

INGRESO-GASTO DEL SECTOR PUBLICO

La situación actual de Venezuela

RAMON ESPINASA

A la hora de analizar la "crisis" de financiamiento del gasto público que enfrenta en el presente momento el gobierno venezolano, se pueden tomar dos puntos de vista: por un lado, el de ir a la situación concreta y medir cuál es la diferencia entre los ingresos petroleros esperados y los que se vislumbran como reales y analizar cuáles son las distintas medidas que se han tomado para llenar la "brecha" fiscal o, por otro lado, estudiar la presente situación dentro del marco más general de la evolución de los patrones de ingreso y gasto público en el pasado reciente y ver cuáles son las dificultades básicas que enfrentará el Estado venezolano en el futuro inmediato dada esta dinámica. Por considerarla más instructiva, es esta segunda visión la que adoptaremos en este breve análisis.

LA EVIDENCIA

Se ha elaborado una matriz de ingreso y gasto total del sector público para el período 1970-80. En ella se incluyen, además de los ingresos y gastos del gobierno, los del total de los institutos y empresas que conforman el sector público, como distinto del sector privado de la economía. En esta matriz se distinguen básicamente dos sectores: el petrolero y el no petrolero; dentro del gasto de estos dos sectores se diferencian los gastos corrientes de los de inversión. Además, se distingue la Inversión Financiera del Estado, donde se va a reflejar el monto de los recursos que anualmente se depositan como inversión en el sistema financiero nacional o internacional y que constituyen fondos de ahorro que eventualmente pueden ser utilizados como gasto. Por otra Inversión se entiende la adquisición de otros activos fácilmente transformables en dinero, como puede ser el oro o los Derechos Especiales de Giro. Esta matriz se utilizará para sustentar las distintas hipótesis de interpretación que vamos a avanzar.

PRECIOS DEL PETROLEO E HIPÓTESIS DE INTERPRETACION

El alza de los precios del petróleo en los mercados internacionales en la pasada década no se ha dado en forma continua, sino en forma discreta, con dos saltos claramente distinguibles: el primero en 1973-74, con un alza de más

del 350 por ciento en los precios, y la segunda en 1979-80 con un alza de más del 140 por ciento. La hipótesis básica de interpretación de la situación presente es que el alza en los ingresos del Sector Público venezolano, debido a las alzas en los precios del petróleo en los mercados internacionales, ha generado una dinámica de gastos que depende de un ingreso petrolero creciente en términos reales, mientras las inversiones realizadas no modifican sustancialmente el aparato productivo interno, hecho que va a tardar algún tiempo en expresarse. Al mantenerse constante o decrecer los ingresos petroleros, se producen desajustes que comprometen la capacidad de maniobra del Estado y que obligan a readaptar la estructura del gasto a la nueva situación. Veamos qué es lo que queremos decir con esto.

LA PRIMERA ALZA

La primera alza de precios hace que el ingreso total del Estado se duplique en el período de un año entre 1973 y 1974 y que el producto petrolero pase de ser el 57 por ciento del producto total del Estado. En términos de gastos, este primer "shock" se va a reflejar en el violento aumento de la Inversión, que va a actuar como colchón, dada la relativa incapacidad de la economía de absorber esta avalancha de recursos, pasando de ser el 13 por ciento del gasto en 1972, al 43 por ciento. El gasto corriente también reacciona relativamente rápido al alza de ingresos y crece en casi un 70 por ciento, en términos corrientes, entre 1972 y 1974. En la Inversión Productiva o Inversión de Capital, la primera alza no se va a reflejar inmediatamente, mientras se deciden cuáles van a ser los planes de inversión y se hacen los proyectos de ingeniería.

CAMBIOS EN EL PATRON DE GASTO PUBLICO

A partir de 1974, como hemos dicho, el precio del petróleo y los ingresos petroleros se mantendrán prácticamente estables hasta 1979. La participación petrolera en el ingreso total disminuye en términos relativos al aumentar la participación de las actividades internas como consecuencia de la dinámica generada por el ingreso petrolero y quedar éste constante. Por el lado del gasto se obser-

va un paulatino y constante aumento del gasto corriente de entre 15 y 25 por ciento, así como una estabilización de la Inversión Financiera en términos corrientes, lo cual implica la disminución de su participación relativa en el total del gasto. A partir de 1975 se observa el acelerado aumento de los gastos de Inversión Productiva al entrar en ejecución un conjunto de proyectos contenidos en el V Plan de Desarrollo Nacional, de los cuales cabe destacar las inversiones en Hierro (IV Plan de Sidor) y Aluminio. La Inversión Productiva se duplicará en 1975-76 y 1977-78.

