

Efecto de la redistribución del Gasto Público en Venezuela

Redistribution effects of public expenditures in Venezuela

Hugo Contreras*

El propósito de este artículo consiste en analizar la tendencia de los diferentes tipos de gasto público realizados por el Estado venezolano durante el período 1970-1985, los cuales, lógicamente, tienen una incidencia muy variada sobre la distribución del ingreso. En primer lugar, se recurre a la revisión de la literatura acerca del gasto público como un instrumento de redistribución del ingreso. Finalmente, se describe en una forma sintética cuál ha sido el papel del Estado venezolano en la economía nacional y el efecto redistribuido del gasto.

1. Revisión de la literatura

Los primeros estudios sobre redistribución de los ingresos gubernamentales y su incidencia a través del gasto público en algunos países latinoamericanos, fueron realizados hace apenas algunos años. La mayoría de los autores que han analizado la incidencia del gasto público en los países en desarrollo, lo han hecho en combinación con estimaciones de incidencia de impuestos, las cuales no han permitido obtener conclusiones acerca de los efectos redistributivos del presupuesto por sí solos. Así por ejemplo, Richard Bird y Luc De Wulf (1973) compararon las aproximaciones y conceptos de 26 estudios cubriendo 17 países en el Caribe, América Central y América del Sur. Otros estudios como los de Charles Maclure (1974); Arthur Mann (1973); Escuela Superior de

* Universidad de Los Andes, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

Administración Pública Bogotá (1973), también han sido añadidos a este interesante tópico.

En pocos de estos estudios se ha analizado el impacto redistributivo de gastos específicos. Los primeros ejemplos son los estudios de Jean-Pierre Jallade (1974) acerca de la educación en Colombia y Ved P. Gandhi (1969) sobre el productor campesino en la India. También Miguel Rodríguez (1969) analizó teóricamente la importancia que tiene la educación dentro de los gastos gubernamentales y la preparación de mano de obra calificada en la economía de un país.

2. Aproximaciones o métodos

El impacto distributivo del gasto público puede analizarse desde cuatro puntos de vista:

- a) El impacto primario,
- b) en términos de los beneficiarios de los gastos,
- c) La incidencia del beneficio¹ (De Wulf, 1981, pp. 55-76).

Flujo monetario o impacto primario: En este caso el énfasis se concentra sobre aquellos que reciben pagos directos del gobierno, sin considerar quienes se benefician finalmente de los servicios ofrecidos a través del gasto público. Un determinado gasto presupuestario es simplemente un flujo de fondos que se dirige a individuos particulares o regiones. Por ejemplo, los profesores se benefician de los gastos en educación porque el gobierno paga sus salarios; el personal militar se beneficia de los gastos en defensa. Todo esto independientemente de los beneficios educacionales y de defensa que estos gastos generan.

Enfoque de los beneficiarios del gasto: Se afirma que este método ofrece respuestas útiles porque los beneficios obtenidos de los gastos deben igualarse a los costos de producción. Este supuesto es considerado inevitable, particularmente por los tradicionales bienes públicos, debido a que ningún mecanismo de precios sea afín o semejante a aquel que opera

en el mercado privado es posible. Con respecto a otros bienes ofrecidos públicamente, ello implica adoptar el mercado privado como un patrón para los beneficios, pero haciendo los supuestos necesarios en relación a la similitud de productividad entre el sector público y el sector privado.

Incidencia del gasto: Los estudiosos de la incidencia del gasto investigan cómo los efectos del gasto gubernamental sobre los precios de los productos y los factores de producción influyen las posiciones en la escala del ingreso de las familias y otras unidades.

La función de producción del sector público frecuentemente requiere de mayor uso de mano de obra que la del sector privado, y como tal, implica efectos positivos de ingreso para la mano de obra o el trabajo.

En el caso de nuestro país, las inversiones realizadas por el Estado han seguido el patrón de la industria petrolera, basada en el capital usado intensivamente, que incorpora una alta tecnología y es elaborada en el exterior. Esta triple característica de las inversiones, genera una excesiva rigidez en la absorción de mano de obra en un país en que la población laboral crece en un 3% anual, experimenta una fuerte migración del campo a la ciudad, atrae habitantes de otras naciones poco capacitadas en su mayoría para producir y manejar debidamente el capital fijo existente. Las industrias de capital intensivo, no sólo generan un empleo escaso, sino que hace más visible la falta de preparación técnica de la población².

La incidencia del beneficio: En este método el problema se refiere a la valoración que hacen los beneficiarios de los servicios públicos. La utilidad que obtienen de los mismos es la unidad de medida y en este sentido se diferencia del anterior que la hace en términos de ingreso.

