

## GASTO PÚBLICO SOCIAL EN VENEZUELA: ¿UNA HISTORIA DE GANADORES O PERDEDORES?

José Manuel Puente\*  
ESCUELA DE ECONOMÍA, UCV-IESA

### Resumen:

Venezuela, al igual que otros países de América Latina, ha sufrido una severa contracción fiscal durante el último cuarto de siglo. El gasto público venezolano ha caído de 35 % en 1974 a 24 % del PIB en el año 2000, una magnitud equivalente a los porcentajes de los años setenta previos al *shock* petrolero de 1973-74. El declive en términos per cápita ha sido aun mas sorprendente: 23 por ciento sólo en la última década. ¿Como pudo haber afectado esta contracción fiscal las asignaciones presupuestarias en el área social? ¿Quiénes fueron los ganadores y perdedores de este proceso? ¿Por qué algunos programas presupuestarios fueron mas protegidos que otros? El propósito de este artículo es responder a estas interrogantes y derribar algunos de los mitos existentes en torno al comportamiento del gasto social en Venezuela.

**Palabras claves:** Gasto público, gasto social, Venezuela.

### TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL EN VENEZUELA

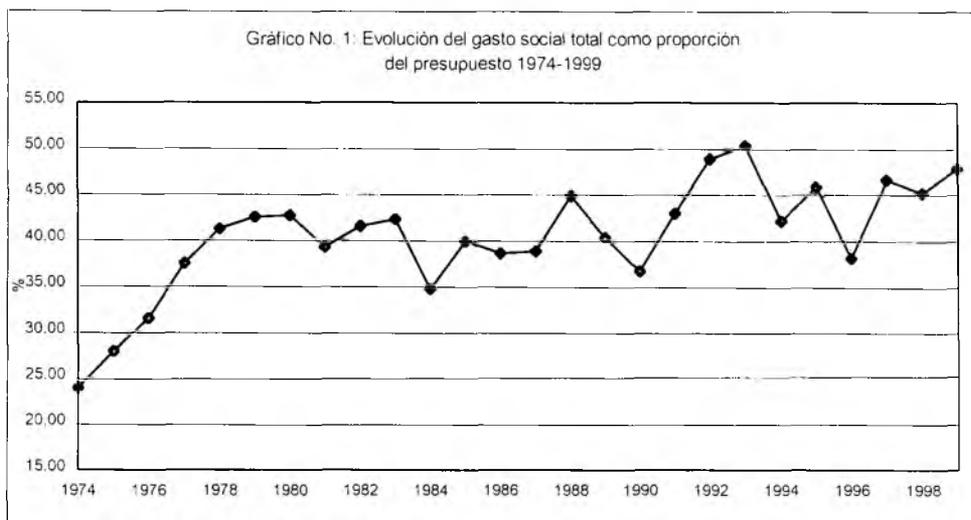
Durante periodos de contracción económica la participación del gasto social en el gasto total del gobierno puede sufrir una combinación de tres diferentes elementos: Primero, una reducción en el gasto social como proporción del gasto público total. Segundo, una reducción absoluta en el gasto social medido en términos reales. Tercero, un cambio en la composición del presupuesto en las áreas sociales (Márquez, 1994, 145).

La revisión del comportamiento del gasto social en Venezuela durante las últimas tres décadas demuestra que el gasto público en los sectores sociales no ha sufrido recortes desproporcionados. Considerando el gráfico No. 1 en el cual se muestra la participación del gasto como porcentaje del presupuesto público

---

\* Candidato a Ph.D, Universidad de Oxford; Maestría en Políticas Públicas (1998), Universidad de Oxford; maestría en Administración Pública y Políticas Públicas (1997), The London School of Economics; Economista (1994), UCV; Profesor del Centro de Políticas Públicas del IESA y de la Maestría en Teoría y Política Económica de la UCV. Sus últimos trabajos: daza, A. & Puente, J. (2001), "Escenarios para la economía venezolana: estabilización o simplemente retraso de las reformas", *Debates IESA*, Caracas; José Manuel Puente (2001), *Una simulación venezolana: El presupuesto de la Nación 2001*, IESA-OCEPRE, Caracas.

total, nos daremos cuenta que su comportamiento es extremadamente volátil con rápidos incrementos sucedidos por decrecimientos graduales. Sin embargo, esto no evidencia una tendencia a la reducción en la participación de los sectores sociales dentro del gasto total. Por el contrario, en 1999 la participación de los sectores sociales en el presupuesto total fue del 47%, uno de los niveles mas alto de esta partida presupuestaria durante las últimas dos décadas. En consecuencia, no es posible afirmar que el peso del ajuste ha sido desproporcionado sobre los sectores sociales.