LA NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Al cuadro anterior se le añade un elemento fundamental a partir de 1976 al nacionalizarse la Industria Petrolera. Al patrón de gasto público se le va a añadir ahora el gasto tanto Corriente como de Inversión en Petróleo. Se observa cómo este gasto constituye una fracción relativamente pequeña del Gasto Total Público, al rededor del 10 por ciento. Este nivel relativamente bajo de gastos se explica básicamente por dos razones: la primera es que la producción petrolera actual proviene de reservas tradicionales habiéndose realizado el grueso de la inversión para la explotación de estas reservas en las décadas del 50 y el 60. La segunda es que empresas productoras extranjeras redujeron al mínimo sus gastos de operación e inversión en el período previo a la nacionalización. Esta situación está cambiando y va a cambiar drásticamente en el futuro inmediato por otras dos razones que son la contraparte de las anteriores: por un lado, el agotamiento de las reservas tradicionales de petróleo obliga a la realización de sustanciales inversiones en el desarrollo de reservas no tradicionales; por otro lado, la Industria Petrolera nacionalizada entra en una fase natural de expansión de su organización al tener que asumir la totalidad de las funciones que previamente las empresas extranjeras dividían entre las casas matrices en los países de origen y Venezuela. Esto implica un cambio sustancial en el gasto petrolero en el presente y futuro inmediato que debemos tener en mente al momento de llegar a algunas conclusiones al final de este análisis.

CUADRO No. 1

INGRESO Y GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO

(Miles de millones de bolívares a precios corrientes)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	Promedio (%)
INGRESO TOTAL	16.61	21.81	23.71	33.79	64.47	68.91	91.11	107.13	126.34	150.33	175.13	--
- PETROLERO (%)	5.76	7.76	8.02	11.37	36.65	31.91	46.15	38.80	41.72	69.15	84.78	43
- NO PETROLERO	10.85	14.05	15.69	22.42	27.82	37.00	44.96	68.33	84.62	81.18	90.35	--
GASTO TOTAL	17.13	22.91	24.61	33.07	60.53	72.05	88.51	107.48	126.96	156.80	177.89	--
- PETROLERO (%)	--	--	--	--	--	--	8.73	8.85	12.31	16.55	23.34	--
Corriente	--	--	--	--	--	--	6.74	7.62	9.3	11.83	14.94	--
Inversión Productiva (%)	--	--	--	--	--	--	1.99	1.23	3.01	4.72	8.40	11
- NO PETROLERO	15.45	17.78	21.29	24.18	31.69	44.43	50.62	70.76	81.97	89.72	119.46	64
Corriente	12.58	14.67	15.24	17.68	25.28	32.26	35.60	45.33	52.56	61.68	82.34	45
Inversión productiva	2.87	3.11	6.05	6.50	6.41	12.17	15.02	25.43	29.41	28.04	37.12	19
- INVERSION FINANCIERA (%)	1.34	4.06	3.30	7.80	25.92	25.39	27.94	25.67	33.74	47.08	34.75	--
(%)	8	18	13	24	43	35	32	24	27	30	19.50	30
- OTRA INVERSION	0.12	0.25	0.49	0.51	2.19	2.24	-0.90	0.13	-2.38	-3.13	0.02	--
- DEUDA PUBLICA	0.22	0.82	0.51	0.58	0.73	0.44	2.12	2.12	1.32	5.68	5.37	2
SUPERAVIT	-0.51	-1.09	-0.88	-0.725	3.95	-3.13	2.61	-0.34	-0.61	-6.47	2.76	--

