venezuela, llegando a mínimos cercanos a los 300 millones de dólares para 2010, y con un rebote en las compras externas en 2011 por debajo de los 600 millones, niveles que en todo caso no volverían a verse. Ante la caída en las importaciones, Colombia ha encontrado socios sustitutos que suplieron la perdida de oferta de productos provenientes de Venezuela.

Finalmente, cabe anotar que las pocas empresas colombianas que mantienen lazos con Venzuela, ya sea con presencia directa allí o a través de los flujos comercailes, guardan la

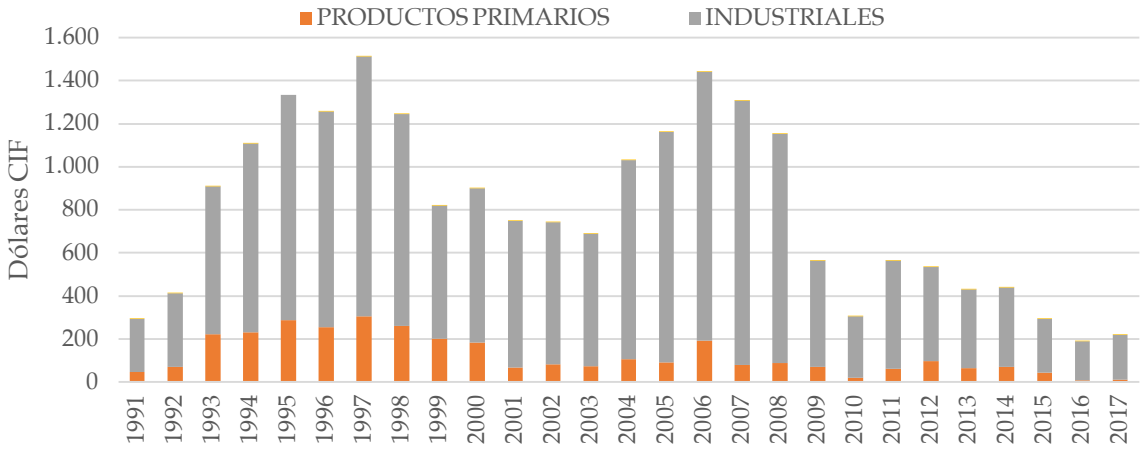
esperanza de estar posicionadas ante una eventual recuperación de la economía vecina. No sobra señalar que, en ese caso potencial que hoy se ve tan distante, los beneficios serían muy importantes para toda la economía colombiana, por los lazos históricos, la complementariedad económica y la cercanía geográfica.

Gráfico 3.5. Exportaciones industriales de Colombia por destino



Fuente: Estadísticas de Comercio Internacional, DANE-DIAN.

Gráfico 3.6. Importaciones desde Venezuela por tipo de producto



Fuente: Estadísticas de Comercio Internacional, DANE.DIAN.

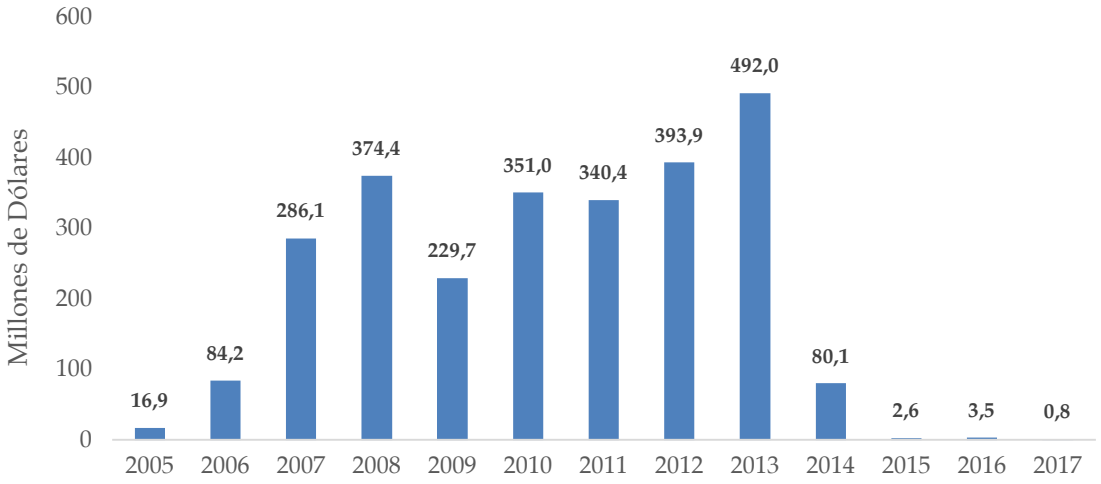
3.2.2.2. *Remesas*

Entre el año 2005 y el año 2013 las remesas provenientes de Venezuela habían aumentado excepcionalmente, pasando de 17 a 492 millones de dólares y aumentando su participación en el total de 0.5% a 10%. Sin embargo, en los últimos años, las remesas provenientes de ese

país han desaparecido prácticamente por completo (Gráfico 3.7.) . El aumento de los años previos al 2013 se debió en parte a un incremento masivo de emigración de colombianos hacia Venezuela. No obstante, este aumento estuvo relacionado con la posibilidad de arbitraje derivada del diferencial entre la tasa de cambio oficial y la tasa del mercado negro que existía en las calles.

En 2013, el gobierno venezolano intentó luchar contra este fenómeno al que llamaron "el desangre de la economía" e impuso fuertes controles y requisitos para poder enviar las remesas. No obstante, el alto grado de corrupción para burlar los nuevos controles permitió que el nivel de remesas se sostuviera alto a lo largo de todo el 2013, presentando los niveles más altos desde que se tiene información. En ese sentido, estos nuevos controles se convirtieron en un costo de intermediación adicional para los remitentes (Villar y Malagón, 2013). Aunque la fuerte caída para 2014 (una reducción de 84%), puede advertir del riesgo que estos flujos de divisas tienen para la economía colombiana, no solo por el efecto que tiene sobre el nivel de ingreso de los hogares receptores en el país, sino por las presiones que ejerce sobre la tasa de cambio y su efecto indirecto en el comercio, las remesas recibidas en 2013 representaban apenas el 11.2% del total de remesas a Colombia, y menos de 0.001% de las exportaciones totales del país.

Gráfico 3.7. Comportamiento de las remesas provenientes de Venezuela



Fuente: Estadísticas Sector Externo, Banco de la Republica.

Los departamentos hacia donde se dirigían mayoritariamente las transferencias para el periodo 2013-2017 se presentan en la Tabla 3.3. Las ciudades capitales y las zonas fronterizas son las que concentran mayor cantidad de remesas. Entre estos, los departamentos con mayor representación de remesas provenientes de Venezuela dentro del total de las remesas recibidas en cada caso para 2013 eran: Norte de Santander (58.6%), Cesar (48.5%), Sucre (40.7%), La Guajira (38.9%) y Magdalena (32.8%). Aunque en su mayoría el monto no era muy alto, en Norte de Santander si se pudo haber sentido el efecto negativo de la caída en las remesas.

Tabla 3.3. Remesas provenientes de Venezuela por departamento, 2013-2017

Departamento	Millones de dólares	Participación en el 2013	Departamento	Millones de dólares	Participación en el 2013
NORTE DE SANTANDER	216.2	58.6%	SUCRE	17.2	40.7%
VALLE DEL CAUCA	79.6	6.2%	MAGDALENA	14.1	32.8%
ATLANTICO	76.5	24.9%	GUAJIRA	10.7	38.9%
SANTANDER	34.7	30.2%	ANTIOQUIA	9.2	1.2%
CESAR	28.0	48.5%	CORDOBA	6.1	20.1%
BOLIVAR	25.9	17.4%	CAUCA	2.4	0.9%
CUNDINAMARCA	19.0	2.3%	RESTO	5.4	0.6%

Fuente: Estadísticas Sector Externo, Banco de la Republica. Cálculos propios.

3.2.2.3. Inversión Extranjera

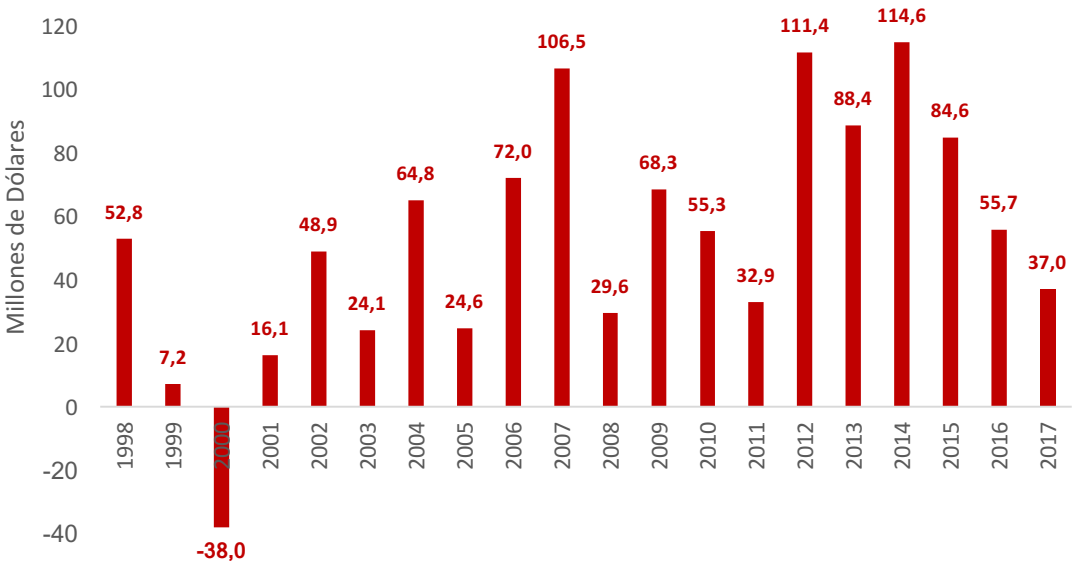
Venezuela ha experimentado un fenómeno atípico en los flujos de inversión extranjera durante los últimos 15 años (Villar y Malagón, 2013). El flujo de capitales desde ese país hacia el resto del mundo, por ejemplo, se mantuvo estancado durante la década posterior al 2003 y comenzó a decaer a partir de 2014. Parte de esto se deriva de los controles cambiarios, especialmente el control del flujo de divisas que implementó el gobierno de Hugo Chávez en 2003. Consecuentemente, los elevados controles sobre la cuenta de capitales y financiera no permitieron el libre flujo internacional de divisas, desincentivando la inversión en el exterior del sector privado venezolano. Mas aún, la falta de garantías e instituciones económicas han hecho que una parte importante de la poca inversión extranjera responda a grandes firmas queriendo emigrar y establecerse en otros países de la región.

La inversión extranjera proveniente de Venezuela a Colombia no fue la excepción de este fenómeno. Los niveles de IED alcanzaron a representar un poco menos del 6% del total a comienzos de los años 90. Sin embargo, pese a que en niveles la inversión extranjera de Venezuela ha tenido un comportamiento procíclico oscilando entre los 20 y los 110 millones de dólares, su participación en el total de IED que recibe Colombia se ubicó por debajo del 1% desde 2008 (Gráfico 3.8.) . Sumado a eso, desde 2014 los niveles de IED desde ese país han decrecido 70% aproximadamente. Así pues, la modesta importancia que alguna vez jugó la inversión venezolana en nuestro país dejo de ser relevante hace ya más de una década.

Dicho eso, el impacto que los cambios en los niveles de inversión extranjera directa proveniente de Venezuela pueden tener en Colombia son, en todo caso, marginales. No obstante, firmas importantes se han mudado de Venezuela para ampliar la oferta existente en Colombia en diferentes productos. En particular, destacan en el sector farmacéutico y cosmético, alimentos, construcción, consultoría, minero energético, comercio minorista, entre otros. Las razones de esta migración empresarial respondieron a factores económicos como la expansión misma del mercado potencial de las compañías, pero a su vez a factores institucionales y restricciones a la actividad privada en Venezuela desde la era Chávez. Buena parte de estas empresas se establecieron en el país a comienzos de la década pasada, y hoy tienen un peso importante dentro de la actividad económica de cada sector. En ese sentido, a pesar de la caída en la IED proveniente de Venezuela, los flujos actuales responden a una inversión de segundo nivel, es decir, recursos de negocios pequeños, flujos

migratorios y remisión de recursos de sucursales de grandes compañías que quedan en Venezuela.

Gráfico 3.8. Inversión Extranjera Directa de Venezuela a Colombia



Notas: Un flujo negativo significa que los reembolsos de capital son mayores a la nueva inversión.
Fuente: Banco de la República. Estadísticas Sector Externo, DANE.

3.2.2.4. *Economía en la región de frontera y zonas de alta migración*

En el ejercicio de mapear los efectos que la crisis de Venezuela tiene sobre la economía colombiana es importante considerar igualmente los efectos sobre las regiones. Dado que la migración no se distribuye de manera similar en el territorio, los efectos no son homogéneos en a nivel regional. Las presiones sobre el mercado laboral y los efectos sobre los indicadores sociales y económicas, como en el tema fiscal, se experimentan con más fuerza en las zonas que concentran el mayor flujo migratorio. En ese sentido, los procesos migratorios no solo generan unos ganadores y perdedores (en la literatura: *winners and losers*) entre los países, sino a su vez, dentro de los territorios.

No solo existe una distribución diferenciada del factor trabajo, sino que las dotaciones iniciales (*e.g.,* habilidades y capital) en ciertos grupos o cohortes puede llevar a cambios en los niveles de ingreso de los municipios o departamentos en el mediano y corto plazo, respondiendo a cambios en la productividad. Así mismo, se generan ganadores y perdedores en las presiones sobre el mercado laboral (entre los más capacitados o menos capacitados), o sobre los niveles de precios, así como presión sobre el gasto público para cubrir la provisión de servicios como la salud o la educación, y mayores contribuciones al sistema de impuestos por mayores ingresos.

Las seis ciudades que concentran la mayor cantidad de *migración crisis* proveniente de Venezuela son Bogotá (15.6%), Barranquilla (8.6%), Cúcuta (6.1%), Medellín (4.1%), Cartagena (3.8%) y Cali (2.6%) en su orden. De acuerdo con la información de la GEIH, Bogotá, Medellín y Cali están recibiendo la población productiva con mayor nivel de

educación. Mientras en las tres principales ciudades un poco más del 20% de la población económicamente activa migrante cuenta con al menos estudios superiores (niveles similares dentro de la población no migrante, en Cartagena, Barranquilla y Cúcuta esas proporciones son, respectivamente, 11.7%, 10.1% y 6.2% (muy por debajo de la población local). En ese sentido, las grandes ciudades, principalmente Bogotá y Medellín, se están viendo beneficiadas de una mayor proporción de mano de obra calificada. Aunque en la capital del país la concentración de migrantes con distintos niveles de educación es alto, algunas ciudades como Barranquilla o Buenaventura presentan una alta concentración, relativo al resto de cotegorías, de migración sin secundaria completa.

Un caso interesante es Cúcuta, que presenta una distribución similar —porcentualmente— entre niveles de calificación, pero en rangos medios. Esto puede estar asociado a su condición de principal punto de llegada de la migración que a medida que va transcurriendo el tiempo se autoselecciona y comienza a movilizarse dentro del territorio. En el Anexo 2 se puede ver en detalle la distribuación de la calificación de la migración por departamento de destino. Sin emabargo, una parte de esta mano de obra esta siendo subutilizada e ingresa al mercado laboral a través de la informalidad, suponiendo un reto para los municipios. De acuerdo con la información de la GEIH el 36% de la migración crisis manifiesta estar desempleado por competencias, muy por encima del dato para el total nacional (13%).