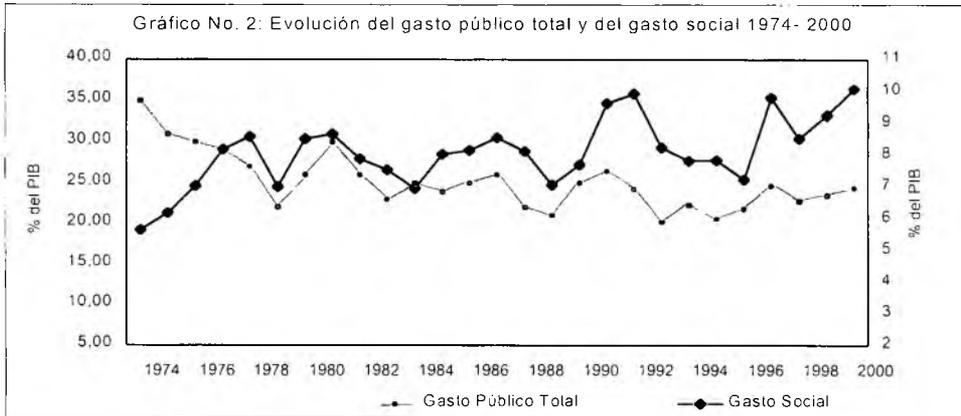


Fuente: Ocepre y cálculos propios.

Otra manera de analizar el gasto público en los sectores sociales es examinando su participación en el tiempo como porcentaje del PIB. Como muestra el gráfico No. 2 las disminuciones experimentadas por los sectores sociales son similares a aquellas que fueron aplicadas a otras partidas del presupuesto, lo que indica que el gobierno no ha reducido su esfuerzo en los sectores sociales. En general, el gasto en los sectores sociales tiene una muy alta correlación con el comportamiento del gasto público total. Inclusive, en algunas áreas como salud y educación, los recortes han sido más bajos que aquellos realizados en el gasto público total.

Por otro lado, el gasto social, en general, es alto comparado con el resto de los países de América Latina. En el 2000, Venezuela asignó mas del 10% del PIB a los sectores sociales, monto que se encuentra por encima del promedio latinoamericano. Esto significa que el pobre desempeño de los sectores sociales

(especialmente salud y educación) plantea como importantes problemas las ineficiencias en el gasto y no una inadecuada cantidad de recursos financieros.



Fuente: Ocepre y cálculos propios.

Como ha sido planteado anteriormente, la reducción del gasto social ha tenido una alta correlación con la disminución en el gasto total del gobierno. Esta situación, junto a la ineficiencia del gasto, no sólo en su desempeño sino también en su distribución, explica el deterioro cualitativo y cuantitativo en la provisión de servicios como salud y educación.

En particular, el problema de la distribución ineficiente de los recursos pareciera ser mas claro en educación que en cualquier otro servicio social. En los últimos años este sector ha mantenido e inclusive incrementado los recursos públicos que le han sido asignados. En 1997 educación absorbió el 43% del presupuesto del sector social y 13,46% del presupuesto total de la Nación. Esto hace al sistema educativo Venezolano uno de los más costosos del mundo en desarrollado. Sin embargo, los indicadores educativos, paradójicamente, son comparativamente menos favorables que otros países Latinoamericanos (BID, 1993, 97).