Si los mismos no son valorados o estimados de acuerdo a sus costos de producción, entonces el análisis no opera con la identidad de beneficios y costos, sino que debería usarse otro procedimiento que permita que los beneficios difieran de los costos de producción. Por ejemplo, al analizar los beneficios en gastos de educación no basta conocer que el costo académico anual de un estudiante en secundaria sea de digamos, diez mil bolívares. O que la educación obligatoria y su

financiamiento a través de los fondos públicos aumenta la remuneración de los profesores más allá del nivel que ellos habrían alcanzado en ausencia de tal política. Por el contrario, se debe emprender el análisis de un conjunto de problemas.

En general, el énfasis en esta última forma de implicaciones de distribución del gasto público se concentra en los bienes públicos suministrados a través de aquel y sobre quienes recae el beneficio de tales bienes. Así, los estudiantes o sus familias, y no los profesores, son entonces considerados beneficiarios del gasto en educación.

3. Participación del estado en la economía nacional y su efecto redistributivo del gasto

Se puede afirmar que uno de los aspectos más trascendentales ocurridos en el presente siglo, lo constituye la enorme expansión de las actividades del Estado y su creciente intervención en la vida económica social. En los países en desarrollo como Venezuela, se ha radicado en el Estado la función de incrementar el proceso de desarrollo. Estos países, ante la necesidad de elevar y mejorar su nivel de vida, han procurado, a través de la acción estatal, obtener un uso más dinámico y productivo de los recursos disponibles.

En el caso de Venezuela, la expansión de las actividades del Estado durante los últimos cuatro o cinco decenios reviste características de mayor significación que las de cualquier otro país. Antes del surgimiento petrolero, el gobierno era, desde el punto de vista económico, un ente pasivo, que limitaba sus actividades a mantener el orden interno y a desarrollar muy pocos programas en el área social.

El rol del Estado en la economía venezolana se vio grandemente fortalecido como consecuencia del cambio de la base agropecuaria a la petrolera, ya que los recursos captados por el país, pasaron a ser administrados por el Estado, el cual tiene como función transferirlos a las diferentes áreas de la actividad económica a través del gasto público.

A partir de la cuarta década del presente siglo, los ingresos provenientes de la actividad petrolera han venido aumentando paula-

tinamente hasta el punto de convertirse en el sustento básico del crecimiento económico del país. Adicionalmente, el incremento del valor de las exportaciones del hidrocarburo durante la década de los setenta (principalmente a fines de los años 1973 y 1979), se ha traducido en una mayor afluencia de recursos fiscales, que ha determinado una creciente participación del Estado venezolano en la conducción de la actividad económica y la cual se acentúa particularmente desde la primera mitad de la década de los setenta.

En otras palabras, en Venezuela,

además del producto en cuya generación han intervenido el trabajo y el capital privado y que entre los mismos se distribuye, se da un producto de cuantía harto significativa, que pertenece de suyo al Estado, que se genera peculiarmente por cuanto no guarda vinculación alguna con las relaciones productivas nacionales típicas, y que también es objeto de distribución” (Baptista, 1980, p. 432).

Lo anterior permite señalar que el Estado venezolano participa decisivamente en la economía y tal intervención resulta “de la percepción de una elevada renta internacional con ocasión de la producción de petróleo” (Idem, p. 436).

De la misma forma que los ingresos percibidos por el Estado han venido incrementándose, tal situación también ha ocurrido con los gastos que realiza el mismo, y que constituye “uno de los pilares fundamentales de la actividad económica y social” (López, 1982, p. 2).

Es un hecho que el sólo crecimiento del gasto público no es, en sí alarmante, porque es un fenómeno que ocurre en todos los países del mundo. En cambio, lo que es verdaderamente preocupante es el ritmo de ese crecimiento. Y más aún, la distribución del mismo. Este incremento relativo en el gasto público crea una situación en la cual el Estado es cada vez más responsable acerca de las desigualdades entre la población por ser un instrumento poderoso de redistribución.

Sin entrar en más detalle, se puede afirmar que los diferentes tipos de gasto realizados por el gobierno tienen una incidencia muy variada sobre la distribución del ingreso. Se estima como promedio general, que

un 40% del gasto total tuvo un efecto redistributivo en la sociedad venezolana durante el periodo 1970-1985.