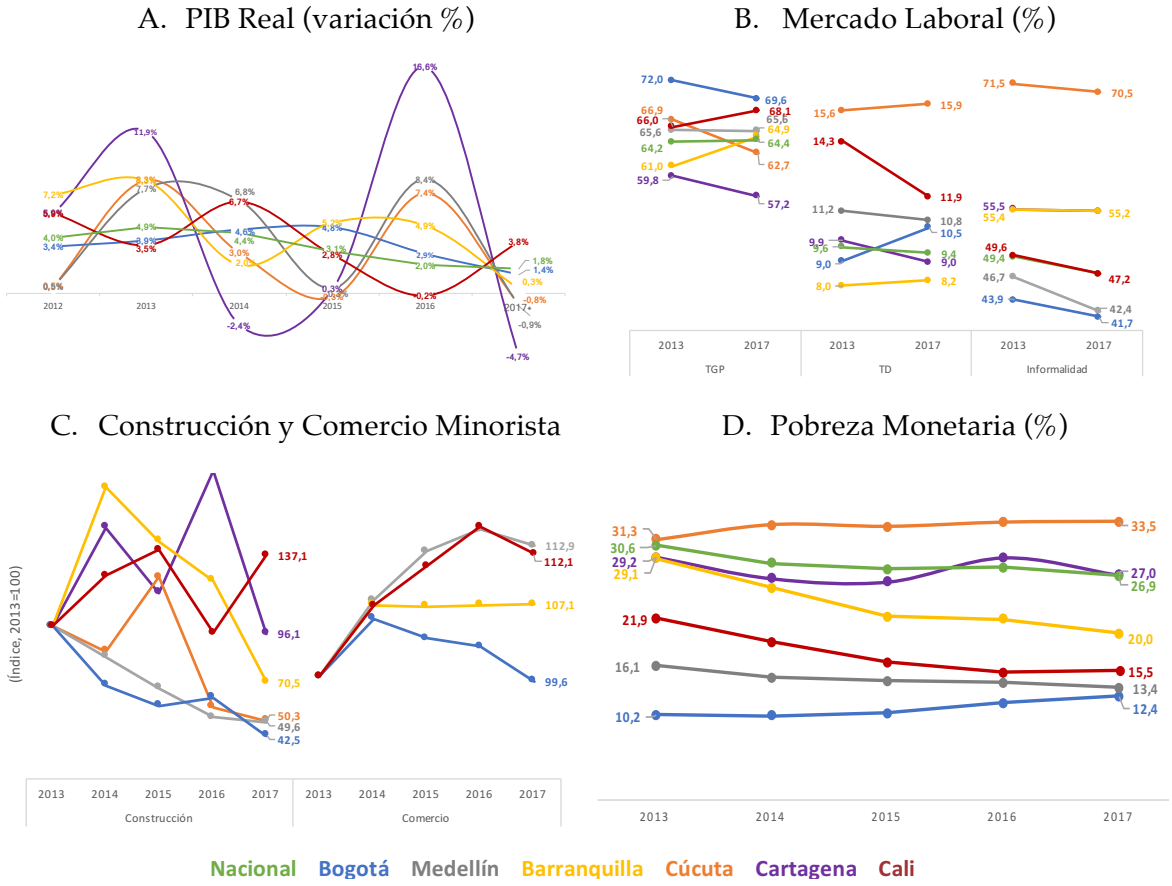
Por otro lado, para cada una de ellas se realizó un seguimiento de las principales variables macroeconómicas, particularmente indicadores del mercado laboral, de actividad económica, así como la evolución de los indicadores sociales, en este caso la pobreza monetaria, con el fin de hacer una primera aproximación a los efectos de la migración o las barreras/ventajas presentes para estos en el país. Adicionalmente, se incluye un análisis de los sectores económicos que son más propensos a la informalidad como el comercio y la construcción. Dada la naturaleza de la migración, es muy probable que las personas que recién llegan al territorio colombiano busquen engancharse rápidamente al mercado laboral en sectores con menores barreras de entrada y que posteriormente se vayan moviendo hacia la formalidad y especialidad. Los diferentes indicadores analizados se resumen en el Gráfico 3.9.

En primer lugar, la población migrante no solo abandonó su país motivado por la crisis económica y humanitaria, sino que llegó a Colombia en una coyuntura de desaceleración económica marcada. Aunque algunas regiones como Bogotá y Medellín presentaron un crecimiento levemente superior al total nacional durante los últimos años (Gráfico 3.9.A.), el desempeño de sectores altamente intensivos en mano de obra poco calificada en esas ciudades, como la construcción y el comercio, han presentado recientemente una desaceleración igualmente (Gráfico 3.9.C.). En el caso de la construcción, el desempeño ha sido igualmente pobre en buena parte de las otras ciudades de alto flujo de migrantes durante dicho periodo, Cúcuta, Cartagena y Barranquilla. Esto, claramente, imprime presiones adicionales para la absorción de la mano de obra.

En ese sentido, la economía cucuteña presentó un crecimiento casi nulo y muy por debajo del promedio nacional, dando cuenta de la difícil situación por la que atraviesa y las secuelas que la caída en la actividad comercial de la frontera ha traído a la ciudad. Similarmente, Cartagena presentó una caída importante del PIB en el último año, que podría estar

explicado por la caída en el el área licenciada para construcción. Por el contario, Cali presentó un repunte en crecimiento estimado del PIB real de en 2017, muy por encima del 1.8% de crecimiento para el total nacional.

Gráfico 3.9. Desempeño económico y social en las principales zonas de alta migración



Nota: El PIB Municipal se construye a partir del índice de importancia económica municipal. | Los datos de construcción corresponden a la construcción de un índice del área total licenciada (m2) y los de comercio al índice de ventas minoristas reales. En los indicadores laborales Medellín incluye el Valle de Aburrá, Cali incluye Yumbo, Barranquilla incluye Soledad, y Cúcuta incluye Villa del Rosario-Los Patios-El Zulia. El dato de informalidad para el total Nacional corresponde a las 13 principales ciudades.
Fuente: Información del DANE de Cuentas Nacionales, GEIH, ELIC, Pobreza. Cálculos propios.

La coyuntura de los principales indicadores del mercado laboral nos muestra un panorama más claro de las presiones producto de la migración o a la que los migrantes se están viendo enfrentados (Gráfico 3.9.B.). En el caso particular de Cúcuta, la ciudad fronteriza con más concentración de migración proveniente de Venezuela, llama la atención el altísimo nivel de informalidad al que se enfrenta. Desde 2013 en adelante la ciudad ha experimentado niveles cercanos al 70%, muy superior al promedio nacional de 48.1%. Sin embargo, la tasa de desempleo (TD) aumentó marginalmente en el mismo lapso, en parte, por una reducción en la participación laboral como consecuencia de un menor crecimiento de la población económicamente activa (PEA) respecto de la población en edad de trabajar. Teniendo en cuenta que esta ciudad presenta un importante flujo de migrantes (principalmente en los

periodos de tránsito), no solo se comienzan a evidenciar presiones sobre el indicador de desempleo, sino que por el otro lado parecería que una parte importante del flujo de migrantes, en su mayoría joven, no están participando activamente en el mercado laboral.

Una situación similar se evidencia en el caso de Bogotá, con aumentos en los niveles de desempleo y reducciones en la tasa global de participación (TGP). Por su parte, Barranquilla, Medellín y Cali muestran un mejor comportamiento de su mercado laboral. Aunque en el primer caso la tasa de desempleo se incrementó levemente, esto estuvo presionado por un importante incremento en la participación laboral durante dicho periodo. Un indicador de la demanda o absorción del mercado laboral de la población económicamente activa es la tasa de ocupación (TO), que entre 2013 y 2017 la TO cayó tanto en Cúcuta como en Bogotá. Esto parece seguir indicando un aumento en las rigideces en el mercado laboral en estas ciudades que, como mencionamos anteriormente, están presionando al alza los niveles de desempleo. A pesar de esto, la informalidad se redujo en todos los casos, lo que es un buen indicador de calidad en la generación de empleo.

Con el fin de indagar más a fondo las presiones laborales de la migración estimamos los principales indicadores del mercado laboral para la población migrante nacida en Venezuela[19] a partir de la información de la GEIH y la comparamos con los indicadores para el resto de la población. Por los fuertes incrementos en los flujos migratorios en lo corrido del 2018 la información se extendió hasta junio de este año. Esta información se presenta de manera gráfica en el Anexo 3. Entre los principales resultados se destacan: (i) la oferta de trabajo, representada en la TGP, presenta un aumento importante en la población migrante; (ii) Bogotá, Barranquilla y, en menor medida, Cartagena, muestran una mejor demanda de trabajo para la población migrante en lo corrido del año; (iii) aunque en Barranquilla la tasa de desempleo de la población migrante se redujo de manera importante, acercándose a la del total de dicha ciudad, en la mayoría de las otras ciudades el desempleo para los migrantes se ha incrementado, presionando al alza la tasa para el total de la ciudad; (iv) en el primer semestre del año en Cúcuta se presentó un fuerte aumento de la TGP y una caída en la TO en la población migrante, presionando al alza el desempleo en cerca de 6 pps respecto de 2017; (v) en Medellín el desempleo en la primera mitad del año, frente a 2017, aumentó 12 pps, principalmente por una fuerte caída en la demanda laboral; y (vi) hasta el año pasado, aparentemente, el mercado laboral a nivel nacional estaba absorbiendo el choque migratorio, sin emabrgo, en 2018 ya se comienzan a sentir las presiones.

Por último, la proporción de la población en condición de pobreza monetaria se incrementó en Cúcuta y Bogotá (Gráfico 3.9.D.). Este es quizás el indicador más correlacionado en el corto plazo con el fenómeno migratorio en la medida en que la población migrante, como lo hemos caracterizado, presenta menores niveles de ingreso y llega en condiciones de evidente necesidad. Esto impone un reto para estas ciudades que revierten, parcialmente, los logros alcanzados en esta materia. A pesar del alto flujo a ciudades como Barranquilla y Medellín, hasta el momento no se evidencian fuertes presiones sobre la pobreza monetaria, alcanzando —al menos de manera parcial— a sobreponerse al aumento generado por la

[19] Por la forma en que se hacen las preguntas en el módulo de migración se generan traslapos para la población retorno entre los años, por lo que se excluyen de este cálculo.

población migrante. El acelarado crecimiento en el flujo migratorio en lo corrido de este año podría poner una presión considerable sobre estos indicadores.

3.2.3. Seguridad, comercio ilegal y política internacional

A medida que la crisis en Venezuela se agudiza, se hacen visibles algunas preocupaciones en materia de seguridad que es importante abordar: i) el incremento en los indicadores de criminalidad en la región de frontera y el control territorial de organizaciones al margen de la ley ante el alto influjo de migrantes; ii) el incremento de las rutas de narcotráfico y comercio de drogas; iii) el aumento del contrabando y la venta de armas como mecanismo de arbitraje económico de los venezolanos; y iv) la posibilidad de una agresión militar a Colombia.

En primer lugar, con el incremento en el número de migrantes venezolanos —regulares e irregulares— a territorio colombiano, ya sea por motivos de tránsito, abastecimiento o como nueva residencia, decenas de miles de personas desesperadas y sin capacidad de pago pueden verse obligados a recurrir a la delincuencia como mecanismo de supervivencia. Lo que es más grave aún, este fenómeno puede dar a los grupos criminales que operan en la frontera (disidencias-FARC, ELN, EPL o Pelusos, Clan del Golfo y Puntilleros) la oportunidad de beneficiarse criminalmente de esta población. La migración se convierte entonces en un flujo constante de posibles víctimas y reclutas, por ejemplo, acudiendo a la extorsión para garantizar el paso seguro por la frontera.

En ese sentido, la prostitución, la delincuencia y la indigencia han aumentado en las áreas fronterizas, especialmente después de que se reabrió la frontera en 2016.[20] Las cifras de la Policía Nacional muestran un aumento significativo en el número de delitos entre 2013 —año de inicio de la crisis— y 2017, y de manera relevante entre el 2015 y 2016, periodo en el que se cerró y se abrió de nuevo la frontera para tránsito migratorio (Tabla 3.4.) . No obstante, aunque se evidencia un incremento en el número total de delitos a lo largo de este periodo, la proporción de aquellos cometidos por nacionales venezolanos es apenas una fracción de estos. Al mirar el tamaño de la migración venezolana, y compararlo con el número de delitos cometidos por venezolanos en la región de frontera, no su puede afirmar —como se ha visto en los medios de comunicación— que los migrantes venezolanos estén llegando al país con el propósito de delinquir. En otras palabras, no es un comportamiento generalizado a la población migrante. En cambio, parecería que los problemas de inseguridad, que pueden estar relacionados con el flujo migratorio, se deben más a una intensificación de la actividad de organizaciones criminales que hacen presencia en esa región.

En segundo lugar, Venezuela es una zona estratégica de tránsito de drogas. La intensificación de la cleptocracia en el país vecino ha significado una reducción de la toma de responsabilidad del problema y de medidas eficaces para detener tales flujos ilícitos, especialmente de cocaína colombiana. Los altos niveles de corrupción al interior de las fuerzas armadas venezolanas y la implicación de miembros del Gobierno en narcotráfico

[20] "ONU: Es urgente atender la situación en la frontera con Venezuela." (9 de febrero de 2018). *El Espectador* Tomado de www.elespectador.com

han favorecido el tránsito de drogas a través del territorio venezolano, así como la protección de grupos armados ilegales colombianos como han sido el caso de las FARC y el ELN.

Tabla 3.4. Comportamiento de la criminalidad en la región de frontera por modalidad

Modalidad	2013		2014		2015		2016		2017		2014	2015	2016	2017
	Total	VEN	Total	VEN	Total	VEN	Total	VEN	Total	VEN	Variación Anual del Total			
Hurto a residencia	1481	4	1281	0	1463	3	1937	6	1927	7	-13,5%	14,2%	32,4%	-0,5%
Hurto a personas	7799	26	7536	14	8382	36	11350	52	12252	93	-3,4%	11,2%	35,4%	7,9%
Hurto de celulares	3111	9	3121	3	4039	19	6101	32	7089	43	0,3%	29,4%	51,1%	16,2%
Hurto a comercio	1650	NR	1485	NR	1765	NR	2621	NR	2337	NR	-10,0%	18,9%	48,5%	-10,8%
Homicidios	743	10	603	6	626	14	688	15	676	41	-18,8%	3,8%	9,9%	-1,7%
Arma blanca	128	0	120	0	110	0	147	0	142	0	-6,3%	-8,3%	33,6%	-3,4%
Arma de fuego	565	0	458	0	493	0	512	0	507	0	-18,9%	7,6%	3,9%	-1,0%
Extorsión	377	1	348	0	397	0	444	0	430	2	-7,7%	14,1%	11,8%	-3,2%

Nota: VEN: venezolano | NR: no registra | Los datos representan el número de delitos agregados de Maicao, Riohacha, Valledupar, Cúcuta (AM), Bucaramanga (AM) y Arauca.
Fuente: Grupo Información de Criminalidad (GICRI) - DIJIN. Cálculos propios.

De acuerdo con el informe de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos (2017), Venezuela es una de las rutas de tráfico preferidas para las drogas ilegales, desde América del Sur a la región del Caribe, América Central, los Estados Unidos, África occidental y Europa. Esto sucede no solo como consecuencia de la alta corrupción y de un sistema judicial débil, sino debido a que el país carece de los equipos, la capacitación y los recursos necesarios para impedir significativamente las operaciones de las principales organizaciones de tráfico de drogas.