Un importante componente del gasto en educación está concentrado en el nivel superior. La educación preescolar, básica y diversificada que representaban para 1995 el 76,09% de los estudiantes inscritos en el sistema educativo recibían solo el 11,5% del total del presupuesto de educación. Por su parte, la educación superior representaba solo el 17,70% de los estudiantes inscritos para el mismo periodo y recibía el 36,2% del presupuesto. Esta alta y

creciente concentración del gasto en las últimas dos décadas ha hecho que el gasto educativo tenga un componente altamente regresivo<sup>1</sup>.

En la mayoría de los casos el dinero otorgado a las dependencias públicas no toma en cuenta la calidad de los resultados. Algunas veces, la distribución de los recursos está basada en análisis meramente cuantitativos como es el caso de las universidades públicas. Al no estar las asignaciones presupuestarias relacionadas con el desempeño de las instituciones públicas, los servidores públicos no tienen ningún incentivo para ser eficientes. Las unidades públicas reciben los recursos a través del presupuesto, el cual es independiente de la calidad de la producción. Esto trae como consecuencia que no exista relación directa entre la calidad del servicio y el ingreso que ellos reciben. Adicionalmente, el presupuesto es desagregado por ítem de acuerdo al tipo de producción. Las unidades públicas no pueden elegir la combinación de insumos que necesitan y en consecuencia no son capaces de seleccionar la combinación más óptima (Hausmann, 1993, 8).

#### **VULNERABILIDAD Y CAMBIOS EN EL GASTO DEL GOBIERNO**

Usualmente se asume que los sectores sociales son extremadamente vulnerables a los recortes en gastos durante periodos de crisis económica y fiscal. Hicks y Kubisch (1983) y Hicks (1988) han mostrado que los sectores sociales son protegidos durante periodos de crisis económica. Estos trabajos han demostrado que mientras el gasto en los sectores sociales decrece, el mismo lo hace en menor proporción que el gasto público total. Hicks y Kubisch calculan un coeficiente de vulnerabilidad (V) que compara el cambio en el gasto del gobierno con el cambio en los gastos de los sectores sociales para una serie de países (Gross, 1990, 18)

$$V = \% \text{ cambio del gasto del sector "X"} / \% \text{ cambio del gasto total del Gobierno}$$

Siguiendo la metodología de Hicks y Kubisch (1983) es posible calcular el coeficiente de vulnerabilidad de los sectores sociales en Venezuela. La experiencia venezolana apoya lo encontrado por Hicks y Kubisch (1983) para los sectores sociales como un todo, pero también ilustra que el impacto de la disminución del gasto no es uniforme. Para el caso venezolano un coeficiente de vulnerabilidad de 0.34 indica que el gasto del sector social cae dos tercios menos que el total del gasto del Gobierno. En consecuencia, se puede afirmar

---

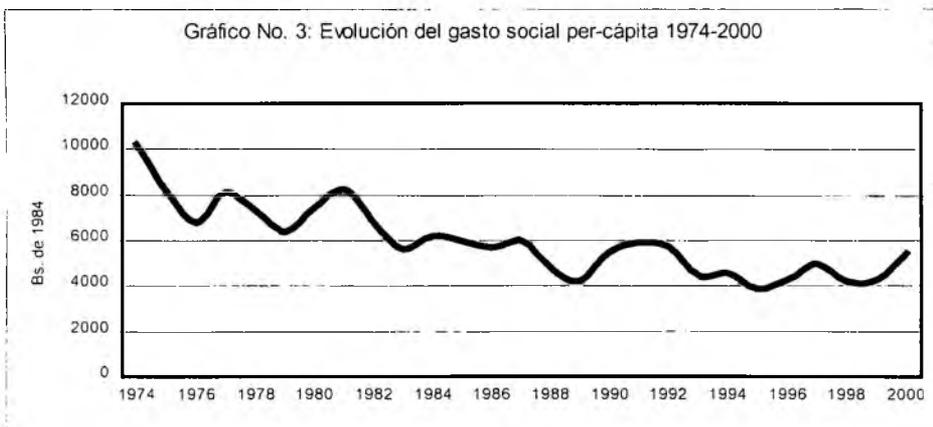
<sup>1</sup> Para análisis adicionales acerca de la regresividad del presupuesto educativo en Venezuela ver Juan Carlos Navarro (1993).

que los sectores sociales fueron protegidos durante los años en que los gasto del gobierno decrecieron.