En lo que sigue se analizarán los gastos realizados por el Gobierno General³, cuya información es suministrada en los informes económicos anuales del Banco Central de Venezuela. Existe sin embargo, cierta diferencia en la presentación de la información. Así, los gastos sufragados en actividades tales como la educación, sanidad y asistencia social, vivienda, transferencias corrientes, etc., se han denominado Gastos de Redistribución, es decir, que reflejan la preocupación de parte del Estado por atender los programas que eleven el nivel educacional, la salud y la calidad de vida del venezolano. Adicionalmente, los gastos realizados en agricultura, minería, industria manufacturera, construcción, otros transportes y comunicaciones y otros servicios económicos se denominan Actividades Productivas, que conjuntamente con los gastos de las instituciones financieras (inversiones), la deuda pública y gastos en otras finalidades abarca los Gastos Neutrales a objeto de diferenciarlos de los gastos de redistribución⁴.

El siguiente cuadro es ilustrativo de la asignación de recursos realizada por el Estado la cual se dividió en tres partes: Gastos de Redistribución, Gastos Neutrales y las Transferencias a nivel regional y municipal.

La tendencia general permite observar lo siguiente: en el año 1970 el gobierno redistribuye la mitad del total de gastos ejecutados destinando la otra mitad a gastos neutrales (48,3%) y a transferencias regionales y municipales (1,2%). En los años sucesivos los gastos de redistribución continúan un ritmo prácticamente decreciente hasta 1982, al no volver a los niveles en que se encontraban en los inicios de la década de los 70. Pero el trienio 1983-1985, revierte de nuevo la situación al observarse que el gobierno general asigna, en promedio, el 50,4% de los recursos totales a las actividades de redistribución (véase el cuadro), al terminar el año 1981, tales gastos disminuyen en 16,1 puntos en relación a los del año 1970. Por el contrario, los gastos neutrales experimentan, en su mayor parte, ligeras oscilaciones, notándose un aumento de 11,6 puntos en 1981 comparado con 1970. Asimismo, las transferencias a niveles regionales y municipales, cuya participación dentro del gasto total es de 1,2% en 1970, aumentan a 5,7% en 1981.

Cuadro 1. Gastos por función del gobierno general (porcentajes)

	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Educación	15,5	15,1	6,1	9,1	10,2	9,5	10,1	13,1	11,5	11,0	11,0	13,9	12,8	13,5
Sanidad	8,9	6,9	2,7	3,9	4,6	4,3	4,8	4,9	3,8	3,8	4,3	6,5	6,5	5,9
Seguro y Asist soc	9,9	7,8	2,6	3,9	4,7	3,9	4,7	5,0	4,8	3,9	5,3	4,7	5,3	5,0
Vivienda	3,5	4,4	2,7	1,8	4,0	4,4	3,4	3,7	5,0	4,2	4,9	4,8	6,7	6,3
Transf Corrientes	3,6	4,1	4,2	5,0	4,8	4,5	3,9	5,2	6,0	6,7	9,3	12,9	15,8	14,3
Vías Terrestres	5,8	4,9	2,0	2,6	3,2	3,8	4,3	2,9	1,6	1,7	2,0	2,4	2,0	3,0
Eléctric, gas y agua	2,5	2,2	1,8	1,3	1,7	6,3	6,9	0,9	2,5	1,8	3,6	2,3	1,7	1,1
Otros Servicios Soc	0,8	1,1	0,4	0,7	0,7	0,6	0,5	0,9	1,1	1,3	1,7	2,0	1,5	1,1
Gastos de Redistrib	50,5	46,3	22,5	28,3	33,6	37,3	39,6	36,6	36,3	34,4	42,1	49,5	51,6	50,2
Actividades Product	15,6	15,3	32,6	29,4	22,1	16,2	11,3	10,6	13,8	19,5	14,3	13,4	16,4	15,2
Admón púb y Defensa	12,2	13,0	5,3	7,9	7,5	7,1	8,7	10,4	9,2	7,6	7,1	8,7	8,1	5,3
Instituciones Finan	13,1	13,9	33,1	25,9	22,4	23,4	21,5	10,8	17,7	18,7	13,2	6,8	7,1	7,6
Deuda Publica	1,5	2,6	1,0	0,7	3,5	4,0	3,3	7,8	4,9	3,6	5,7	5,4	5,3	6,7
Otras Finalidades	5,9	6,6	4,2	3,6	7,9	9,2	12,6	18,1	12,5	10,6	13,2	11,4	7,9	10,1
Gastos Neutrales	48,3	51,4	75,4	67,4	63,4	59,9	57,4	57,7	58,0	59,9	53,4	45,6	44,9	44,9
Transferencias a niv Regionales y municip	1,2	2,3	1,1	4,3	2,7	2,8	3,0	5,7	5,7	5,7	4,5	4,9	3,5	4,9

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico, años 1979, 1981, 1982, 1983. Anuario de Cuentas Nacionales. Cálculos propios.