A raíz de los esfuerzos de interdicción del Gobierno colombiano durante la década pasada, se generó un desplazamiento relativo de la operación de narcotráfico de las organizaciones ilegales hacia otros países de la región. Las instalaciones de procesamiento de cocaína, por ejemplo, se trasladaron principalmente a Venezuela y Ecuador, donde las debilidades institucionales y los precios más bajos para algunos de los precursores químicos utilizados en la producción de cocaína como gasolina y cemento hacen que esta actividad sea más rentable y segura (Mejía y Restrepo, 2014).

En tercer lugar, las debilidades institucionales de Venezuela la hacen igualmente estratégica para el contrabando, la venta de armas y municiones, y el tráfico humano. A raíz de los hechos de corrupción que envuelven miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas y la Policía Nacional Bolivariana con el contrabando en la frontera, el periódico El País de Cali en un trabajo de campo e investigativo armó una base de datos con la información de cerca de 500 registros públicos de la Fiscalía General de Venezuela sobre delitos cometidos por militares y policías en todo el territorio venezolano.[21] El resultado de ese análisis muestra que la gran mayoría de capturas por corrupción se dan en la Guardia Nacional Bolivariana. De acuerdo con eso, los delitos por los que están siendo juzgados o

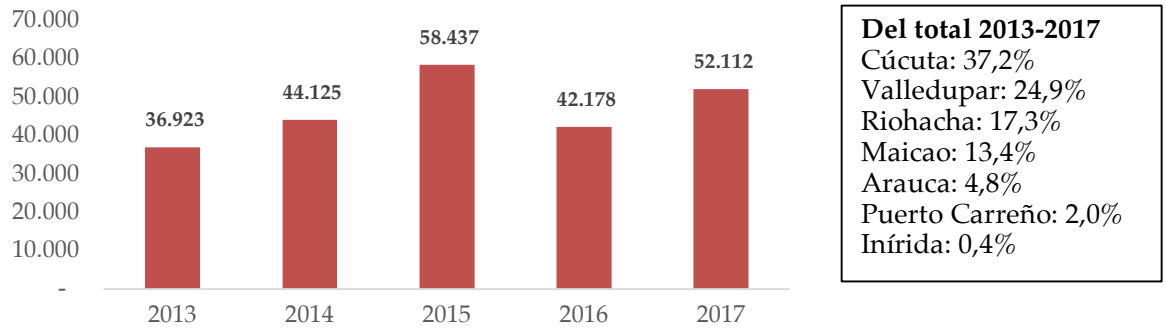
[21] "Venezuela, crimen sin frontera." (septiembre de 2017). *El País*. Tomado de https://www.elpais.com.co/especiales/venezuela-crimen-sin-frontera/

ya fueron condenados oficiales de mediano y alto rango van desde contrabando de combustible, tractores y motocicletas, o robo de carne y de víveres, hasta tráfico de oro, asalto a vehículos de carga, rescate o cambiazos de droga incautada y narcotráfico.

Existen diversos fenómenos relacionados con el contrabando y que representan distorsiones en las importaciones, generando un efecto fiscal al burlar el control aduanero. En primer lugar, se encuentra el contrabando abierto que corresponde a los bienes importados no registrados en el país de destino y que, por el contrario, presentan registro de exportación en el país de origen. En segundo lugar, está la modalidad de subfacturación en la que el valor de los bienes importados se registra por un precio menor al precio de exportación declarado en el país de origen, buscando pagar menos impuestos. La tercera categoría corresponde a la sobrefacturación, la cual se asocia con el lavado de activos, en la medida en que se generan importaciones ficticias. Por otro lado, se encuentran las importaciones que presentan cambio de procedencia o aquellas con cambios de posición arancelaria con el fin de aprovechar los beneficios comerciales de otros países o bienes. Los últimos cuatro rubros corresponden a contrabando técnico. Por fuera queda el contrabando que no aparece reportado en ninguno de los dos países, y que por lo tanto se hace burlando los controles fronterizos a través de rutas clandestinas.

Un indicador del comportamiento del contrabando abierto, tanto el reportado en el país de origen como el que no cuenta con ningún tipo de reporte, son las cifras de aprehensiones realizadas por las autoridades en la región de frontera. Las cifras de la DIAN muestran un claro aumento en el número de aprehensiones por contrabando entre el 2013 y el 2017 (Gráfico 3.10.) . A precios de 2017, el número de aprehensiones en zona fronteriza a Venezuela se incrementó en 41.1%, con importantes incrementos en las seccionales de Cúcuta (37.2%), Valledupar (24.9%) y Riohacha (17.3%). La caída entre el 2016 y 2015 puede estar explicada, en parte, por el cierre de la frontera por decisión de Venezuela en agosto de 2015 y su reapertura un año después, que focalizó los esfuerzos de la fuerza pública colombiana en los pasos no autorizados. Aunque en los datos se evidencia un incremento importante en este periodo, la cantidad incautada es apenas una fracción del contrabando a nivel nacional (ICG, 2018).

Gráfico 3.10. Aprehensiones Realizadas en Zona Fronteriza a Venezuela
(Cifras en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia con información de la DIAN-GRAIC.

Otro indicador del nivel de contrabando es la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas, es decir, la comparación entre el valor de las exportaciones

hacia Colombia reportadas por el país de origen, en este caso Venezuela, y el valor de las importaciones declaradas en Colombia, para cada partida arancelaria. Estas distorsiones se clasifican según las tipologías vistas anteriormente.

Tomando en cuenta las estimaciones de la DIAN[22] para 2013 que corresponde al último año reportado dado que no fue posible obtener información completa, las distorsiones ascienden a 288 millones de dólares FOB, tan solo el 4.8% de las distorsiones provenientes de los países de América Latina y 1.3% del total. Por otra parte, el costo fiscal (arancel e IVA) por los fenómenos de contrabando abierto y subfacturación fue cercano a los 6 mil millones de pesos, menos del 1% de la evasión de la región y del resto del mundo. Lo anterior parecería estar evidenciando que el mayor problema proviene del contrabando que no se registra en ninguno de los dos países, es decir, aquel que pasa de manera ilegal por los puntos no autorizados. Si consideramos los dos fenómenos que más se relacionan con el flagelo del contrabando (abierto y subfacturación), en la medida en que la evasión de los impuestos correspondientes genera un mayor costo fiscal, esta cifra afectó el 6.8% de las importaciones en 2013.

El contrabando es solo otro síntoma de la debacle de la economía venezolana, que ha provocado efectos indirectos en otros frentes. Entre los catalizadores de este creciente fenómeno se encuentran, en primer lugar, la hiperinflación venezolana y los arbitrajes que generan los controles de precios. Esta situación incentiva el contrabando de alimentos subsidiados que el gobierno venezolano le entrega a sus ciudadanos burlando los controles aduaneros locales o pagando coimas a la fuerza pública en Venezuela, siendo comercializada a un precio inferior al que el mercado establece en Colombia. El caso de la gasolina es un buen ejemplo, porque mientras un galón en Colombia costaba $2.97 dólares en la última semana de septiembre de este año, en Venezuela —el país con la gasolina más barata del mundo— su precio se ubicaba en $0.01 dólares.[23]

Otra distorsión son las barreras a la exportación por la introducción de los certificados, permisos y licencias de exportación, como el de demanda interna satisfecha, de la mano de la brecha entre el tipo de cambio oficial y la del mercado paralelo. Lo anterior genera incentivos perversos, por cuanto aumenta el costo de oportunidad que percibe el productor o comercializador entre declarar la exportación o contrabandear. Esto permite que los importadores venezolanos —en su mayoría funcionarios del Gobierno y militares— vendan productos adquiridos a la tasa oficial a un valor en dólares o pesos colombianos que, convertidos a bolívares en el mercado 'negro', les deje un sustancioso margen.

A pesar de que el contrabando de alimentos, ganado en pie, medicamentos, entre otros productos, se ha incrementado con la crisis, el contrabando de combustibles es quizás el más oneroso fiscalmente. En ese sentido, el mercado está repartido desde los tradicionales "pimpineros" hasta las estructuras criminales, con la complicidad de las fuerzas de seguridad en ambos lados de la frontera, pero particularmente policías y militares venezolanos.

[22] Granada, A. y Sierra, P. (2015). "Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas, año 2013." *Cuadernos de Trabajo*, no. 56, Coordinación de Estudios Económicos, Bogotá.
[23] "Gasoline Prices Around the World: The Real Cost of Filling Up." (1 de mayo de 2018). *Bloomberg*. Tomado de www.bloomberg.com

Siguiendo un ejercicio realizado por Villar y Malagón (2013), se calcula el tamaño del mercado de consumo de gasolina y ACPM de contrabando, así como su impacto fiscal. Las cifras del Ministerio de Minas y Energía y de la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME) dan cuenta de un consumo de gasolina y ACPM del orden de los 1.700 y 2.000 millones de galones, respectivamente. Por su parte, cálculos de Fendipetróleo y la DIAN[24] indican que el contrabando representa entre el 10% y 15% del consumo de combustibles en Colombia, por lo que el contrabando de estos productos estaría alrededor de los 370-550 millones de galones en conjunto en 2018. Si tomamos como referencia un contrabando del 15% del consumo interno de combustibles, al precio promedio en el mes de junio de la gasolina de las principales ciudades[25] (9.238 pesos por galón) y del ACPM (8.541 pesos por galón), resultaría en un tamaño del mercado de combustible contrabandeado —a precios de mercado— correspondiente a 4.9 billones de pesos, es decir, 0.5% del PIB.[26] Ahora bien, haciendo un ejercicio contra factual en el que se asume que la gasolina que entró de manera ilegal al país fue comercializada legalmente en el mercado doméstico, el recaudo fiscal habría aumentado en cerca de 865 mil millones de pesos (0.09% del PIB) para el Gobierno Nacional y 412 mil millones (0.04% del PIB) para el recaudo de los gobierno locales.

Por otra parte, según cálculos de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), de cada 5 animales consumidos al día en área metropolitana de Cúcuta 4 provienen del contrabando de ganado de Venezuela, lo que representa un mercado del orden de los 135 millones de dólares anuales.[27] Este contrabando igualmente presenta riesgos de sanidad para el país, como lo muestra el regreso de la fiebre aftosa a Colombia en 2017 después de casi una década.

Precisamente por ser un negocio de tan alta rentabilidad, las rutas de contrabando se encuentran en constante competencia y han profundizado el problema en seguridad. Por esa razón, las trochas se encuentran en constante conflicto entre bandas criminales, grupos guerrillas y soldados de la Guardia Nacional que manejan los puestos de control. De acuerdo con la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), existen más o menos 247 pasos ilegales, los cuales están ubicados en su mayoría en La Guajira, con cerca de 183, en Norte de Santander con 50 pasos, y 14 en Arauca, por donde se transporta ilegalmente combustible y otros bienes procedentes del vecino país.

Por otro lado, los incentivos a ejercer actividades como el contrabando o la participación en el mercado negro de divisas están también generando distorsiones en las actividades normales de niños y jóvenes. Información reportada por la ONG Fundación Redes muestra que en la región de frontera —del lado venezolano— la deserción escolar llegó al 80% como resultado de la falta de acceso al sistema de alimentación escolar en la gran mayoría de los colegios y la creciente participación de los jóvenes en el intercambio, principalmente, de

[24] "Cerca de 15% del combustible en Colombia es de contrabando." (2 de diciembre de 2013). *Portafolio*. Recuperado de http://www.portafolio.co
[25] Se excluye a Pasto y Cúcuta por su precio subsidiado.
[26] Suponiendo que el consumo de contrabando se genera en su totalidad en área de frontera, si tomamos el precio actual de la gasolina y ACPM en Cúcuta, el tamaño del mercado sería de 2.4-3.6 billones.
[27] Long, Guideon. (2018, enero 8). "Smuggled cattle and petrol join exodus from Venezuela." *Financial Times*. Tomado de www.ft.com

gasolina.[28] Esto podría facilitar el reclutamiento de menores por parte de los grupos armados que hacen presencia en la frontera, entre estos, la guerrilla colombiana.

Uno de los temas más preocupantes quizá sea el aumento en el flujo de armas desde Venezuela a manos de estructuras criminales en Colombia (Evan Ellis, 2017). Existe el riesgo de que, a medida que la situación en Venezuela se deteriora aún más, las armas y el dinero que el gobierno ha canalizado a los "colectivos" chavistas (milicias urbanas y grupos delictivos) se filtren en el mercado negro y a través de este se comercien de este lado de la frontera, teniendo en cuenta las dificultades económicas de estos miembros y los problemas de disciplina al interior de los grupos.

Por último, la posibilidad de una agresión militar de Venezuela en territorio colombiano sigue estando latente. Ésta podría servir como una excusa para distraer la atención de los problemas políticos y económicos en el país vecino hacia un problema externo que le permita al Gobierno reunir apoyo público y consolidarse por completo en el poder, reduciendo la presión nacional e internacional (Evan Ellis, 2017). De hecho, la incursión de soldados venezolanos en territorio colombiano en marzo de 2017, cruzando el río Arauca, se puede entender como un intento de provocar una respuesta de la fuerza pública colombiana.

Para el Gobierno Nacional debe ser una prioridad abordar estos problemas a lo largo de la frontera, no solo para evitar una expansión de la inseguridad, sino porque podrían tener repercusiones negativas en la consolidación a nivel territorial de los compromisos del acuerdo de paz.

3.3. Estimación del impacto fiscal del fenómeno migratorio venezolano

Gran parte de la literatura económica sobre migraciones se ha centrado en su posible impacto en el mercado laboral, en particular, el efecto sobre los salarios de los trabajadores nativos y su nivel de empleo, así como sobre su consecuente efecto sobre los precios de bienes y servicios y la distribución del ingreso. Sin embargo, el análisis de los efectos macroeconómicos, especialmente los efectos sobre el crecimiento de la economía, las ganancas en eficiencia y los impactos fiscales son igualmente relevantes. Ante la poca literatura de los efectos económicos de la migración entre países en desarrollo —también conocida como migración Sur-Sur—,[29] la estimación del impacto fiscal de la migración venezolana para Colombia constituye un avance en este frente.

En la literatura empírica existen tres aproximaciones para estimar los impactos fiscales de la migración. Por un lado, la estimación del costo adicional o la presión de gasto que tiene el país receptor para atender las necesidades de los migrantes. Este es particularmente relevante para el Gobierno, en la medida en que se basa en un análisis coyuntural de los efectos en el muy corto plazo. En segundo lugar, las estimaciones a partir de modelos de consistencia macroeconómica en el que se analiza el impacto general sobre la economía a

[28] "ONG FundaREDES denuncia ante MP 80 por ciento de deserción escolar en frontera con Colombia." (16 de julio de 2018). *Fundación Redes*. Tomado de www.fundaredes.org

[29] De acuerdo con Ratha y Shaw (2007), cerca de la mitad de los migrantes de países en desarrollo residen en otros países en desarrollo y alrededor del 80% de la migración Sur-Sur tiene lugar entre países con fronteras contiguas.

partir de la simulación de un incremento en el flujo adicional de migrantes —por ejemplo, aumentando la fuerza laboral.