Sin embargo, reducciones en el gasto del gobierno afectan a los sectores individuales de manera diferente. Con un coeficiente de 0.19 en salud y seguridad social se demuestra que el sector fue altamente protegido, incluso mucho más que la protección total que recibieron los sectores del área social. El sector educación (0.31) y seguridad y defensa (0.42) prueban que estos sectores fueron ligeramente más vulnerables pero todavía protegidos. Los sectores sociales y en particular los programas en salud y educación experimentaron un crecimiento en el nivel del gasto al tiempo que el gasto público total decreció.

Los antes planteado muestra que en general el área social y en particular salud y educación son sectores altamente protegidos en periodos de contracción del gasto público. Sin embargo, esto no significa que tales sectores no han experimentado un declive en sus gastos. De hecho, el gasto de un sector protegido puede decrecer, como lo muestra el gráfico No. 3, pero esta reducción es proporcionalmente menor a la experimentada por el gasto total del gobierno.

Otra importante limitación a la asignación de recursos al gasto social durante los ochenta fue el crecimiento del servicio de deuda como proporción del gasto del gobierno. Esto implica que el Gobierno tuvo que realizar un determinado esfuerzo adicional para mantener el gasto social en el contexto de una reducción de recursos.



Fuente: Ocepre y cálculos propios

Un factor adicional para tomar en cuenta corresponde a la habilidad de los sectores, en periodos del incremento del gasto, para recuperar pérdidas sufridas durante periodos de contracciones fiscales. Esta habilidad depende fundamentalmente de la elasticidad del gasto del sector con respecto al gasto del gobierno cuando estos se incrementan<sup>2</sup>. Un análisis de test de varianza muestra que no existe diferencia estadística entre los dos sets de elasticidades calculadas para los sectores sociales en algunos países de Latinoamérica (incluido Venezuela). Debido a esto, cuando los gastos de los gobiernos recuperan su antiguo nivel, los gastos en salud y educación deberían recuperar también su antiguo nivel (Grosch, 1990, 20).

#### GANADORES Y PERDEDORES EN EL PROCESO DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIA

Otra posible manera de examinar el grado de protección de los sectores salud y educación en términos relativos a otros sectores, es comparar como se comportaron los diferentes sectores durante periodos de recortes presupuestarios. Cuando la totalidad del gasto público decrece en términos reales, los sectores pueden ser divididos en tres tipos: Sectores altamente protegidos ( $V < 0.5$ ); sectores protegidos ( $V > 0.5$ ), donde la tasa de decrecimiento es menor a la tasa de reducción en el gasto público total; y sectores vulnerables ( $V > 1$ ) donde la tasa de decrecimiento es mayor a la tasa de decrecimiento del gasto total (Pinstrup-Andersen, Jaramillo & Stewart, 1987, 77). La tabla No. 1 muestra como se comportaron diferentes sectores durante el periodo de reducción del gasto entre 1974 y 1999. Los recortes del gasto de gobierno tienden a ser mayores en servicios económicos como industria y comercio, transporte y comunicaciones, energía y minas; así como también en agricultura. En estos sectores "vulnerables" los gastos fueron recortados en una mayor proporción que la reducción agregada porcentual del gasto público total en los últimos 25 años. Por su parte, salud y educación fueron sectores "altamente protegidos" en los cuales los gastos fueron recortados en una menor proporción al agregado del gasto público total. Salud y educación sufrieron recortes presupuestarios proporcionalmente menores a otros sectores del presupuesto.

En la misma línea de investigación, un análisis de la reducción del gasto público durante la década de los sesenta (Hicks & Kubish, 1993) en América Latina revela que los gastos en el sector social fueron los más protegidos en periodos de recortes presupuestarios, mientras que los peores recortes recayeron sobre los gastos económicos.

---

<sup>2</sup> Este es un análogo del coeficiente de vulnerabilidad.