Fuente: Informes del B.C.V., 1979 y 1980

EL PRIMER AVISO

Para el año 1978-79 se presentan los primeros signos de agotamiento del patrón de gastos que genera el boom de 1973-74. Se mantienen prácticamente constantes los ingresos petroleros en una situación de gasto creciente. El primer signo de deterioro se detecta en el renglón de Otra Inversión. Al presentarse presiones apreciables sobre la Balanza de Pagos, el Estado va a hacer uso de sus activos de más fácil conversión y los va a utilizar para aliviar parcialmente la situación. Por otro lado, se observa también una disminución en términos absolutos de la Inversión Productiva. Se paralizará o diferirá un conjunto de planes de inversión al presentarse problemas de financiamiento. Es notable también el carácter incomprensible del Gasto Corriente al mantener éste su nivel previo de crecimiento. Este será el último renglón del gasto en afectarse en una situación de estrechez.

LA SEGUNDA ALZA

En 1979-80 se produce una segunda alza sustancial en los precios internacionales del petróleo, que viene a solventar el inicio de la "crisis" que, como hemos

visto, se empezaba a dibujar. Para 1980 la participación del sector petrolero en el Ingreso Total del Sector Público regresa a un nivel de casi el 50 por ciento. Por el lado del gasto se observa un violento salto del Gasto Corriente y de Inversión no petrolero de más del 30 por ciento, disminuyendo en términos absolutos y relativos la Inversión Financiera. Esta situación se va a mantener durante 1981 (aunque las cifras definitivas no se disponen por no haber aparecido el informe del B.C.V.).

EN SINTESIS

En el Cuadro No. 2 se destaca la participación de algunos sectores seleccionados en el total del Ingreso y Gasto del Sector Público para el período 1970-80, distinguiéndose el período 1970-73, del período de crecimiento sustancial de los ingresos 1974-80. A manera de resumen, vale la pena señalar:

- El ingreso petrolero aumenta sustancialmente su participación en el Ingreso total.
- El Gasto Corriente No Petrolero disminuye su participación relativa pero crece en forma sostenida e incomprensible a lo largo de todo el período.

- Se hace un esfuerzo grande de Inversión al mantener su participación constante en todo el período. Pero, por su carácter, estas inversiones tienen períodos relativamente largos de maduración antes de que se observen sus efectos.
- Se crean Fondos de Ahorro al crecer sustancialmente la participación de la Inversión Financiera.

¿CRISIS COYUNTURAL?

Estamos ahora en capacidad de entender cuál es la situación que en el presente enfrenta el gobierno venezolano y de juzgar si se trata de una situación coyuntural transitoria o si son los primeros síntomas de un nuevo cuadro estructural.

En una situación de estancamiento o reducción de los ingresos petroleros se puede actuar de tres formas: Por un lado, se puede aumentar el Ingreso No Petrolero, aumentando la recaudación interna por distintos medios; por otro lado, se puede modificar, disminuyéndolo, el patrón de Gasto Público; o finalmente, se puede hacer uso de los diferentes Fondos de Ahorro que se han creado para mantener los niveles de gasto. Estas son las tres variables con las

CUADRO No. 2
PARTICIPACION DE LOS SECTORES SELECCIONADOS EN EL TOTAL
DEL INGRESO Y GASTO DEL SECTOR PUBLICO (en porcentajes)

	PROMEDIO 70-80	PROMEDIO 70-73	PROMEDIO 74-80
Ingreso Petrolero	42	34	43
Gasto No Petrolero	63	82	60
Corriente	44	63	41
Productivo	19	19	19
Inversión Financiera	32	17	24
Deuda Pública	2	2,2	2

que se ha venido jugando al tratar de ajustar las cuentas de este año. Pero, por lo que hemos venido diciendo, realmente pensamos que esta situación es el primer brochazo de un nuevo cuadro que estará caracterizado por tres elementos básicos:

- La necesidad de realizar significativas inversiones en el desarrollo de fuentes no convencionales de petróleo, en una situación de agotamiento de las fuentes tradicionales y creciente demanda interna, si Venezuela quiere mantener su participación en los mercados internacionales.
- Una paulatina maduración de las inversiones en infraestructura productiva realizadas a partir de 1975 y que eventualmente conducirán a la transformación del aparato productivo interno.
- Una situación de estancamiento o lento crecimiento en los ingresos petroleros nunca comparable a los violentos saltos de 1973-74 y 1979-80.
- El Estado dispone de un conjunto de Fondos de Ahorro (FIV y Fondos PDVSA) que han venido siendo creados en momentos de abundancia para su utilización en momentos de estrechez.