La tercera aproximación consiste en la estimación del impacto fiscal neto. Esta última metodología ha tomado fuerza en la literatura internacional ya que requiere estimar tanto lo que reciben los migrantes en transferencias directas y acceso a bienes públicos en el país de destino, como su contribución a los sistemas de impuestos y seguridad social (ver, Dustman *et al.*, 2010; OECD, 2013). En ese sentido, la estimación del impacto fiscal hace una comparación entre los costos de los migrantes para las finanzas públicas (incluidos los servicios y beneficios utilizados por los migrantes) con sus impuestos y otras contribuciones que al Estado. Esta estimación puede realizarse bajo un enfoque estático, es decir, tomando como referencia un año fiscal específico, o bajo un enfoque dinámico, la cual calcula el valor presente neto de las contribuciones y costos a lo largo de toda la vida de los migrantes y, en algunos casos, de sus hijos.

Estimar el impacto fiscal neto de la migración es una tarea compleja debido a la información requerida. No solo se deben tener en cuenta las características observables (edad, educación, salud, etc.) y no observables (*e.g.*, la habilidad) de los migrantes, sino también la naturaleza temporal o permanente de la migración (Vargas-Silva, 2016). Debido a que algunas de estas características no se pueden obtener de los datos, detrás de las estimaciones existen varios supuestos que, junto con la aproximación metodológica, pueden cambiar los resultados. Sin emabrgo, la evidencia empírica, princpalmente en países de la OECD, muestra que los impactos tienden a ser pequeños como proporción del PIB.

Por otra parte, se requiere de información completa de los ingresos y gastos reales del Estado que puedan ser imputados, teniendo en cuenta las diferentes características socio económicas de los distintos grupos de población a comparar (generalmente, nativos vs. inmigrantes). En ese sentido, y teniendo en cuenta que la migración no es solo un problema del Gobierno Central, se requiere información del Gobierno General (Gobierno Nacional Central, gobiernos departmanentales y municipales, y sector de seguridad social) para los distintos tipos rubros de ingresos suceptibles de recibir aportes de los migrantes, así como de los rubros de gasto suceptibles de ser afectados fiscalmente. Es en este último caso donde se percibe mayor dificultad en la información en países con una larga tradición de seguimiento fiscal a través de los clasificadores económicos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda) y en menor media un seguimiento a la ejecución por funcionalidad de gasto, es decir, teniendo en cuenta la finalidad y función del gasto.

Actualmente no existe una estimación del impacto fiscal neto de la migración, en particular la migración de Venezuela, en Colombia —al menos información de consulta pública. Esto se ha visto limitado por la falta de datos e información precisa sobre algunos de los requerimientos explicados anteriormente. Quizás la principal limitante para realizar esa estimación en Colombia es la inexistencia de un reporte público de los ingresos y gastos —desagregados por su finalidad— para el sector público, en especial, a nivel del Gobierno General. De contar con los datos para cada sector, que en algunos casos no se reportan de manera detallada, habría que construir un balance consolidado, con lo que eso implica en términos de cruce de información de ingresos y gastos que se transfieren entre sectores.

Ante las dificultades para obtener y construir una información completa, desagregada (por sector fiscal y por tipo de ingreso o gasto) y consistente con el balance fiscal del Gobierno General en Colombia, en el presente documento abordamos la estimación del impacto fiscal utilizando la metodología presupuestal como detallaremos más adelante. No se realiza una estimación a partir de modelos macroeconómicos ya que el foco del presente ejercicio es evidenciar las presiones de gasto a nivel de los distintos rubros, teniendo en cuenta las características observadas de la población migrante.

3.3.1. Estimación del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios

En esta sección se hace un cálculo indicativo del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios para la atención de la migración proveniente de Venezuela. Para la cuantificación del costo fiscal indicativo, se partió de la revisión de los documentos de la gestión de las entidades del Gobierno Nacional, particularmente los insumos del Ministerio de Hacienda, y de los documentos de las experiencias internacional que sirvieron de base para definir los ejes funcionales de gasto que se verían afectados por dicho fenómeno migratorio. El objetivo de esta revisión consiste en identificar las acciones del gobierno y la normatividad en la legislación colombiana (ver Cuadro 3.2.) sobre la protección de derechos a quienes residen en el territorio nacional, con el fin de identificar aquellas que podrían tener un impacto fiscal significativo.

Las transferencias fiscales directas no son el único componente que se debe considerar al evaluar el impacto fiscal de la inmigración. Se debe tener en cuenta el consumo de bienes y servicios públicos, como la educación y la salud por parte de los inmigrantes. Estos gastos tienden a aumentar con cada inmigrante individual, al menos en un principio. Por ejemplo, en lo que respecta al gasto en salud, aunque los migrantes tienden a tener menos acceso y a utilizar menos los servicios de salud debido a barreras formales (legales) e informales (socioculturales, linguísticas, etc.), siendo en promedio —al menos en teoría— menos costosos fiscalmente para el erario público respecto de los nacidos en el país (Norredam y Krasnik, 2011), su costo para el sistema aumenta con cada nueva persona cubierta. Por otro lado, también existen otros gastos administrativos y humanitarios como el registro y los refugios temporales que también implican costo fiscal. Finalmente, existen una serie de bienes públicos que no se ven afectados por el tamaño de la población, como el gasto en militares y policías, lo que hace que el aumento marginal de estos costos debido a la migración sea casi nulo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la metodología para la estimación del costo fiscal de la migración se divide en dos etapas. La primera consiste en la identificación de la población beneficiada o con potencial de serlo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Esta población *corresponde a las personas que ingresaron al país –y residen–en los últimos cinco años provenientes de territorio venezolano, independiente de su lugar de nacimiento*. La segunda etapa consiste en la identificación de los rubros de gasto potencialmente afectados, así como su correspondiente costo per cápita o costo directo de atender a dicha población.

Al no tener establecidas unas metas para cada uno de los productos, se deben asumir dos escenarios: (i) que la población efectivamente beneficiada a 2017 corresponde, en cada caso,

a la cota inferior de la población potencial, y (ii) que la cota superior de la población potencial corresponde al número de personas para cada grupo de edad o según sus características, como discutiremos más adelante.[30]

En el ejercicio se identifican seis grandes ejes funcionales de gasto (Tabla 3.5.) . El primer tipo versa sobre el gasto asociado a la atención a primera infancia. En segundo lugar está el gasto en educación, particularmente el gasto en educación prescolar, básica y media que es gratuita para la oferta oficial. El tercer tipo corresponde al gasto en salud y seguridad social, cuya principal afectación se da en la atención cubierta por el régimen subsidiado de salud y el acceso al servicio de urgencias. De otra parte, se tienen en cuenta las transferencias a hogares y personas a través de diferentes programas sociales,[31] en el que se incluyen aquellos a los cuales pueden acceder los migrantes colombianos y/o extranjeros pertenecientes al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBÉN (*e.g.*, Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos-Ingreso Social).[32] Por otro lado, se contemplan los gastos en gestión, asistencia y ayuda humanitaria, que miden el costo de la provisión de soluciones de vivienda temporal (albergues), alimentación y entrega de subsidios monetarios y en especie, así como los gastos asociados a la adecuación y construcción de nuevos centros de atención a migrantes. Por último, se incluye el eje de acceso a vivienda nueva que toma en cuenta el subsidio familiar de vivienda al que puede acceder dicha población.

Cuadro 3.2. ¿Cuál es el posible impacto fiscal de la migración en Colombia?

Para poder abordar el posible impacto fiscal de la migración en Colombia se hace necesario determinar aquellos potenciales beneficiarios y programas susceptibles de una 'afectación' fiscal —entendida en sentido presupuestal. En otras palabras, es necesario responder la siguiente pregunta: ¿quiénes pueden acceder a los diferentes servicios que provee el Estado? La respuesta a lo anterior depende del estatus migratorio de cada persona. Como se mencionó anteriormente, en Colombia existen cuatro tipos de migración: (i) la migración destino, correspondiente a los extranjeros con intención de establecerse en Colombia; (ii) la migración retorno, que abarca a los colombianos que salieron en pasadas décadas y que han regresado al país; (iii) la migración de tránsito, que identifica aquellas personas que se dirigen hacia un tercer país; y (iv) la migración pendular, que abarca el flujo constante personas en frontera, es decir, son aquellos migrantes sin vocación de permanencia en la medid en que ingresan al territorio nacional para comprar alimentos, víveres, etc., y salen dentro de términos legales. A su vez, los migrantes se clasifican entre regulares e irregulares, según su condición legal de permanencia y entrada en el territorio.

Aunque Colombia ha ratificado buena parte de los instrumentos internacionales —especialmente los de orden regional— de protección al migrante, el Estado colombiano cuenta con un marco normativo que establece los lineamientos de política en relación con la migración. Estas normas abracan desde la Constitución Política que señala los derechos y garantías de los extranjeros en el territorio nacional, pasando por la Política Integral Migratoria (CONPES 3603 de 2009) que integra los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país, y por el Sistema Nacional de Migraciones (Ley 1465 de 2011) mediante el cual se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior así como la integración de los extranjeros en Colombia, se han desarrollado

[30] Las cotas hacen referencia al mínimo/máximo número de personas atendidas o beneficiadas (o posibles de serlo) que generan una erogación de recursos.

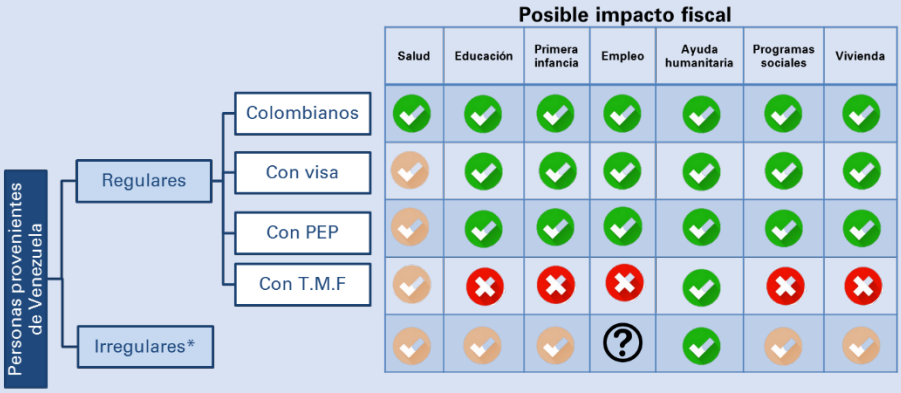
[31] Es importante mencionar que desde mediados del 2017 el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación—DNP, Migración Colombia y la Cancillería Colombiana, autorizó el ingreso de extranjeros al SISBÉN. Para ese motivo el DNP flexibilizó el registro para los venezolanos permitiendo que, además de la cédula de extranjería, pudieran registrarse aquellos con documentos que los acrediten como inmigrantes regulares, especialmente aquellos que tengan activo el Permiso Especial de Permanencia (PEP).

[32] Aunque existen otros programas sociales a los cuales podrían acceder los migrantes, los programas seleccionados dependen exclusivamente de la situación socioeconómica del hogar o persona y no, por ejemplo, de la presentación y aprobación de proyectos productivos, entre otros. Por su parte se excluyen aquellos programas como Colombia Mayor que exigen un mínimo de residencia en el país y para los cuales no pueden ser identificados en la GEIH los potenciales beneficiarios.

disposiciones legales que amparan los derechos de las personas que habitan y que transitan el territorio, cualquiera sea su procedencia. Para dar cumplimiento a dichas disposiciones se instauró la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones (Decreto 1239 de 2003) como órgano que coordina y orienta la ejecución de la política migratoria del país. Los efectos jurídicos de los instrumentos internacionales, así como del marco normativo y de política a nivel Nacional, han generado una serie de obligaciones en relación con la condición de esta población en el territorio nacional.

En la Ilustración 3.4. se presentan algunos de los posibles efectos fiscales por la prestación de los servicios del Estado y/o la entrega de bienes, según la condición migratoria. En algunos casos la población migrante puede acceder por completo a los bienes y servicios (símbolo verde), en otros solo de manera parcial —por ejemplo, en el caso de salud, acceso únicamente al servicio de urgencias al no estar asegurado— (símbolo naranja),[33] o, por el contrario, por su condición migratoria no tienen acceso a los diferentes servicios del Estado (cruz roja). No obstante, dadas la diferente normatividad vigente, nacional e internacional, en algunos casos no es claro si los migrantes pueden o no acceder a los servicios, y dependerá entonces de decisiones políticas que tome cada país receptor (signo de interrogación).

Ilustración 3.4. Clasificación de la migración venezolana y su posible impacto fiscal



Fuente: Elaboración propia.

*Una persona se clasifica como irregular si presenta alguna de las siguientes condiciones: (i) entró al territorio de manera regular, pero a la fecha se le vencieron los términos de permanencia en el país; o (ii) entró sin autorización al territorio (cruzó la frontera por fuera de un puesto de control migratorio, *e.g.*, trocha).

Tabla 3.5. Metodología propuesta de cálculo: costo de tipo presupuestal

Ejes de Gasto	Población Objetivo		Precio
	Escenario 1	Escenario 2	
Atención a primera infancia[(a)]	Población estimada a partir de la ECV y GEIH que accede a la atención integral de primera infancia[34]	Población potencialmente beneficiaria menor a 5 años según **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**3.6. Costo promedio	Costo promedio
Educación prescolar, básica y media, servicios complementarios (PAE)	Población beneficiaria en IE oficiales[(b)], servicios complementarios (PAE) para dicha población y subsidio educación superior según Tabla 3.6.	Población potencialmente beneficiaria: prescolar (5 años), básica (6-14 años) y media (15-16 años), excluyendo población en instituciones privadas; PAE y educación superior según Tabla	Costo promedio en cada modalidad[36]

[33] En el caso de educación el MEN expidió la Circular No. 16 de 2018 en la que garantiza el acceso a educación preescolar, básica y media a la población venezolana migrante independiente del estatus migratorio. Ausnque el establecimiento no puede negar su matrícula y no tiene sanciones de Migración Colombia, el niño y su familia deben regularizar su condición. En el caso de atenció a la primera infancia las condiciones están consignadas en el Decreto 1288 de 2018.

[34] Para la estimación se sigue la metodología correspondiente a la población potencialmente beneficiaria (ver notas de la tabla).

[36] Se tiene en cuenta el costo promedio por alumno que se debe destinar para financiar la prestación del servicio en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

y educación superior[a)]		3.**¡Error! No se encuentra el rigen de la referencia.**6.[35]	
Acceso y servicios complementarios de Salud[a)(c)]	Población beneficiaria afiliada al régimen subsidiado y población no afiliada (atención de urgencias, vacunación, etc.)	Población potencialmente beneficiaria: (i) afiliada al régimen subsidiado, (ii) población no afiliada que cumple condiciones de afiliación[37], y (iii) población no afiliada que no cumple condiciones (atención de urgencias, vacunación, etc.)	Unidad de pago por capitación (UPC)
Programas sociales (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos-Ingreso Social)	Población beneficiaria de transferencias de programas sociales	Población potencialmente beneficiaria según Tabla 3.6.	Gasto per cápita en cada programa
Gestión, asistencia y ayuda humanitaria[a)]	(i) Población beneficiaria de ayuda humanitaria; (ii) gasto destinado a la asistencia humanitaria en el territorio Nacional de la población migrante en el último año[38]	Población potencialmente beneficiaria según Tabla 3.6.	Gasto per cápita en víctimas, desplazados y población vulnerable y destinación de gasto per cápita en ayuda humanitaria
ACCESO A VIVIENDA NUEVA[A)]		Población potencialmente beneficiaria: hogares que no cuentan con miembros afiliados a una Caja de Compensación Familiar y que cumplen las condiciones dispuestas en la Tabla 3.**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**6.	Subsidio familiar de vivienda de Interés Social promedio (áreas urbanas y vivienda rural)

(a) La población potencialmente beneficiaria se calcula tomando en cuenta los puntos de corte de los programas sociales del gobierno nacional a partir del puntaje Sisbén III para cada hogar[39], así como grupo etario. (b) En educación superior se toma el promedio del pago por matrícula de la ECV de aquellos en IES oficiales para cada decil de ingreso y se aplica al número de personas que reportan estar cursando estudios de educación superior en IES oficiales en la GEIH. (c) Como el acceso a urgencias es incondicional de la afiliación, así como no son condicionales a la afiliación las jornadas de vacunación y, por ley, el servicio de salud debe seguir prestándose a la población pobre no asegurada (PPNA), se toma la población no afiliada y se aplica un porcentaje (45%) de la UPC correspondiente a la participación de urgencias y servicios hospitalarios en el valor del uso de servicios.
Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.6. resume los criterios de selección de la población potencialmente beneficiaria para cada eje de gasto teniendo en cuenta los puntos de corte de los diferentes programas sociales bajo la metodología del Sisbén III.