La decisión de priorizar un programa de gasto usualmente implica un costo de oportunidad en términos de menores recursos disponibles para otros programas. La elección en el presupuesto puede estar basada en políticas públicas que impliquen intercambios entre áreas del presupuesto. La distribución de los recursos públicos siempre implica una elección. Algunos sectores desean algo y otros prefieren otra cosa diferente pero no hay suficiente dinero para satisfacer las necesidades y preferencias de todos. Algunos programas pueden recibir un poco de lo que ellos desean, otros todo o casi todo lo que desean; mientras que otros sectores pueden no recibir nada o incluso perder beneficios (Rubin, 1990, 97).

Tabla No. 1: Recortes de gasto gubernamental por sectores 1974-1999

Sector	Altamente protegido	Protegido	Vulnerable
Sector social total	0.34		
Salud	0.19		
Educación	0.31		
Seguridad y defensa	0.42		
Vivienda y desarrollo urbano		0.71	
Turismo y recreación		0.78	
Transporte			1.73
Agrícola			1.74
Energía y minas			1.87
Industria y comercio			2.47

Fuente: Océpre y cálculos propios.

Los programas presupuestarios están en competencia por recursos escasos. En consecuencia, en la mayoría de los casos el crecimiento del presupuesto de un programa específico se produce a expensas de otros programas. Los estudiantes universitarios pueden beneficiarse de un incremento del gasto en educación superior a expensas de reducciones en el área agrícola. Los programas de medicina curativa pueden crecer a costa de gastos en inversión en el sector salud. Muchas veces la elección depende sólo de cual de los beneficiarios del programa tiene suficiente soporte político para ser exitoso. Igualmente, el ambiente puede favorecer algunos beneficiarios sobre otros aumentando o disminuyendo algunas necesidades sobre otras. Programas de empleo pueden ser mas atractivos al colectivo durante largas y profundas recesiones; programas de salud pueden tener un mayor atractivo después de periodos de enfermedades o epidemias.

En la mayoría de los gastos las decisiones sobre asignaciones presupuestarias no son el producto de decisiones racionales acerca de lo que los programas públicos quieren lograr. A diferencia estas decisiones son usualmente producto de una serie de negociaciones bilaterales entre las oficinas publicas encargadas del presupuesto y oficinas ejecutoras, usualmente logradas

en un clima de presiones e influencias de corto plazo (Mullard, 1993, 18). En algunos casos, en la intención de evitar o parar una huelga o demostración los miembros del gobierno aceptarían peticiones o harían concesiones que afectarían la calidad o el costo del servicio en el futuro. Después de todo, para ese momento, el sistema no será su responsabilidad. Este será probablemente responsabilidad de un nuevo burócrata (Hausmann, 1993, 10). El horizonte temporal de los políticos es usualmente muy corto, ellos en la mayoría de los casos están preocupados por las elecciones de corto plazo ignorando en muchos casos los efectos de largo plazo. La preocupación fundamental de los políticos es ser electos y ser percibidos como haciendo algo ahora. Esa es en muchos casos, la perversa naturaleza de la política en democracias como la venezolana.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (1993), "Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo", *Hacia una Política Social Efectiva en Venezuela*, BID, Washington.
- Grosh, M. (1990), *Social Spending in Latin America: The Story of the 80's*, World Bank Discussion Papers, 106, BM, Washington.
- Hausman, R. (1993), *Frente al Colapso de la Política Social Tradicional ¿Qué Hacer?*, IESA, Caracas.
- Hicks, N. y A. Kubisch (1983), *The effects of expenditures reduction in developing countries*, World Bank, Working paper, Washington.
- Márquez, G. (1994), "Pobreza y Políticas Sociales en Venezuela", *Contribuciones*, Vol 1, 137-175.
- Navarro, J. (1993), "El Impacto del Gasto Público en Educación en Venezuela", en R. Hausmann & R. Rigobon, *Gasto Público y Distribución del Ingreso en Venezuela*, Ediciones IESA, Caracas.
- Pinstrup-Andersen, P., M. Jaramillo y F. Stewart (1987), "Efectos de la reducción del gasto público". En G.A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart, *Ajuste con Rostro Humano*, Siglo XXI, Madrid.
- Rubin, I. (1990), *The Politics of Public Budgeting*, Chatham House Publishers, Inc, New Jersey.