Tomando la información parcial del período 1970-1974 puede afirmarse que a partir del año 1971 se inicia un ritmo decreciente en los gastos de redistribución, llegando en el año 1974 a menos de un cuarto del gasto total. Por su parte, a los gastos neutrales se les otorga una mayor atención y los recursos asignados pasan del 48,3% en 1970 a un poco más de las tres cuartas partes del gasto total en 1974 (véase el cuadro). Adicionalmente, el gasto en funciones sociales por cada venezolano realizado entre los años 1970 y 1974 aumenta sólo 1,7 veces, en contraste con el gasto realizado en funciones económicas que aumenta 6,5 veces durante los mismos años, según datos del BCV.

El período 1975-1978 se caracteriza porque a partir del primer año se inicia un nuevo proceso de recuperación en los gastos de redistribución. En efecto, el gasto redistributivo adquiere mayor relevancia y comienza un ritmo ascendente hasta el año 1978, donde se sitúa en 17,1 puntos por encima del gasto distribuido en 1974. Fenómeno opuesto se produce en los *Gastos Neutrales* al perder importancia relativa y llegando a situarse en el año 1978 en 19,0 puntos por debajo del que disponía en 1974. De la misma forma, el gasto social en términos per cápita experimenta un ritmo de crecimiento promedio anual de 10,1% durante los años 1974-1978, mientras que el gasto en funciones económicas lo hace a un ritmo anual negativo de 14,1% para los mismos años.

La administración que se inicia en 1979 asigna 36,6% a gastos redistributivos: 57,7% para gastos neutrales y concede una importancia ligeramente mayor, en relación a los años anteriores, a las transferencias realizadas a niveles regionales y municipales, al asignarles el 5,7% del total de gastos.

En el bienio 1984-1985, se distribuyen recursos a través del gasto público en un 14% superior a aquellos realizados en los años 1979-1982.

4. Conclusiones

Las conclusiones que pueden derivarse de este trabajo son:

- Los análisis sobre los efectos de redistribución de los gastos gubernamentales responden a la necesidad de conocer cómo se realizan tales gastos con respecto a la redistribución del ingreso. En este sentido, caben las siguientes interrogantes: ¿El ingreso se distribuye hacia grupos más pequeños y mejor acomodados de la sociedad? y si ello es así, ¿el gasto público actúa corrigiendo la distribución del ingreso o es neutral en ese aspecto? Algunas investigaciones han dedicado sus mejores esfuerzos para ofrecer una respuesta a esas preguntas.

Estos intentos han producido resultados cuantitativos, que en algunos casos han sido interpretados dando una respuesta afirmativa a la segunda interrogante planteada. Se considera que este trabajo también ha alcanzado su propósito, y aunque pueda existir cierta inquietud acerca de la información estadística y la forma como se presenta, al menos se ha dado paso al ofrecer una respuesta al planteamiento inicial. Sin embargo, debe aclararse que encontrar una respuesta completa y verdaderamente satisfactoria, está más allá del alcance del mismo.

A la luz de las cifras analizadas se estima como promedio general, que un cuarenta por ciento del gasto total realizado por el Gobierno General, tuvo un efecto redistribuido en la sociedad venezolana durante el período 1970-1985. Al considerar tres períodos se observó lo siguiente: durante los años 1970-1973 el efecto redistribuido del gasto alcanzó 47,6%. El segundo período (1974-1978), sufre una contracción en dicho efecto al colocarse en 32,3%. Finalmente, durante el período 1979-1985 el valor promedio del gasto distributivo alcanza 43,0%. Las demás conclusiones quedan a juicio del lector.

5. Notas

- 1 Para una mejor explicación acerca de estos métodos véase a Luc De Wulf. Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go here?, *Public Finance*, Vol. XXXVI, N° 1, 1981, pp. 55-76. La referencia es prácticamente literal en el texto.
- 2 Ministerio de Hacienda, *Memoria 1981*, Caracas, Marzo 1982, p. I-VI
- 3 Cuando se habla de gastos del Gobierno General se incluyen los gastos del Gobierno Central, Gobierno Regional, Gobierno Municipal y las entidades administrativas
- 4 Debe aclararse que la metodología seguida obedece al artículo publicado por L. Urdaneta de Ferrán titulado “Effect of Public Expenditures on Income Distribution with Special Referenceto Venezuela”. *The Review of Income and Wealth*, Series 26, N° 1, march 1980.

6. Referencias

- Baptista, Asdrúbal (1980). Gasto Público, Ingreso Petrolero y Distribución del Ingreso, *El trimestre económico*, México, Vol. XLVII.
- De Wulf. Luc (1981). Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go here?, *Public Finance*, Vol. XXXVI, N° 1.
- López Añez, Hernán (1982). El Gasto Público en la Región de Los Andes, ULA-IIES, *Tópicos Regionales*, N° 1.