[35] La distribución según formación para el trabajo y educación universitaria corresponde a la participación observada a nivel Nacional para dicho periodo.
[37] Las condiciones de afiliación al régimen subsidiado en salud son: (1) población migrante colombiana repatriada o que ha retornado voluntariamente al país de Venezuela y su núcleo familiar (Decreto 2228 de 2017); (2) población clasificada en Sisbén 1 y 2 de acuerdo con la Tabla 3.6.
[38] Se incluye gasto en alojamientos temporales, asistencia humanitaria de emergencia (frazadas, kit de cocinas y de aseo), agua y saneamiento, entre otros.
[39] Actualmente los puntajes de corte de los diferentes programas están definidos por la metodología del Sisbén III, cuyos valores se basan en los cálculos de la ECV. En ese sentido, para estimar el número de personas que cumplen los puntos de corte del Sisbén utilizando la GEIH, realizamos el siguiente procedimiento: 1) calculamos el porcentaje de hogares (y de personas) que cumplen el respectivo punto de corte por percentil de ingreso en la ECV; 2) aplicamos los anteriores porcentajes a los percentiles de ingreso calculados en la GEIH; 3) al número de personas resultantes en cada percentil se distribuye por grupos de población teniendo en cuenta el porcentaje de cada grupo dentro de cada percentil de ingreso en la GEIH.

Tabla 3.6. Criterios de selección de la población potencialmente beneficiaria para cada eje de gasto

Ejes de Gasto	Programa social	Puntos de corte SISBEN III			Criterios adicionales
		14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural	
Atención a primera infancia	Atención Integral a la Primera Infancia	57,21	56,32	40,75	Menores de 5 años
Servicios complementarios de educación	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	48,49	45,34	Todos	La selección no depende de la IE; Población entre 6 y 16 años
Educación superior	Ser Pilo Paga	57,21	56,32	40,75	Población entre 17 y 21 años; ver nota (a)
Acceso y servicios complementarios de Salud	Régimen Subsidiado	54,86	51,57	37,80	
Programas sociales	Más Familias en Acción	30,56	32,20	29,03	Ver nota (b)
	Jóvenes en Acción	54,86	51,57	37,80	Colombiano; Bachilleres entre 16-24 años
	Red Unidos-Ingreso Social	23,4	32,2	26,12	Ver nota (c)
Gestión, asistencia y ayuda humanitaria	Atención Humanitaria	57,21	57,21	56,32	Migración de corto plazo; por hogar
ACCESO A VIVIENDA NUEVA	Subsidio Familiar de Vivienda	23,4	32,2	26,12	No cuentan con vivienda propia

(a) Teniendo en cuenta que el valor de los derechos de matrícula en las IES oficiales está determinado por la capacidad de pago del estudiante y su familia, y que esto determina el valor a subsidiar por parte del Estado, a quienes estén por fuera del puntaje SISBEN para el programa Ser Pilo Paga se calcula a partir de la ECV el promedio per cápita del pago por concepto de matrícula para cada decil de ingreso y se aplica esa proporción al costo real promedio del servicio de educación en IES pública reportado por el MEN. En ese sentido, de acuerdo con la capacidad de pago de cada individuo el subsidio del Estado varía porcentualmente frente al costo 'real' de la matrícula. Así mismo, se exluyen las personas en iES privadas o que no hayan finalizado su bachillerato.
(b) 1. Incentivo de salud: uno por familia con niños menores de 6 años. 2. Incentivo de educación: incentivo individual a familias con niños mayores de 4 y menores de 18 años; máximo tres beneficiarios por hogar para niños mayores de 6 años; en Bogotá solo aquellos mayores de 8 años.
(c) 1. De las condiciones del hogar: a. Personas vinculadas a la Red UNIDOS (puntaje SISBÉN); b. Personas de la Red UNIDOS cuya familia no haya alcanzado el logro 6[40]; c. Solo podrá vincularse al programa un miembro por familia | 2. De las condiciones del participante: a. Participantes entre 18 y 35 años; b. Personas con niveles de formación académica de al menos primaria completa (5° grado) y como máximo media completa (11° grado); c. Jefes de hogar o Cónyuges | 3. De la oferta municipal: Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira, Manizales, Armenia, Bucaramanga y Ubaté.
(d) Las 14 ciudades del SISBÉN corresponden a: Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.
Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento Nacional de Planeación-DNP.

De acuerdo con el ejercicio realizado en esta sección, el costo fiscal anual para la atención de la población migrante proveniente de Venezuela a cierre de 2017 estaría entre $0.72 y $1.7 billones, o entre 0.07 y 0.17% del PIB a precios de 2018 (Tabla 3.7.) . Teniendo en cuenta que el primer escenario corresponde a la cota inferior de la población potencial, es decir, a la población beneficiada para 2017, esta estimación es inferior en cerca de $1 billón al costo estimado para el segundo escenario. Se debe tener en cuenta que bajo el segundo escenario se supone una población potencial que a la fecha puede no estar cubierta o accede a los

[40] Logro 6: Todas las personas del hogar en edad de trabajar alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarolla.

diferentes ejes de gasto, por ende, las presiones de gasto dependerán del acceso efectivo de esta población a estos servicios durante el tiempo de permanencia en el país.

Los ejes de gasto que tienen la mayor presión fiscal son educación y salud, los cuales representan entre el 60% y el 90% del costo fiscal por año estimado, dependiendo el escenario. Por su parte, el gasto en atención a la primera infancia y los programas sociales como Familias en Acción podría llegar a ser del orden de $91.4 mil millones y $16.7 mil millones, respectivamente, lo que parece no ser tan oneroso. En el caso de gestión, asistencia y ayuda humanitaria, una parte de los compormisos de gasto se desprende de que entre la población retorno existen hogares que podrían calificar como población víctima del conflicto o de desplazamiento forzado e ingresar al Registro Único de Víctimas (RUV).41 Las condiciones de llegada de dicha población implican una destinación de recursos por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales para la provisión de víveres, alojamiento temporal, etc.

Es importante tener en cuenta que en el caso del gasto en educación prescolar, básica y media, la prestación del servicio se realiza con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que se distribuyen principalmente según el costo de la nómina, demandando una mayor porductividad del gasto, lo que reduce inicialmente la presión sobre la necesidad de gastos adicionales en ese frente.

Tabla 3.7. Estimación del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios, población a diciembre de 2017

Ejes de Gasto	$ Millones de 2018	
	Escenario 1	Escenario 2
Atención a primera infancia	31.970	91.473
Educación prescolar, básica y media, servicios complementarios (PAE)	309.043	418.667
Educación superior	91.263	276.563
Acceso y servicios complementarios de Salud	262.693	307.130
Programas sociales (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos-Ingreso Social)	6.717	16.719
Gestión, asistencia y ayuda humanitaria	17.020	288.007
Acceso a vivienda nueva	-	300.271
COSTO FISCAL POR AÑO	**718.707**	**1.698.831**
% del PIB	**0,07%**	**0,17%**

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE e información de la Dirección General de Presupuesto Nacional -MHCP, de acuerdo con la información provista por las diferentes entidades del Gobierno Nacional.

Debido al acelerado incremento de la inmigración proveniente de Venezuela, se hace necesario estimar el costo fiscal a partir de la población estimada con corte a junio de 2018, cuya información fue presentada en el Cuadro 1. Para la construcción de los escenarios utilizamos las participaciones de la población potencial dentro de población total migrante para cada eje de gasto, solucionando de esta manera los traslapos en las cifras que se desprenden del tipo de preguntas en el módulo de migración dentro de la GEIH. Los resultados se muestran en la Tabla 3.8. El costo asociado a la atención del stock de migración

[41] Ver informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, *"Cruzando la frontera: memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca"*. Según las cifras del informe, Venezuela es el principal destino de víctimas de desplazamiento externo.

crisis a junio de este año estaría en el rango de los $1.39 y $3.17 billones para 2018 (0.14% y 0.32% del PIB respectivamente).

Tabla 3.8. Estimación del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios, población a junio de 2018

Ejes de Gasto	$ Millones de 2018	
	Escenario 1	Escenario 2
Atención a primera infancia	62.226	178.045
Educación prescolar, básica y media, servicios complementarios (PAE)	601.528	814.903
Educación superior	177.637	538.307
Acceso y servicios complementarios de Salud	511.312	597.805
Programas sociales (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos-Ingreso Social)	12.278	31.698
Gestión, asistencia y ayuda humanitaria	28.132	428.944
Acceso a vivienda nueva	-	584.454
COSTO FISCAL POR AÑO	**1.393.113**	**3.174.156**
% del PIB	**0,14%**	**0,32%**

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE e información de la Dirección General de Presupuesto Nacional -MHCP, de acuerdo con la información provista por las diferentes entidades del Gobierno Nacional.

Como ejercicio adicional, a partir de la información presentada, tratamos de proyectar el costo fiscal teniendo en cuenta el crecimiento de la población migrante durante la primera parte del 2018. Para este fin, seguimos el ejercicio anterior y tomando como población objetivo la proyección presentada en el Cuadro 1. Nuestros cálculos indicarían que la atención de la población migrante representaría un costo fiscal entre $1.86 y $4.17 billones para 2018, dependiendo del nivel de acceso a bienes y servicios. Como proporción del PIB, el costo oscilaría entre 0.19% y 0.42%.

Tabla 3.7. Estimación del costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios, población proyectada a diciembre de 2018

Ejes de Gasto	$ Millones de 2018	
	Escenario 1	Escenario 2
Atención a primera infancia	83.083	237.721
Educación prescolar, básica y media, servicios complementarios (PAE)	803.144	1.088.037
Educación superior	237.176	718.734
Acceso y servicios complementarios de Salud	682.690	798.174
Programas sociales (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos-Ingreso Social)	16.393	42.322
Gestión, asistencia y ayuda humanitaria	37.561	509.845
Acceso a vivienda nueva	-	780.347
COSTO FISCAL POR AÑO	**1.860.047**	**4.175.179**
% del PIB	**0,19%**	**0,42%**

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE e información de la Dirección General de Presupuesto Nacional -MHCP, de acuerdo con la información provista por las diferentes entidades del Gobierno Nacional.

¿Qué hay detrás de estos costos? En el caso del sector salud, la demanda por servicios de salud ha aumentado rápidamente en áreas receptoras, por lo que al ser un servicio prestado a toda la población, independiente de su edad o estatus migratorio, su costo es mayor. Así mismo, la mayoría de la población migrante no se encuentra asegurada, lo que explica el incremento en los costos por provisión de atención de urgencias a migrantes. Cabe destacar

que, entre quienes se aseguran, prima la cobertura del regímen subsidiado. En el caso de educación, el gasto en educación prescolar, básica y media, se realiza con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que se distribuyen principalmente según el costo de la nómina. En ese sentido, la forma en que se financia este gasto demanda una mayor porductividad del mismo, lo que reduce inicialmente la presión sobre la necesidad de gastos adicionales en ese frente. La poca flexibilidad del gasto resulta en una constante desincronización entre la necesidad de recursos y la mayor cobertura en algunas áreas, lo que podría deteriorar la calidad del servicio.

Cómo parte de la estrategia de financiamiento que deberá elaborar el Gobierno Nacional para atender los costos (actuales y potenciales), aun sin ser muy onerosos, deberían ser tenidas en cuenta al menos las siguientes cinco fuentes: (i) recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para la atención a la primera infancia, el acceso a la educación superior y a los programas sociales, la cofinanciación de la alimentación escolar, la asistencia humanitaria y, en menor medida, el apoyo a soluciones de vivienda; (ii) recursos del Sistema a General de Participaciones para la atención de la educación prescolar, básica y media, así como parte para atender el programa de alimentación escolar, y el acceso a los servicios de salud; (iii) los recursos propios de las Entidades Territoriales para garantizar la cuota de cofinanciación del programa de alimentación escolar y para garantizar el acceso a soluciones de vivienda digna; (iv) recursos del Sistema General de Regalías destinados a fortalecer la capacidad productiva de las zonas más afectadas para fomentar la generación de empleo formal, así como cubrir los faltantes para garantizar el acceso a los servicios de salud y educación; y (v) recursos de recursos de cooperación internacional que han comenzado a ingresar al país, especialmente para la atención humanitaria.

Ahora bien, el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas adicionales con el fin de atender la situación en la región de frontera —así como de los migrantes, cuya descripción y análisis se realiza en la última parte de este trabajo. Parte de las medidas implementadas responden a la directriz del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que definió como prioritario para el desarrollo del país la incorporación de las zonas fronterizas, terrestres y marítimas. En esa medida, en el año 2013 el Gobierno Nacional formuló el Plan Fronteras para la Prosperidad, con el objetivo de "impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos". El acceso universal a los servicios de salud, la formación del capital humano y el impulso a estrategias de desarrollo productivo fueron parte de los lineamientos de política que allí se establecieron.

3.4. Resumen del impacto sobre la economía colombiana

Aunque la migración puede generar presiones sobre el nivel de empleo, los salarios, así como sobre la calidad en la prestación de los servicios públicos, estos han mostrado en la literatura ser marginales. No obstante, existen una serie de posibles efectos positivos sobre la economía colombiana que vale la pena resaltar. En primer lugar, el efecto más claro es un aumento en el tamaño de la población en edad productiva que mitiga los efectos de la transición demográfica, alargando el bono demográfico y, por ende, mejorando el crecimiento potencial de la economía (ver Cuadro 3). Este aumento de la proporción de

trabajadores activos incrementa con ello las contribuciones a los sistemas de seguridad social, mejorando la relación cotizante/pensionado. De otra parte, existen efectos positivos sobre el consumo agregado, el nivel de emprendimiento y la productividad, lo que aumenta en el corto y mediano plazo el crecimiento económico.