Ante esta situación, la capacidad de maniobra financiera del Estado se vea restringida.

CONCLUSIONES

- La dinámica de Gasto Público en Venezuela ha estado basada en un ingreso creciente sustentado por las alzas en los precios del petróleo en los mercados internacionales. Mientras no se modifique el patrón de Ingreso Público, aumentando la recaudación interna, éste seguirá dependiendo del Ingreso Petrolero.
- Ante una situación de agotamiento de las reservas tradicionales y creciente demanda interna, se hace ne-

cesario realizar apreciables inversiones para el desarrollo de reservas no tradicionales al tiempo que se consolida la organización de la Industria Petrolera nacionalizada.

- En una situación de estancamiento o reducción de los Ingresos Petroleros, el Estado se ve obligado a modificar los patrones de Gasto Público, en concreto reduciendo el Gasto Corriente No Petrolero, que es su principal componente, al querer utilizar los Fondos de Ahorro que ha creado en la realización de inversiones tanto en petróleo como en otras industrias. La situación que empezamos a vivir no se debe entender como coyuntural, sino como primera expresión de un reajuste que se hace necesario después que han pasado los efectos de los "booms" petroleros de 1973-74 y 1979-80.

UNA NOTA FINAL

Un hecho que llama significativamente la atención es la situación de estancamiento de la economía venezolana desde 1979, a pesar del significativo aumento en el Gasto No Petrolero del Estado (34 por ciento en 1980). Sería de esperar, dada la importante participación del Gasto Público en el Gasto Total, que se diera una correlación entre crecimiento en el Gasto Público y crecimiento de la economía. Cabe entonces preguntarse el por qué de esta aparente contradicción que hemos estado viviendo en años recientes de crecimiento acelerado del Gasto Público y estancamiento o decrecimiento del Producto Territorial Bruto real.

A manera de hipótesis, avanzamos la siguiente interpretación de la evolución macroeconómica de Venezuela a de 1979:

- Los sostenidos aumentos en el Ingreso Petrolero han tenido su contraparte en el aumento del Gasto Petrolero

del Estado, que se ha transformado en incremento de la demanda por bienes y servicios al interior de la economía.

- En una situación de no regulación de precios y dada la estructura oligopólica (no competitiva) de la economía venezolana, el aumento en la demanda se ha reflejado, como era de esperarse, en un aumento de precios antes que en un aumento de producción (Véase R. Espinasa. SIC, Sept. 1979). Estamos en presencia de una situación típica de estancamiento e inflación.
- El crecimiento de los precios de los bienes y servicios más acelerado que el de la producción y los salarios, ha significado una transferencia del excedente a manos de los capitalistas que operan en Venezuela, haciéndose más desigual la distribución del ingreso.
- Por otra parte, el aumento de la demanda y disponibilidad de crédito a partir de 1974, hizo llegar a su fin las posibilidades de inversión en lo que se ha dado en llamar la Etapa Fácil de Sustitución de Importaciones. Una vez llenado el espacio de inversión que quedaba libre, a quienes desean invertir en Venezuela se les abren dos posibilidades: tratar de entrar a invertir en industrias ya establecidas, celosamente controladas por oligopolios y usualmente de difícil entrada; o abrir nuevas áreas de inversión, básicamente en bienes de consumo durable y de capital, que conllevan problemas de tecnología y mercado y hacen más riesgosa la inversión.
- Ante esta situación, en la que estaría planteado un cambio cualitativo del patrón de inversiones vigente en el país, y dadas las condiciones favorables en los mercados de capitales internacionales, los capitalistas que operan en Venezuela han transferido el creciente excedente, del que se han apoderado en el país, hacia el exterior, lo cual estaría evidenciado por el acelerado crecimiento en la salida de divisas en el último par de años.
- Este último elemento vendría a cerrar el cuadro que ha caracterizado la economía venezolana en los tres últimos años: Crecimiento en el Gasto Público, estancamiento de la economía, ausencia de inversiones y transferencia de capitales al exterior.