Del análisis de los canales de transmisión de la crisis sobre la económica colombiana se desprenden las siguientes conclusiones:

i) el comercio bilateral entre Colombia y Venezuela en las últimas tres décadas se ha visto afectado por las variaciones en las relaciones diplomáticas asociadas con diferentes conflictos de carácter político;
ii) actualmente la economía colombiana está menos expuesta a las fluctuaciones la economía venezolana, así como a las decisiones políticas, que hace una década;
iii) la desaparición casi total de los vínculos comerciales formales entre los dos países, así como en los flujos de remesas e inversión extranjera directa, se ha visto compensado por un incremento de los canales informales e ilegales como el contrabando, favorecidos por la corrupción en Venezuela;
iv) el desempeño económico en la región de frontera y zonas de alta migración no ha sido homogéneo. Mientras se evidencia una presión sobre el mercado laboral en Cúcuta, Riohacha y Bogotá, así como un incremento en la pobreza monetaria en estas ciudades, casos como Barranquilla y Medellín muestran mejores resultados;
v) aunque no existe consenso en las cifras, particularmente por la dificultad de medir la población inmigrante irregular, Colombia es el país de destino con la mayor magnitud de migrantes proveniente de Venezuela;
vi) con corte al primer trimestre del año, el número de venezolanos en Colombia ascendía a cerca de 725 mil según nuestras estimaciones, y junto con la población retorno esta cifra aumentaba a más de un millón de personas;
vii) los migrantes provenientes de Venezuela, tanto migración retorno como destino, son sustancialmente más jóvenes y cuentan con niveles similares de educación frente a la población colombiana no migrante, sin embargo, tienen un vínculo laboral más alto que la población no migrante;
viii) el aumento reciente de los flujos migratorios provenientes de Venezuela, las características de la migración —particularmente la permanencia de miembros de las familias en territorio venezolano, y la profundización de la crisis social, indican que este fenómeno va a seguir creciendo en el futuro próximo.

Los cálculos del efecto fiscal de la migración venezolana muestran que a precios de 2018 el costo de atender al stock a cierre de 2017 estaría alrededor de 0.07% del PIB y que este podría aumentar, manteniendo ese nivel de población migrante, en cerca de 0.1 puntos del PIB. Asumiendo el incremento en lo corrido del 2018 de los flujos migratorios y proyectando ese stock para final de año, la presión de gasto podría incrementarse hasta 0.42% del PIB, o cerca de $4.2 billones de pesos a precios de 2018. Aunque estos estimativos son onerosos, las presiones actuales de gasto generan un escenario en el que, ante falta de recaudo adicional, el gasto debe ser más productivo, es decir, tener mayor cobertura con los niveles presupuestados. Es importante dejar claro que esta estimación no recoge los efectos que la migración tiene sobre los ingresos del gobierno, en especial sobre los aportes al sistema tributario y de seguridad social que hacen los migrantes, por lo que se tiene limitaciones al no ver las dos caras de la moneda. Como ya se mencionó, esta imposibilidad surge de la insuficiencia de la información oficial requerida para hace esta clase de análisis. Avances en el reporte y consolidación de la información por parte del Gobierno Nacional facilitarían a

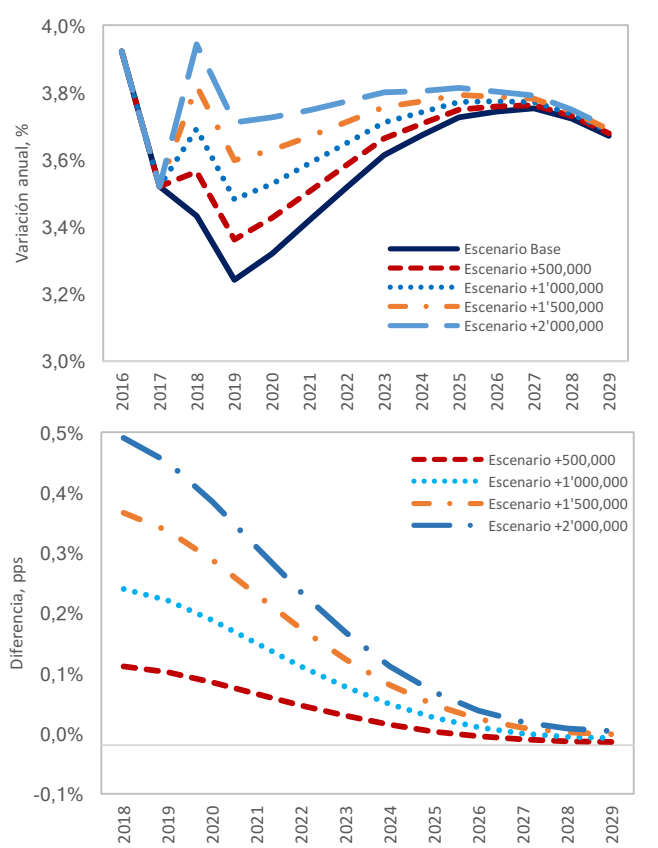
futuro abordar el impacto fiscal desde esta aproximación. No obstante las limitaciones del análisis, una de sus conclusiones importates es que los resultados permiten ver que mientras mayores sean las barreras para emplear formalmente a los migrantes, mayores serán los costos fiscales.

Cuadro 3.3. Simulación del impacto de la migración sobre el PIB potencial

Con el fin de estimar los posibles impactos que la migración proveniente de Venezuela puede llegar a tener sobre el crecimiento económico, se realizaron unas simulaciones sobre el PIB potencial a partir del modelo de Fedesarrollo (a partir de una función Cobb-Douglas). Los efectos corresponden a simulaciones de diferentes choques, en volumen, de incrementos a la Población Económicamente Activa (PEA) manteniendo lo demás constante (productividad y formación bruta de capital-FBKF). En efecto, los resultados corresponden a un aumento de una única vez en la PEA en 2018 de i) 500.000 mil migrantes, ii) 1 millón, iii) 1.5 millones y iv) 2 millones, sin endogenizar la productividad ni la FBKF en el modelo.

Los resultados muestran unos incrementos del crecimiento potencial entre 0.1 pps y 0.5 pps respecto del escenario base para el 2018, efectos que se disiparían en el tiempo hasta converger al escenario base hacia el 2030 (Gráfico 3.11.) . En ese sentido, el crecimiento potencial pasaría de 3.4% en 2018 y 3.2% en 2019 a nivel cercanos al 3.6-3.9% en 2018 y 3.4-3.7% en 2019.

Gráfico 3.11. Simulación del impacto de la migración sobre el PIB potencial



Fuente: Calculos propios con base en el Modelo de PIB Potencial de Fedesarrollo.

En el campo de la política pública es relevante entender la dimensión y el efecto que tiene la existencia de beneficios diferenciados entre los gobiernos locales en la cantidad y calidad de los flujos migratorios en el país. Esto, conocido en la literatura como la hipótesis del magnetismo de los sistemas del bienestar (*welfare magnet hypothesis*), plantea que

condiciones más generosas otorgadas por los gobiernos locales tienden a atraer a posibles migrantes. De acuerdo con esto, mayores beneficios aumentan la probabilidad de atraer a los migrantes que tienen más chance de utilizar los beneficios, es decir, los migrantes poco calificados que tienen un bajo nivel de ingresos. Un análisis en este sentido también permite dar una mejor respuesta de política pública sobre los efectos en la economía regional, donde los flujos migratorios presentan ganadores y perdedores en la medida en que generan diferencias en la atracción de capital social, distribución de capacidades (altos vs. poco calificados), presiones de aglomeración en las ciudades, así como sobre el trabajo formal e informal.

Referencias

Ackerman, Sune. (1976). "Theories and Methods of Migration Research." En Runblom, H. y Norman, H. (eds.), *From Sweden to America*, 19-75, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Castles, S. & Miller, M. (1998). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 2ed, New York: The Guilford Press.

Bodvarsson, Ö. B., Lewer, J. J., & Van den Berg, H. F. (2008). "Measuring Immigration's Effects on Labor Demand: A Reexamination of the Mariel Boatlift." *Labor Economics* 15 (August): 560-574.

Borjas, George J. (1990). *Friend or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*. New York: Basic Books.

Borjas, George J. (1995). "The Economic Benefits from Immigration." *Journal of Economic Perspectives* 9 (Spring): 3-22.

Drinkwater, S., Levine, P., Lotti, E., & Pearlman, J. (2007). "The Immigration Surplus Revisited in a General Equilibrium Model with Endogenous Growth." *Journal of Regional Science* 47 (August): 569-601.

Dustmann, C., Frattini, T., & Halls, C. (2010). "Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration to the UK." *Fiscal Studies*, vol. 31(1), pp. 1–41.

Dustmann, C., Frattini, T., & Preston, I. (2018). "The Effect of Immigration along the Distribution of Wages." Center for Research and Analysis of Migrations (CReAM) Discusion Paper no. 03.

Echeverry, A. (2011). Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica. *Revista Análisis Internacional (Cesada a Partir De 2015)*, 1(4), 33-52.

Esguerra, M. P., Montes, E., Garavito, A. & Pulido, C. (2010). "El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente." *Borradores de Economía*, Banco de la República, No. 602: Bogotá.

Fairlie, Rober W. (2008). "Estimating the Contribution of Immigrant Business Owners to the U.S. Economy." *Small Businesss Administration Summary* no. 334 (November).

Fussell, Elizabeth. (2012). "Space, Time, and Volition: Dimensions of Migration Theory." En Rosenblum, M. y Tichenor, D. (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press.

Guataquí, J. C., García-Suaza, A., Ospina, C. V., Londoño, D. I., Rodríguez, P. & Baquero, J. P. (2017). *Características de los migrantes de Venezuela a Colombia*. Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Informe 3, Bogotá.

International Crisis Group – ICG (2018). *Cómo detener la onda expansiva de la crisis de Venezuela*. Informe de Crisis Group sobre América Latina N°65. Publicado el 21 de marzo de 2018.

Instituto Nacional de Estadística (2011). *Venezuela. Censo 2011 - Características de la población, primeros resultados*. Caracas, Venezuela.

Koslowski, Rey. (2012). "Immigrations, Crime, and Terrorism." En Rosenblum, M. y Tichenor, D. (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press

Lach, Saul. (2007). "Immigration and Prices." *Journal of Political Economy* 115 (August): 548-587.

Lee, Everett. (1966). "A Theory of Migration." *Demography*, 3, 47-57.

Lewis, Ethan G. (2011). "Immigration, Skill Mix, and Capital Skill Complementarity." *Quarterly Journal of Economic* 126 (May):1029-1069.

Mejía, D. & Restrepo, P. (2014). "Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries." En *Ending the Drug Wars*, Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, pp. 26-32.

OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. OECD publishing.

Orrenius, P. & Zavodny, M. (2012). "Economic Effects of Migration: Receiving States." En Rosenblum, M. y Tichenor, D. (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press.

Peri, Giovanni. (2009). "The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from US States." Working Paper No. 15507, National Bureau of Economic Research.

Richmond, A. H. (1993). "Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements." *Journal of Refugee Studies*, 6(1), 7-24.

Romer, Paul. (1990). "Endoguenous Technological Change." *Journal of Political Economy* 98 (October): S71-S102.

Schündeln, Matthias. (2007). "Are Immigrants More Mobile than Natives? Evidence from Germany." Discussion Paper No. 3226, IZA.

Smith, J. P. & Edmonston, B. (1997). *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration.* Washington, D.C.: National Academy Press.

Solow, Robert M. (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economic and Statistics* 39 (August): 312-320.

Stark, O., Taylor, J. E., & Yitzhaki, S. (1986). "Remittances and Inequality." *The Economic Journal*, 96(383), 722-740.

Vargas-Silva, Carlos. (2016). *The Fiscal Impact of Immigration in the UK*. The Migration Observatory, University of Oxford, 4th revision.

Williams, Phil. (1995). "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances." *The Washington Quarterly*, 18(1), 57-72.

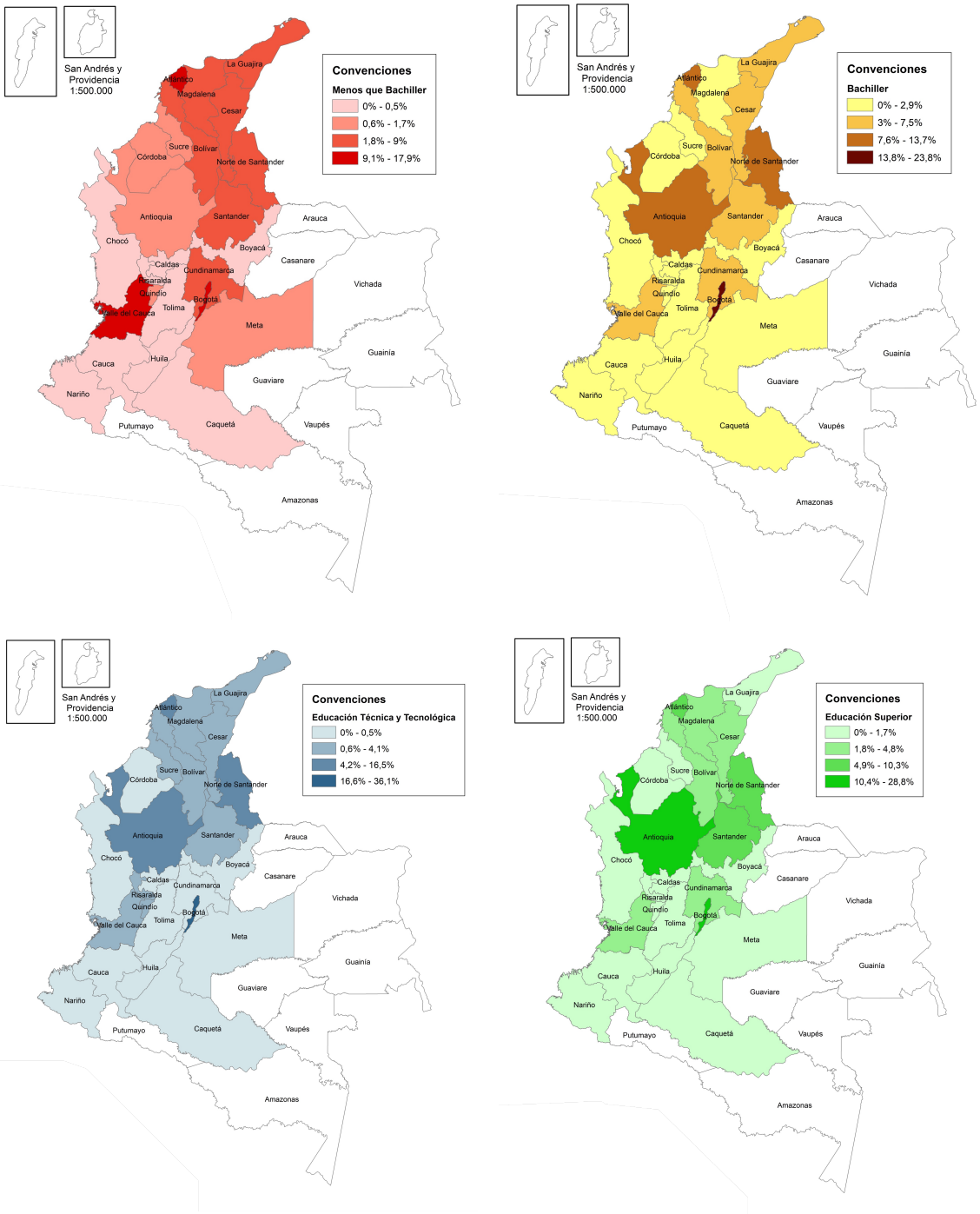
Anexos

Anexo 1. Indicadores laborales por cohorte de migración controlando por nivel educativo (título alcanzado)

Mercado Laboral por nivel educativo	Olas de Migración	
	Corto plazo 2016 - 2017	Mediano Plazo 2012-2015
1. Superior o más		
Ingreso laboral promedio	646.783	962.251
Tasa de Ocupación (%)	73,5	81,5
Tasa de Desempleo (%)	18,3	8,8
2. Secundaria		
Ingreso laboral promedio	636.195	769.987
Tasa de Ocupación (%)	65,3	74,1
Tasa de Desempleo (%)	22,8	10,1
3 Sin secundaria		
Ingreso laboral promedio	524.761	643.241
Tasa de Ocupación (%)	51,8	58,6
Tasa de Desempleo (%)	19,3	8,8

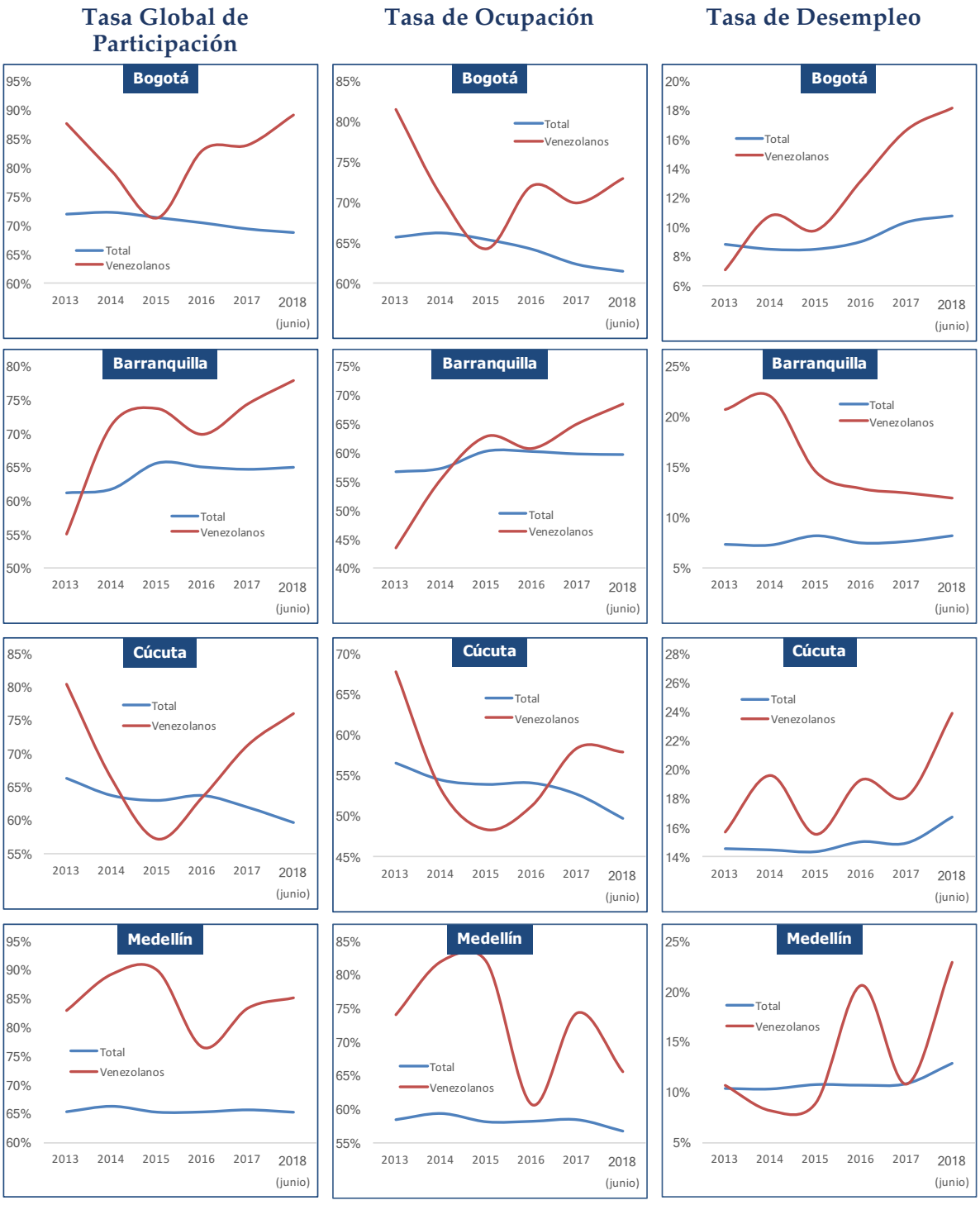
Nota: El ingreso es una medida construída a partir del ingreso laboral (monetario y no monetartio). Cerca de 30% de los encuestados miembros de la fuerza de trabajo no responden directamente a la pregúnta de título alcanzado. Sin embargo, en la pregunta anterior, relacionada con el último nivel cursado, la totalidad de esta población no cursó más de secudaria por lo que fueron asignados al tercer grupo.
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH de 2017. Cálculos propios.

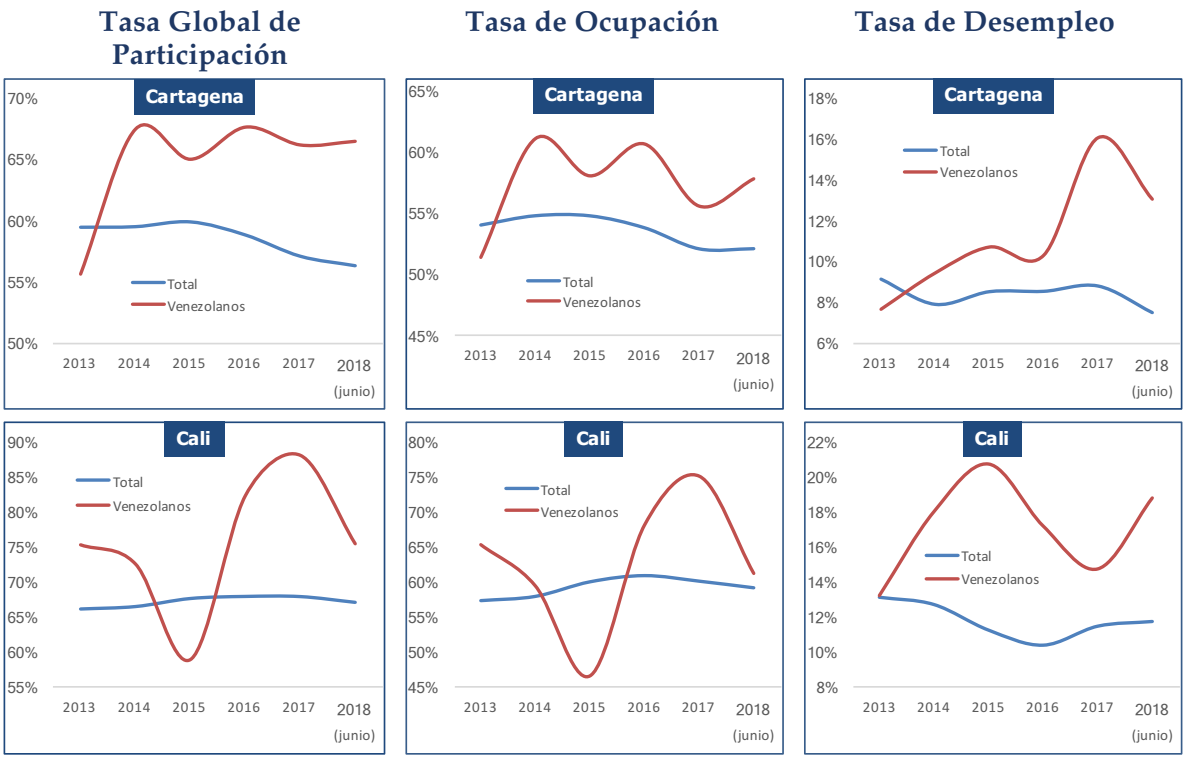
Anexo 2. Distribución de la migración proveniente de Venezuela por nivel educativo alcanzado y por departamento de destino



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos propios.

Anexo 3. Principales indicadores del mercado laboral para la población migrante nacida en Venezuela en las seis principales ciudades destino





Nota: Los datos se construyen directamente con la información de la GEIH por lo que a diferencia de los datos reportados anteriormente (o de los datos públicos) no se incluyen las áreas metropolitanas o zonas de influencia de ciudades como Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta. Las tasas corresponden a promedios mensuales.
Fuente: GEIH-DANE. Cálculos propios.

CAPÍTULO CUATRO

Conclusiones y recomendaciones

En este trabajo se ha hecho un análisis del impacto económico del fenómeno migratorio venezolano hacia Colombia en el pasado reciente. En el ejercicio se han analizado sus causas, su magnitud, sus características, y sus efectos económicos en el corto y el mediando plazo. Además se han caracterizado los efectos que tiene el fenómeno en los mercados laborales de las ciudades más afectadas por el mismo. Con base en la teoría y la experiencia internacional, se han identificado los efectos favorables que podría tener la migración en el mediano plazo, y se han formulado algunas recomendaciones de política para minimizar sus costos y potenciar sus beneficios.

Para dimensionar y caracterizar la migración venezolana de los últimos años, se ha hecho un ejercicio en dos fases. En primer lugar, se han analizado las estadísticas oficiales sobre los venezolanos que han llegado al país con vocación de permanencia, tanto los que son migrantes regulares (con datos de Migración Colombia) como los que son irregulares (con información del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, RAMV). A partir de ese análisis, se ha establecido un rango razonable del número de venezolanos que hay en el país. Posteriormente se ha estudiado la información de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, identificando las personas que han llegado al país desde Venezuela en los últimos años, y discriminando aquellos que son colombianos que retornan al país de los que son venezolanos. Tras verificar que esta cifra está dentro del rango razonable establecido a partir de las estadísticas oficiales, se he hecho una cuantificación y una caracterización del fenómeno.

Los cálculos confirman la gran magnitud de la migración venezolana y su reciente aceleración. Estimamos que para finales de 2017 habia 415.300 venezolanos en el país, número que para mediados de 2018 ya ascendía a 865.000. Estas cifras revelan una importante aceleración del fenómeno migratorio. Hasta 2017 la cantidad de venezolanos en territorio colombiano se duplicaba cada doce meses aproximadamente; sin embargo, en 2018 el volumen de migrantes se duplicó en solo seis meses. De mantenerse esa tendencia, al final de 2018 habría alrededor de 1.205.000 inmigrantes venezolanos con vocación de permanencia en Colombia.

Lo más delicado de todo es que esta situación no tiene visos de mejorar, sino, más bien, de empeorar. Por un lado, la crisis humanitaria de Venezuela no parece tener salida pronta. El caos en que está sumida la economía sólo podría empezar a revertirse con un severo ajuste fiscal, una liberalización del mercado cambiario, una liberalización de los precios y una reactivación de la actividad productiva privada. Además de que adoptar un paquete con esta clase de medidas no es cosa fácil para ningún gobierno, por el costo político que tiene el ajuste en el corto plazo, en el caso del régimen de Nicolás Maduro los costos serían muchísimo mayores. En efecto, buena parte de su ya frágil apoyo político está sustentado en el gasto público y en los subsidios, y además muchos de los funcionarios del gobierno derivan beneficios de la corrupción que genera el arbitraje entre los mercados controlados

y las transacciones ilegales, como sucede en el caso de las divisas. Si a esto se suma que no parece haber una salida política a la crisis venezolana en el cotro plazo, las perspectivas arrojan un panorama de profundización del deterioro social, con la consecuente intensificación de la migración hacia Colombia y hacia otros países.

Desde la perspectiva de la teoría y de la evidencia empírica, un flujo migratorio voluminoso tiene varios efectos económicos. En el corto plazo los mayores efectos están representados en el costo fiscal de atender las necesidades básicas de los migrantes, así como en las perturbaciones laborales que afectan a las ciudades que reciben migración en mayor proporción, incluídos los estragos de la informalidad. En este trabajo se ha hecho un análisis del efecto que ha tenido la migración en algunas de las ciudades más afectadas por el fenómeno. Los resultados indican que el desempeño económico en la región de frontera y las zonas de alta migración no ha sido homogéneo. Mientras se evidencia una presión importante sobre el mercado laboral en Cúcuta, Riohacha y Bogotá, así como un incremento en la pobreza monetaria en estas ciudades, casos como los de Barranquilla y Medellín muestran mayor resiliencia para asimilar el fenómeno migratorio.

En el mediano plazo los migrantes pueden tener un efecto positivo en el mercado laboral del país receptor, dependiendo de factores tales como sus características, la medida en la cual complementan las habilidades de la población local y la manera como las autoridades logren integrarlos en la economía formal. Dependiendo de las políticas que adopte el país receptor, el flujo migratorio puede significar una expansión de la población económicamente activa formal con un consecuente impacto positivo sobre el crecimiento. Si a ello se agrega el espíritu emprendedor que suele caracterizar a la población migrante, y ciertas características específicas de edad y eduacación, la migración incluso puede redundar en una elevación de la productividad del trabajo. Los casos de países como Australia (donde los inmigrantes representan el 28% de la población), Canadá (22%) y Estados Unidos (13%), son ejemplos de los aportes al crecimiento que han hecho históricamente los inmigrantes.

Una revisión de la evidencia disponible indica que los efectos económicos de la inmigración en el país receptor dependen del tamaño y las caracteristicas de la población migrante, así como de las políticas públicas adoptadas por las autoridades (Orrenius y Zoavodny, 2012). La experiencia internacional muestra que esas variables son clave para determinar los efectos que la inmigración puede tener sobre dimensiones económicas importantes como los salarios, el empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento económico.

El caso de los salarios constituye una buena ilustración. En teoría, un incremento de la inmigración aumenta la oferta laboral del país receptor, reduciendo así el nivel de los salarios. Sin embargo, la evidencia empirica muestra que el efecto práctico de la migración sobre los salarios es menor que el que anticipa la teoría, e incluso puede llegar a ser positivo en algunos casos.

Para evaluar los efectos de la inmigración sobe los salarios, los estudios han abordado el problema con tres tipos de modelos: los que contrastan los resultados entre regiones de un mismo país, los que toman como unidad de estudio el nivel nacional y los que evalúan casos en que la migración no se ha dado por motivaciones económicas como el diferencial salarial. En el primer caso, los estudios empíricos (especialmete relevantes para el caso de Estados Unidos) muestran un efecto de la migración sobre los salarios de los trabajadores menos

calificados, pero no un impacto significativo sobre el resto del mercado laboral. Cabe destacar que, al concentrarse en Estados Unidos, estos estudios están evaluando el impacto de una migración que tiene una baja calificación relativa a la del promedio del mercado laboral del país receptor.

Los estudios que toman como unidad de análisis el nivel nacional confirman que el mayor efecto salarial se da en el trabajo menos calificado y con menor remuneración. Sin embargo, estos estudios agregan una dimensión interesante: al considerar que el trabajo inmigrante y el local no son perfectos sustitutos, y al introducir la posibilidad de que se de una acumulación de capital como respuesta a la inmigración, los efectos sobre los salarios de los trabajadores nativos pueden ser en general positivos. Este efecto se ve reforzado por el aumento de la demanda agregada que conllevan los inmigrantes, que se traduce en un impulso a la actividad económica. Entre tanto, los estudios que analizan casos de migración forzada, no motivada por evidentes razones económicas, encuentran que el efecto sobre los salarios del país receptor son prácticamente nulos.

Los estudios que analizan los efectos de la inmigración sobre el desempleo y la desigualdad tambien confirman que el impacto final depende de las características de la migración y las politicas adoptadas. La inmigración parece haber tenido un efecto pequeño o despreciable sobre el empleo en países como Alemania, Israel, España, Austria, Australia, Reino Unido e Italia. Sin embargo, otros análisis encuentran un impacto significatvo de la inmigración en los salarios de poblaciones específicas de Estados Unidos, como la afrodescendiente y los jóvenes, especialmente en las ciudades que han recibido mayores flujos migratorios (Borjas, Grogger y Hanson, 2006; Smith, 2010). Entre tanto, la mayoría de los estudios muestra que la inequidad tiende a aumentar cuando la inmigración es poco calificada, y a disminuir cuando se trata de migrantes calificados.

El volumen y las características de la población inmigrante también determinan el impacto que tiene sobre el crecimiento económico y la inflación. En términos generales, un flujo migratorio significativo aumenta la oferta laboral de un país y, por ende, su capacidad de crecer. La evidencia muestra que mientras mayor sea la complementariedad entre las capacidades de la población migrante y la local, mayor es el potencial efecto sobre el crecimiento económico, en tanto que si se trata de poblaciones muy similares, el efecto tiende a ser nulo. Sin embargo, un incremento estructural del potencial de crecimiento sólo se da con cambio técnico e innovación, lo que significa que solo una inmigración calificada o que se capacite de manera idónea puede permitir al país receptor capitalizar esta posibilidad. El efecto sobre los precios también puede ser mixto: por un lado, en la medida en que el incremento de la oferta laboral reduzca algunos salarios, ello se puede traducir en menores precios; por otro lado, la mayor demanda inducida por los inmigrantes puede presionar los precios hacia arriba, como suele suceder típicamente en sectores con una oferta inelástica en el corto plazo como la vivienda (Saiz, 2003).

De otro lado, la evidencia muestra que los inmigrantes suelen tener mayor ímpetu emprendedor e innovador que la población local, lo que se explica en gran medida por su necesidad de construir una nueva vida en un lugar ajeno. Por ejemplo, las cifras muestran que el patentamiento de nuevos productos por parte de la población migrante duplica la de la población nativa en Estados Unidos. De igual manera, la evidencia de Estados Unidos muestra que los inmigrantes tienden a ser más emprendedores que los locales.

Los efectos que tiene la migración sobre las finanzas publicas del país receptor pueden ser positivos o negativos. Es evidente que el primer impacto de un flujo migratorio significativo

impone presiones sobre el gasto público, en la medida en que el gobierno receptor debe atender las necesidades básicas de la poblacion migrante. Sin embargo, esta población también tributa y paga distintas tasas al Estado, con lo cual el efecto neto para las finanzas públicas depende de las características socio económicas de los inmigrantes. De cualquier manera, la evidencia empírica muestra que ese efecto no es demasiado grande: un estudio de los efectos fiscales de la inmigración en la Unión Europea y Estados Unidos muestra que el impacto oscila entre -1% del PIB y 1% del PIB (Rowthorn, 2008).

En este trabajo se ha hecho una estimación del costo fiscal de prestar la atención a las necesidades básicas de los migrantes venezolanos, tomando en cuenta su magnitud estimada y proyectada. Los ejercicios consideran los recursos necesarios para atender las necesidades de educación, urgencias en salud, atención a la pimera infancia, ayuda humanitaria, y algunos apoyos en programas sociales, empleo y vivienda. Para efectos de los cálculos se han tomado en cuenta dos escenarios: uno conservador (escenario 1), que tiene en cuenta la proporción de la población venezolana en el país que según la Encuesta de Hogares afirma estar haciendo uso de cada uno de esos servicios; y uno más flexible (escenario 2), que tiene en cuenta todos aquellos venezolanos que según la misma encuesta reúnen las condiciones para acceder a esos servicios, ya sea que afirmen estar usándolos o no.

Los cálculos señalan que para fines de 2017, el costo fiscal de la inmigración venezolana habría ascendido a 0,7 billones de pesos en el escenario 1 y a 1,7 billones de pesos en el escenario 2; para mediados de 2018 ese costos habrían sido de 1,4 billones de pesos (0,14% del PIB) en el escenario 1 y de 3,2 billones de pesos (0,32% del PIB) en el escenario 2; entre tanto, tomando en cuenta las proyecciones sobre la evolución esperada de la migración venezolana en lo que queda del año, esas cifras llegarían a 1,9 billones de pesos (0,19% del PIB) en el escenario 1 y a 4,2 billones de pesos (0,42% del PIB) en el escenario 2 a final de 2018. Esos valores podrían ser menores en la práctica, teniendo en cuenta que algunos de esos servicios se pueden prestar con una misma capacidad instalada y que en algunos casos podrían ser cubiertos con capacidades locales subutilizadas.

Es importante destacar que para calcular el efecto fiscal neto de la inmigración (que no solo tiene en cuenta los costos sino también recaudos para el fisco por cuenta de las actividades económicas de los migrantes) se requiere un tipo de información fiscal que no está disponible en Colombia. En ese sentido, una de las recomendaciones de este trabajo consiste en que el gobierno genere las estadísticas necesarias para hacer estos estimativos, de manera que el país tenga una idea más precisa del impacto fiscal neto de la migración venezolana.

Como ya se dijo, la teoría y la evidencia empírica muestran que en algunos casos los flujos migratorios pueden tener un impacto positivo en el mercado laboral del país receptor y, por ende, en el crecimiento económico. En el caso de la migración venezolana hacia Colombia, ese efecto se puede dar por dos motivos. El primero de ellos tiene que ver con con la edad promedio de los migrantes venezolanos respecto a la de la población colombiana. Aunque la proporción de la población migrante que está en edad de trabajar es similar a la de la población colombiana, entre los venezolanos migrantes hay muchos más jóvenes que entre los colombianos. Además, la población migrante menor de 13 años asciende a 27%, cifra superior al 23% que ese rango etáreo representa en la población colombiana. Ese no es un detalle menor, teniendo en cuenta que la economía colombiana está perdiendo su bono demográfico, lo que en la práctica significa que cada vez hay menos jóvenes con capacidad de trabajo para sostener a población mayor en edad de retiro. De esta manera, Colombia

tiene la posibilidad de prolongar ese bono demográfico si integra de manera eficaz a la población migrante al mercado laboral formal.

El segundo factor a tener en cuenta es el tradicional ímpetu emprendedor y la necesidad de generar ingresos que suelen tener los inmigrantes, que impacta de manera favorable la actividad económica general. En el caso que nos ocupa, los datos de la Encuesta de Hogares indican que una mayor proporción de la población inmigrante venezolana (36%) afirma estar subempleada de acuerdo con sus capacidades que el porcentaje de colombianos que afirman lo mismo (13%). Este alto nivel de subempleo subjetivo entre los inmigrantes se puede deber principalmente a que su inserción en la economía, sobre todo en las etapas tempranas de su migración, se suele dar en segmentos informales del mercado laboral o incluso en la ilegalidad. Eso significa que la economía colombiana tiene la posibilidad de elevar su potencial productivo si logra insertar a los migrantes en el mercado laboral formal lo más pronto posible. De manera análoga, es imperativo vincular a los inmigrantes menores de edad al sistema educativo lo más pronto posible, para asi poder formar de la mejor manera el capital humano del futuro.

La experiencia internacional muestra de manera clara los intereses económicos, políticos, culturales y de política exterior detrás de las diversas políticas migratorias. El inminente conflicto para tratar de agregar las preferencias de actores nacionales, locales y grupos de interés puede en muchos casos retrasar la adopción y toma de decisiones que, a su vez, retrasan los beneficios y aumentan, por su parte, los costos.

En este contexto, el reto para las autoridades colombianas consiste en poder solventar los costos fiscales que conlleva la migración venezolana en el corto plazo, y adoptar las políticas públicas adecuadas para maximizar los beneficios que los migrantes pueden ofrecer en el mediano plazo. Para tal fin, es necesario que el gobierno tenga una idea razonablemente precisa del número de venezolanos que hay que el país y la proyección futura de esa cifra, para poder hacer unas proyecciones sensatas de las necesidades de gasto. Tanto la administración Santos como la administración Duque en sus comienzos han adoptado políticas correctas al regularizar temporalmente a los migrantes irregulares, al llevar estadísticas de la población regular e irregular, y al haber hecho cálculos razonables sobre sus proyecciones futuras.

El objetivo principal de este tipo de medidas consiste en reducir el tamaño de la migración irregular en el país de destino, evitando los costos que se derivarían de una política basada en la identificación, ubicación y sanción. Mientras que el esfuerzo y los recursos que se requieren para identificar de manera indicidual a los migrantes irregulares –más en con un flujo migratorio como el que está viviendo el país– son significativamente altos, los esquemas de legalización (total o parcial) permiten que los inmigrantes irregulares se identifiquen de manera voluntaria. A su vez, en el mediano y largo plazo, este tipo de aproximaciones trae beneficios al facilitarle a los migrantes la transición de la economía informal a la formal. No solo le permite a los empleadores cumplir de manera más fácil con la regulación, sino que aumenta la base de futuros contribuyentes. En línea con eso, es mejor contar con una política de migración ordenada y censada como lo viene realizando el Gobierno Nacional.

Ahora bien, este tipo de medias no son ajenas a enfrentan algunos desafíos prácticos. Si el objetivo es censar y reducir la población migrante irregular, el principal reto al que se enfrenta la política es que indirectamente puede fomenta la inmigración irregular en el futuro con la expectativa de recibir los mismos beneficios, o lo que en la literatura se conoce

como el "efecto imán" (Rosenblum y Cornelius, 2012). En ese sentido, es necesario que el gobierno defina y comunique de manera clara los servicios a los que pueden acceder los migrantes, teniendo en cuenta la normatividad y jurisprudencia vigente para cada condición migratoria. Es evidente que Colombia debe dar las atenciones básicas a la población migrante, sobre todo teniendo en cuenta que reprimir la migración con una frontera de más de 2.200 kilómetros de largo es imposible desde el punto de vista práctico, y que ignorar las necesidades básicas de una población que huye de su país en condiciones infames es inaceptable desde el punto de vista moral.

Sin embargo, es esencial evitar que la política pública para los migrantes venezolanos se convierta indirectamente en un incentivo perverso que derive en un incremento en los flujos migratorio. A este respecto, la evidencia internacional sugiere que los servicios públicos y sociales que se brinden a la población inmigrante sean inferiores en su magnitud y su cobertura que los que recibe la población local. De esa manera también se reduce la reserva que produce la migración venezolana entre la población colombiana cuyos mercados laborales locales se ven más afectados en ciertas regiones del país.

Una vez hechas las proyecciones de las necesidades de recursos y precisado el conjunto de servicios públicos y sociales que pueden recibir los migrantes hacia el futuro, es necesario asegurar las fuentes de recursos para financiarlos. Es indispensable que el gobierno diseñe una estrategia de diplomacia de la cooperación para la atención de la migración venezolana más estructurada y efectiva que la que ha habido hasta el momento.[42]

En este frente, la fuente principal debería ser la cooperación internacional en dos modalidades: la bilateral y la multilateral. En el primer caso, el gobierno debería buscar más decididamente la cooperación de algunos países que han tenido excelentes relaciones con Colombia. Ese es el caso de Estados Unidos y la Unión Europea, cuyos aportes en este frente han sido minúsculos comparados con las necesidades del país y sobre todo con la retórica política con que han encarado el problema de Venezuela.

En el segundo caso, las entidades multilaterales tienen mucho por hacer. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha avanzado en el sentido correcto al crear un fondo para apoyar a Colombia en este frente, pero es necesario avanzar de manera mucho más decidida con la comunidad internacional en el fortalecimiento y la financiación de ese fondo. El Banco Mundial también puede dar apoyos significativos a iniciativas generales y proyectos específicos, sobre todo teniendo en cuenta que ya ha hecho un diagnóstico del impacto que tiene la migración venezolana para Colombia. Algo parecido deberia hacer la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Otra fuente para financiar la atención de estas necesidades son los recursos fiscales de la nación y de los entes territoriales, especialmente teniendo en cuenta que muchos de estos gastos se volverán permanentes y su ejecución se realiza a nivel local. En este sentido, es esencial que el gobierno y el legislativo no caigan en la tentación de buscar de manera inminente la flexibilización de la Regla Fiscal, que ha servido para anclar a la economía colombiana en tiempos de turbulencia global y desconfianza de los inversionistas

[42] La literatura identifica algunos elementos que pueden dificultar la colaboración para gestionar la migración, de acuerdo con las experiencias internacionales (Rosenblum 2011), y que son fundamentales para elaborar una estrategia de diplomacia de la cooperación: la discrecionalidad de los países para gestionar la política migratoria, especialmente en lo que tiene que ver con la movilidad regional e interna, y la definición del estatus migratorio; la carencia de la institucionalidad adecuada para afrontar y gestionar la migración, particularmente flujos migratorios de esta magnitud; los resultados esperados de la cooperación entre países; y los beneficicos o costos de la migración.

internacionales. Cualquier discusión sobre un potencial ajuste de la Regla Fiscal debe darse en el marco de un debate técnico y sosegado, y no sólo al calor de necesidades presupuestales de corto plazo.

En este contexto, el Gobierno Nacional deberá recurrir al menos a las siguientes fuentes: recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para la atención a la primera infancia, el acceso a la educación superior y a los programas sociales, la cofinanciación de la alimentación escolar, la asistencia humanitaria y, en menor medida, el apoyo a soluciones de vivienda; recursos del Sistema a General de Participaciones para la atención de la educación prescolar, básica y media, así como parte para atender el programa de alimentación escolar, y el acceso a los servicios de salud; los recursos de las Entidades Territoriales para garantizar la cuota de cofinanciación del programa de alimentación escolar y para garantizar el acceso a soluciones de vivienda digna; y recursos del Sistema General de Regalías destinados a fortalecer la capacidad productiva de las zonas más afectadas para fomentar la generación de empleo formal, así como cubrir los faltantes para garantizar el acceso a los servicios de salud y educación.

Buena parte de los esfuerzos oficiales en el presente deben estra orientados a lograr la regularización de la mayor proporción posible de los migrantes venezolanos, su inserción en el mercado laboral formal y su vinculación al sistema educativo y a los programas de formación de capital humano. Como ya se mencionó, la posibilidad de capitalizar los beneficios económicos que ofrece la migración en el mediano plazo depende de manera crítica de adoptar políticas exitosas en estos frentes. Tomemos el caso de los niños: los cálculos adelantados en este estudio indican que en junio de 2018 habían ingresado al país más de 230.000 migrantes venezolanos menores de 13 años. Si se insertan adecuadamente en el sistema escolar, en el futuro serán 230.000 personas bien formadas que engrosarán el capital humano del país. Si no se logra ese propósito, serán 230.000 personas mal formadas que seguramente habrán recorrido los caminos de la informalidad y, probablemente, de la ilegalidad.

En suma, Colombia no puede olvidar la lección que dejan varias décadas de experiencia internacional en migraciones masivas: la pronta regularización, asimilación y formalización de los migrantes es el mejor camino para potenciar los beneficios y minimizar los costos que puede tener la migración para el desarrollo.

Referencias

Borjas, George J., Jeffrey Grogger, and Gordon H. Hanson. 2006. "Immigration and African-American Employment Opportunities: The Response of Wages, Employment, and Incarceration to Labor Supply Shocks." Working Paper No. 12518, National Bureau of Economic Research.

Orrenius, P. & Zavodny, M. (2012). "Economic Effects of Migration: Receiving States." En Rosenblum, M. y Tichenor, D. (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press.

Rosenblum, Marc R. (2011). "Comment: Overcoming the Challenges of Immigration Control." En Hollifield, Martin, Orrenius y Cornelius (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd ed., Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Rosenblum, M. R. & Cornelius, W. A. (2012). "Dimensions of Immigration Policy." En Rosenblum, M. y Tichenor, D. (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press.

Rowthorn, Robert. 2008. "The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies." *Oxford Review of Economic Policy* 24 (Autumn): 560–580.

Saiz, Albert. 2003. "Room in the Kitchen for the Melting Pot: Immigration and Rental Prices." *Review of Economics and Statistics* 85 (August): 502–521.

Smith, Christopher L. 2010. "The Impact of Low-Skilled Immigration on the Youth Labor Market." Finance and Economics Discussion Series 2010–03, Board of Governors of the Federal Reserve System.

* * *